

Revista de Administração Municipal

Edição 322 • Junho 2025

ISSN 0034-7604

ibom
instituto brasileiro de
administração municipal

Roda de conversa

- Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - 20 anos: Caminhos de Construção, Proteção Social e Resistência

Artigos

- Municípios e COP30
- O lugar das mulheres nas políticas municipais: orçamento sensível a gênero em Niterói e no Rio de Janeiro
- Separação e independência dos poderes municipais e o tema nº 917 da repercussão geral do STF. Uma abordagem prática
- Aplica-se a lei de licitação às entidades de fiscalização de exercício profissional?

Pareceres

- Contratação direta de mídia digital. Ampliação do alcance da publicidade institucional
- A audiência pública de avaliação das metas fiscais pode ser conduzida por profissionais terceirizados?
- A proibição do funcionamento de sex shops próximos às instituições de ensino básico e superior e a templos de qualquer culto



Aos Leitores

A abertura da presente edição vem com um texto em formato diferenciado. No momento em que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) completa 20 anos e em que ocorrerão a Conferência Nacional e suas correspondentes nos Estados e Municípios, desejou-se trazer para a RAM as falas de pessoas que atuam profissionalmente em atividades do setor bem como representam segmentos diretamente vinculados à política — seja por sua inserção nos espaços de gestão ou pela participação em conselhos, fóruns ou movimentos sociais. Para dar conta desta oitiva coletiva, as informações não puderam ser organizadas sob forma de uma entrevista. Criou-se, então, neste número, a modalidade *roda de conversa* a qual se espera seja do agrado dos leitores. A iniciativa reforça a prática institucional do IBAM de contribuir ativamente para a construção participativa das políticas do setor, por meio de sua presença assertiva nas conferências de assistência social nos três níveis de governo.

A roda de conversa, publicada sob o título de **Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - 20 anos: Caminhos de Construção, Proteção Social e Resistência**, foi coordenada por Herculis Pereira Toledo e contou com a participação de Deildo Jacinto dos Santos, Edvaldo Roberto de Oliveira, Fabiana Rosa da Silva, Geovana Silva e Sindely Chahim de Avellar Alchorne. Foi estruturada com base nos cinco eixos temáticos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social, que, por sua vez, orientam as reflexões em torno dos 20 anos do SUAS. São eles:

1. Financiamento e orçamento de natureza obrigatória, pública, descentralizada e permanente.
2. Qualificação e estruturação das instâncias de controle social.
3. Democratização do acesso, garantindo a universalização dos direitos socioassistenciais.
4. Consolidação da participação popular como instrumento de gestão.
5. Atuação do SUAS em contextos de calamidade pública e emergência.

Em continuidade se verão quatro artigos temáticos que compõem a edição. O primeiro aborda questões climáticas e tem como título **Municípios e COP30**. É de autoria das arquitetas Luciana Amada e Mariana Amaral. Recupera o histórico das reuniões das partes, desde o seu surgimento por ocasião da ECO92, e revê, em detalhes, a trajetória que tiveram ao longo das últimas três décadas. Trata, também, de caminhos que as políticas públicas podem e devem seguir para que os municípios, independentemente de seu porte, não percam a oportunidade de manter seu protagonismo no processo de adaptação climática que se beneficia de pequenas e persistentes ações que dependem mais de imaginação e boa gestão do que, necessariamente, de grandes orçamentos. Sem contar que dizem respeito ao *modo de fazer* aquelas que são as competências municipais... As responsabilidades constitucionais das três esferas de governo do país podem ser atendidas levando-se em conta a perspectiva ambiental e climática ou não. As autoras oferecem algumas sugestões nessa direção. Há iniciativas que não dependem da existência de nenhum arcabouço jurídico institucional específico nem de recursos financeiros extraordinários. Trata-se, antes de mais nada, de um olhar focado para a agenda.

A afirmativa que encerra o parágrafo anterior ajuda a fazer a transição para o segundo artigo da revista que, ao tratar do tema do orçamento sensível a gênero (OSG), igualmente privilegia a perspectiva, a visão, a abordagem que alimenta a transversalidade. Andrea Ribeiro escreveu sobre questões orçamentárias, com recorte espacial que privilegiou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Com o título de **O lugar das mulheres nas políticas municipais: orçamento sensível a gênero em Niterói e no Rio de Janeiro**, adverte os leitores sobre a importância

de compreender o impacto diferenciado das políticas públicas sobre homens e mulheres, ressaltando que a eficácia da gestão pública muito se beneficia com a percepção de que os destinatários da ação governamental têm necessidades e aspirações que se remetem às suas condições identitárias.

O segmento jurídico da presente edição tem destacados estudos. Foram elaborados por advogados que atuam no e para o IBAM. Nele estarão os artigos de Priscila Oquioni Souto e de Ivan Barbosa Rigolin, além dos três pareceres que fazem o fechamento da publicação.

Priscila Oquioni Souto promove em seu texto – **Separação e independência dos poderes municipais e o tema nº 917 da repercussão geral do STF. Uma abordagem prática** - importante reflexão acerca das atividades típicas dos Poderes que compõem a administração municipal nas interfaces entre orçamento, endividamento sustentável e atendimento às obrigações que lhes são impostas por força da legislação. Conclui pela possibilidade do Legislativo criar, por sua iniciativa, despesas para o Executivo desde que sob condições bem delineadas. Importante documento para as procuradorias municipais.

Ivan Barbosa Rigolin traz, nesta edição da RAM, o artigo - **Aplica-se a Lei de Licitação às entidades de fiscalização de exercício profissional?** Nele discute as especificidades organizacionais de tais entidades e, a partir dos pontos levantados, mostra, com a clareza habitual, que a elas cabe ter regramentos próprios para realizar suas licitações. Precisam dispor das normas, mas estas devem ser específicas. Texto para dar segurança a todos os gestores que atuam em Ordens e Conselhos e, também, para tirá-los do imobilismo e da zona de conforto que lhes permite adaptar-se ao inadaptável...

Quanto aos pareceres oferecidos pela equipe jurídica do Instituto, sempre merece destaque a variedade de assuntos que ensejam dúvidas da administração dos municípios, ocasionando consultas que proporcionam aos técnicos do Instituto o exercício de suas especialidades nos diversos campos em que atuam.

O primeiro parecer, preparado por Leonardo Candido Bastos, está inserido no tema licitação e aborda a contratação direta de mídia digital visando a ampliação do alcance da publicidade institucional. A seguir, Frede Mel Santos Pierri examina questão relacionada às finanças municipais e a consulta se refere à pertinência de que a audiência pública de avaliação das metas fiscais possa ser conduzida por profissionais terceirizados. O terceiro, elaborado por Fabienne Oberlaender Gonini Novais, versa sobre processo legislativo, especificamente sobre questão que trata da localização de estabelecimentos comerciais. Neste caso a consultante, que é uma Câmara Municipal, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que indaga sobre a proibição de funcionamento de sex shop e estabelecimentos que comercializem produtos de caráter sexual, em um raio de 600 metros das instituições de ensino básico e superior ou de templos de qualquer culto.

Que tenham boa e proveitosa leitura.

Índice

Roda de conversa

05. Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - 20 anos: Caminhos de Construção, Proteção Social e Resistência.

Herculis Pereira Toledo

Geovana Silva

Sindely Chahim de Avellar Alchorne

Deildo Jacinto dos Santos

Edvaldo Roberto de Oliveira

Fabiana Rosa da Silva

Artigos

10. Municípios e COP30

Luciana Hamada

Mariana Amaral

27. O lugar das mulheres nas políticas municipais: orçamento sensível a gênero em Niterói e no Rio de Janeiro

Andrea Ribeiro

36. Separação e independência dos poderes municipais e o tema nº 917 da repercussão geral do STF. Uma abordagem prática

Priscila Oquioni Souto

43. Aplica-se a lei de licitação às entidades de fiscalização de exercício profissional?

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

48. Contratação direta de mídia digital. Ampliação do alcance da publicidade institucional

Leonardo Candido Bastos

51. A audiência pública de avaliação das metas fiscais pode ser conduzida por profissionais terceirizados?

Frede Mel Santos Pierri

53. A proibição do funcionamento de sex shops próximos às instituições de ensino básico e superior e a templos de qualquer culto

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Revista de Administração Municipal

Edição 322 • Junho 2025

ISSN 0034-7604

Expediente

A Revista de Administração Municipal é uma publicação virtual, on-line, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Fernando L. Abrucio, Frederico Lustosa da Costa, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves, Marlene Allan Fernandes, Paulo Timm e Priscila Oquioni Souto.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe. As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral

Claudia Pedreira do Couto Ferraz

IBAM

Rio de Janeiro

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Representações

São Paulo

Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina

Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsc@ibam.org.br
Tel./Fax: (47) 3041-6262

Roda de conversa

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) - 20 ANOS: CAMINHOS DE CONSTRUÇÃO, PROTEÇÃO SOCIAL E RESISTÊNCIA

Apresentação da atividade: O ano de 2025 será marcado pela realização de conferências nacionais em áreas estratégicas: assistência social, direitos da criança e do adolescente, políticas para as mulheres e cidades. Entre essas agendas, destaca-se a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social, cujas etapas municipais ocorrem entre 31 de março e 11 de julho, as estaduais entre 11 de agosto e 17 de outubro, e a nacional está prevista para dezembro.

Com o objetivo de contribuir para os debates e fazendo com que os leitores da RAM se mantenham atualizados com as discussões sobre o tema, foi realizada, pelo IBAM, uma roda de conversa técnica coordenada por Herculis Pereira Toledo¹, com a participação de estudiosos, trabalhadores e especialistas com trajetórias complementares na política de assistência social. O encontro se propôs refletir, a partir de cinco eixos temáticos definidos pelo CNAS, sobre os avanços, desafios e perspectivas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no marco de seus 20 anos.

A atividade que ora se apresenta dá continuidade ao trabalho que o Instituto vem realizando ao longo dos últimos ciclos, em contribuição ao necessário apoio técnico-metodológico à realização das conferências municipais e estaduais. Essa atuação inclui a elaboração de guias, capacitação de equipes e assessoria na organização dos debates e das deliberações.

**Geovana Silva**

Doutora e mestre em Serviço Social (PUC-Rio), coordenadora social na Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro/Pastoral do Menor e docente da graduação e pós-graduação em Serviço Social.

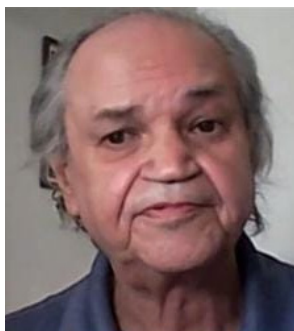
**Sindely Chahim de Avellar Alchorne**

Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro.

**Deildo Jacinto dos Santos**

Assistente Social da PCRJ/SMAS-Rio, Secretário Executivo do CMAS-Rio, mestre em Serviço Social (UERJ).

1. Herculis Pereira Toledo é doutor em Serviço Social pela PUC-Rio, mestre em Serviço Social, bacharel em Ciências Sociais e Relações Internacionais. Atuou como pesquisador de pós-doutorado no INCT Proprietas (CNPq) e tem experiência na assessoria técnica a municípios, elaboração de políticas públicas e fortalecimento da participação social. Integra a equipe técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).



Edvaldo Roberto de Oliveira

Mestre em Serviço Social (PUC-Rio), especialista em Direito da Criança e do Adolescente e doutorando em História Política.



Fabiana Rosa da Silva

Coordenadora do Fórum Estadual de Usuários do SUAS-RJ (FEUSUAS RJ) e do Coletivo Cedro Rosa.



Herculis Pereira Toledo

Doutor em Serviço Social pela PUC-Rio, mestre em Serviço Social, bacharel em Ciências Sociais e Relações Internacionais.

Síntese temática das reflexões coletivas: 20 anos do SUAS nos cinco eixos da 14ª Conferência

A roda de conversa reuniu contribuições que revelam a complexidade e a vitalidade do SUAS como política pública de proteção social. A partir dos cinco eixos propostos pela 14ª Conferência Nacional de Assistência Social, os participantes articularam avaliações críticas, destacando avanços, desafios e proposições. A seguir, sistematiza-se essa escuta coletiva.

Avaliação histórica

Os participantes destacaram os avanços do SUAS desde sua institucionalização, especialmente a ampliação da rede de serviços e a consolidação de marcos regulatórios. Também alertaram para retrocessos recentes, como o desfinanciamento e a precarização dos vínculos de trabalho. A importância da resistência institucional e da afirmação do SUAS como política de Estado foi amplamente ressaltada.

Edvaldo Roberto caracterizou o SUAS como uma “janela de oportunidades” orientada pelos direitos humanos e pela dignidade da pessoa humana. Geovana Silva reforçou que o sistema é fruto da luta por direitos, mas alertou para os cortes de 95% no orçamento federal entre 2016 e 2022. Sindely Chahim destacou a importância da profissionalização da política e afirmou que “o maior ganho do SUAS foram os trabalhadores”. Deildo Jacinto valorizou a institucionalização de serviços e campanhas educativas, mas advertiu para o agravamento das desigualdades pós-pandemia e a urgência de reforçar a cobertura e o quadro técnico. Fabiana Rosa, representando os usuários, pontuou que as conquistas são significativas, mas que ainda há desafios importantes. Para ela, a continuidade da política depende da garantia de recursos, da redução das disparidades regionais e da valorização dos profissionais.

Universalização e respeito às diversidades

O debate reforçou a urgência de um SUAS que reconheça e atue sobre as desigualdades territoriais, raciais e culturais. Destacou-se a necessidade de escuta qualificada, diagnósticos socioterritoriais e o enfrentamento dos estigmas que limitam o acesso aos serviços socioassistenciais.

Edvaldo afirmou que “a igualdade trata todos do mesmo modo, enquanto a equidade respeita a diferença”. Geovana sublinhou o papel das entidades da sociedade civil na oferta de serviços com base em princípios de universalidade, gratuidade e respeito à diversidade. Sindely enfatizou a importância dos diagnósticos socioterritoriais e da escuta das famílias usuárias. Deildo propôs superar a visão da assistência como política “para os pobres” e reforçou que ela deve ser “para quem dela precisar”.

Fabiana ressaltou que é essencial desenhar políticas públicas de forma inclusiva, considerando as diversidades culturais e sociais. Para isso, é necessário implementar programas que valorizem as singularidades dos grupos atendidos.

Inovação e valorização profissional

Houve consenso quanto à importância da realização de concursos públicos, da criação de planos de carreira e do investimento em formação continuada. O fortalecimento da cultura do acolhimento e a valorização das equipes técnicas foram apontados como centrais para a efetivação do SUAS.

Edvaldo defendeu a superação da “cultura tecnocrática” por uma “cultura do acolhimento” e alertou para os impactos da lógica patriarcal no cotidiano profissional. Geovana vinculou inovação à gestão do trabalho, ressaltando a necessidade de romper com os vínculos precários. Sindely propôs estratégias de cuidado com quem cuida, como pactuações e mesas permanentes de negociação. Deildo reforçou que a valorização passa pelo reconhecimento institucional e pela melhoria das condições de trabalho. Fabiana acrescentou a importância de programas de capacitação contínua, apoio psicológico às equipes e reconhecimento institucional, destacando que a qualidade dos serviços está diretamente ligada à valorização de quem os executa.

Gestão democrática e participação social

Todos os participantes ressaltaram o papel estratégico dos conselhos de assistência social como espaços de deliberação e controle social. A importância das comissões locais, da transparência e da democratização da informação também foi destacada como caminhos para qualificar a participação.

Edvaldo definiu os conselhos como “locus privilegiado do controle social” e defendeu a formação permanente dos conselheiros. Geovana apontou os esforços do CMAS-Rio em promover a educação permanente das organizações da sociedade civil e a criação de espaços de diálogo, como fóruns e mesas. Sindely ressaltou a importância da democratização da informação e do envolvimento dos usuários nos processos decisórios. Deildo destacou a experiência das Comissões Locais de Assistência Social, criadas no Rio como instâncias consultivas e paritárias, que aproximam o Conselho das realidades territoriais. Fabiana afirmou que a participação dos usuários nas decisões é fundamental. Para ela, práticas como conselhos consultivos, reuniões públicas e orçamentos participativos fortalecem a confiança mútua entre gestão e comunidade e tornam os serviços mais eficazes.

Sustentabilidade financeira e futuro

O financiamento da política foi apontado como um dos principais desafios estruturais. As falas convergiram na necessidade de garantir recursos estáveis para o setor, com destaque para a aprovação da PEC 383/17 que propõe destinar 1% da Receita Corrente Líquida da União para o SUAS, como medida essencial para garantir sua continuidade. A ampliação da capacidade de execução dos recursos existentes também foi apontada, reforçando a necessidade de incidir sobre a gestão da política.

Edvaldo afirmou que a política de assistência social deve seguir a lógica da vida, e não do mercado, e lembrou que “proteger é preservar e promover a vida”. Geovana reivindicou que os recursos estejam previstos nas peças orçamentárias dos entes federativos. Sindely alertou para o desconhecimento sobre a utilização dos recursos e a necessidade de revisar os planos municipais. Fabiana enfatizou a ampliação do orçamento, a inovação tecnológica e o fortalecimento da gestão como condições essenciais para a continuidade do SUAS. Ela também defendeu parcerias intersetoriais como forma de ampliar o alcance e a efetividade das ações.

Expectativas para a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social

A 14ª Conferência é percebida como um espaço estratégico para a reafirmação do SUAS como política pública de Estado. Para Edvaldo, é “hora de resistir às ameaças à democracia e promover a vida como valor irredutível”. Geovana vê a conferência como um momento de balanço crítico e de reafirmação da participação popular. Sindely espera que o processo recupere deliberações anteriores e reforce as pactuações futuras. Deildo destacou o potencial mobilizador da conferência em torno do enfrentamento das desigualdades, da defesa dos direitos humanos e da sustentabilidade da política. Fabiana, por sua vez, reforçou que os usuários esperam da conferência o fortalecimento do compromisso com a justiça social, a equidade e o acesso amplo aos serviços. Ela acredita que a participação social e a inovação são fundamentais para alcançar mudanças duradouras.

Reflexão final

As contribuições dessa roda de conversa evidenciam a potência do SUAS como instrumento de resistência e transformação social. Ao completar 20 anos, o sistema reafirma seu compromisso com a democracia, a justiça social e os direitos humanos, mesmo diante de desafios estruturais importantes.

O processo conferencial de 2025 é compreendido, pelos participantes, como uma oportunidade singular de escuta e construção coletiva. A efetivação dos princípios do SUAS — como a participação, a equidade e a universalidade — depende do fortalecimento da sua base federativa, da valorização dos seus trabalhadores e da mobilização permanente da sociedade civil.

Referências bibliográficas

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Informe nº 1/2025 – Temas e Eixos da 14ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2025.

CURSOS EAD EM DIVERSAS ÁREAS

Aulas em tempo real que vão conectar com seus objetivos

Oportunidade para quem busca atualização e prática em temas variados na Administração Pública

[Acesse aqui](#)

Artigo

MUNICÍPIOS E COP30

Luciana Hamada

Arquiteta e Urbanista, Doutora em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação de Urbanismo da UFRJ - PROURB/FAU/UFRJ e Mestre em Ciências em Arquitetura pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da UFRJ - PROARQ/FAU/UFRJ. Coordenadora de Projetos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Mariana Amaral

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação de Urbanismo da UFRJ - PROURB/FAU/UFRJ. Assistente Técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Resumo: O artigo aborda, inicialmente, os antecedentes das Conferências das Partes (COPs), conduzidas pela Organização das Nações Unidas, e o atual panorama dos acordos frente às alterações climáticas. Destaca o protagonismo do Brasil no cenário climático e a conjuntura dos compromissos assumidos pelos países para a redução das emissões de gases efeito estufa (GEE), por meio das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC). Evidencia a realização da COP30, previsto para novembro de 2025, em Belém (PA), e apresenta, ainda, as metas de redução das emissões de GEE e os esforços realizados pelo Governo brasileiro na implementação da nova NDC do Brasil. Nesse cenário, são destacadas as contribuições dos Municípios, especialmente dos de pequeno e médio porte, que mesmo diante das limitações podem cooperar nas metas climáticas brasileiras. Ao final, são apontados os desafios para garantir a efetividade das ações locais de mitigação e adaptação aos efeitos das alterações climáticas.

Palavras-chave:

Conferência das Partes (COP)
COP30
Mudanças Climáticas
Gases de Efeito Estufa (GEE)
Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)
Nova NDC do Brasil
Mitigação e Adaptação
Política Públicas

Introdução

Desde a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, que originou as Conferências das Partes (COPs), tem-se afirmado como o principal fórum internacional de negociação e tomada de decisões no combate às alterações climáticas. Ao longo das décadas, as COPs consolidaram acordos históricos, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, indicando o rumo das políticas ambientais globais. A COP30, agendada para novembro de 2025, em Belém (PA), representa, além do momento simbólico de reconhecimento da importância da Amazônia, também uma oportunidade para o Brasil reafirmar seu papel de liderança nas discussões climáticas.

Neste cenário, destaca-se a nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) apresentada pelo Brasil na COP29, em 2024, que reforça compromissos ambiciosos de redução de emissões de gases efeito estufa (GEE). Contudo, o êxito da implementação das metas dependerá, em grande parte, da atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo, com especial destaque para os Municípios, que mesmo diante das limitações, especialmente nos de pequeno e médio porte, podem contribuir para as metas climáticas na medida de suas atribuições. Este artigo propõe-se a analisar o percurso das COPs, o significado da COP30, os principais pontos da nova NDC brasileira e a participação estratégica dos Municípios na materialização do compromisso assumido pelo Governo brasileiro.

Antecedentes das Conferência das Partes (COP)

Entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro, um passo decisivo para as relações e políticas ambientais mundiais foi dado. Delegações de mais de 170 países integrantes da Organização das Nações Unidas se reuniram para discutir, pela primeira vez de forma globalmente coordenada, questões relacionadas ao clima. Foi o primeiro encontro internacional que admitiu, de forma coordenada, que havia um problema a ser endereçado relativo à condição ambiental do planeta, e reconheceu que ações e mudanças deveriam ser adotadas para garantir sua habitabilidade a longo prazo.

Essa conferência, cujo nome oficial é Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, é comumente chamada de Rio-92 ou Eco-92. As discussões e acordos firmados nesse encontro pavimentaram o viés e os formatos das negociações político-ambientais mundiais pelos anos seguintes, determinando premissas e métodos a serem aplicados nesse âmbito. O documento resultante do evento, chamado de Carta da Terra, foi um marco indiscutível na maneira com que a relação entre seres humanos e o seu meio ambiente é desenvolvida.

Outros dois momentos derivados da Rio 92 integraram essa trilha de discussões globais sobre o clima. O primeiro, a Rio+10, em 2002, ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul. Com o intuito de avaliar as lições aprendidas e os resultados práticos obtidos a partir dos acordos firmados na Rio-92, a Rio +10 buscava direcionar a atenção pública para a necessidade de se cumprir os acordos feitos dez anos antes, bem como promessas feitas em outras conferências da ONU realizadas na década de 1990, como a de direitos humanos (Viena, 1993) e a de desenvolvimento social (Copenhague, 1995).

Dez anos mais tarde, foi realizada a Rio+20, novamente na cidade que dá nome à cúpula. Objetivou renovar “o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes”¹. Abordou dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. O Governo Federal produziu conteúdos preparatórios para a conferência, como manifestos sobre Cultura e Sustentabilidade, informações sobre Agricultura Sustentável e a posição da Juventude em relação à Rio +20.

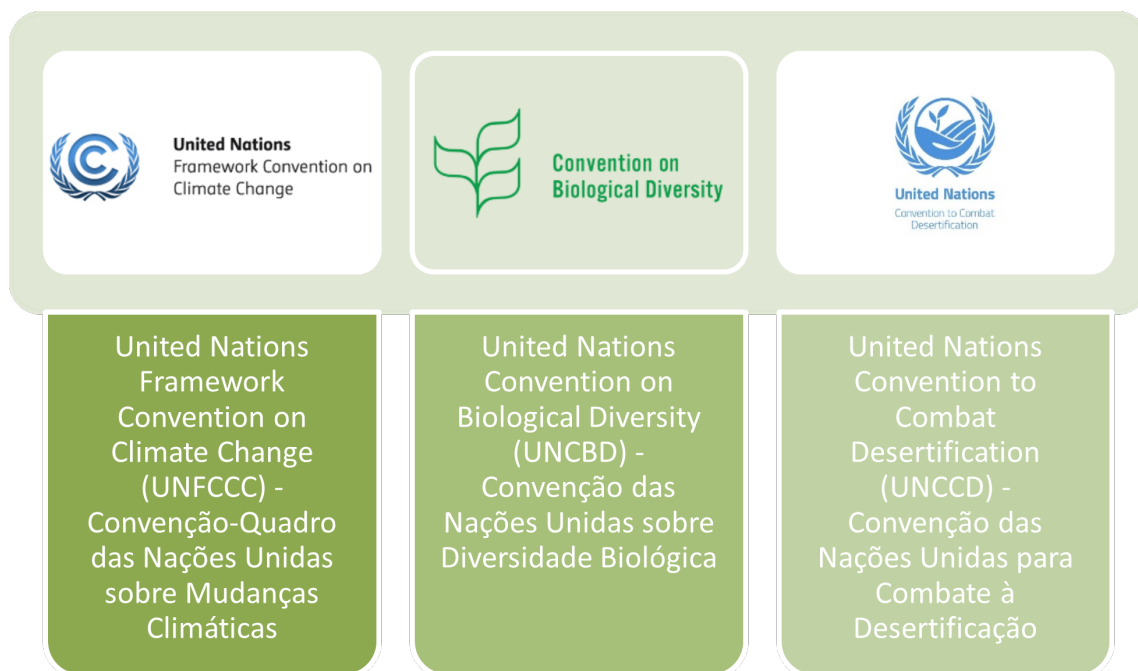
Convenções oriundas da Rio-92

Da Rio-92 emergiram três principais convenções, originadas a partir da identificação de três processos de alto risco: as mudanças climáticas, a perda de biodiversidade e os processos de desertificação. Essas convenções² passaram a operar individualmente, mas de maneira coordenada em uma mesma direção: a conservação e recuperação ambiental e a prevenção contra desastres climáticos. São elas:

1. RIO+20. Sobre a Rio+20. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em: 17 mar. 2025.

2. Para os propósitos deste artigo, o foco deste texto será na UNFCCC, mas recomenda-se pesquisa sobre as demais, que também desenvolvem pautas e discussões de extrema relevância.

Figura 1 - Convenções provenientes da Rio-92



Fonte: Elaborada pelas autoras, com dados das Nações Unidas do Brasil (2025).

A UNFCCC, fruto de um compromisso assinado entre países na Rio-92, foi estabelecida de maneira formal em 1994. Todos os países signatários desse compromisso são denominados “Partes” (do inglês, *parties*). Sua reunião periódica anual, para tratar de temas relacionados à Convenção, é chamada de Conferência das Partes (*Conference of the Parties – COP*³).

A primeira COP (COP 1) se deu em Berlim em 1995 e foi marcada pelo início do processo de negociação entre as partes para definir metas concretas para redução das emissões dos gases causadores do efeito estufa. Foi o ponto de partida para as ações globais de enfrentamento às mudanças climáticas de forma coordenada. Com o intuito de firmar uma base para futuras negociações, a COP 1 se concentrou em definir a posição de cada país no processo de enfrentamento do aquecimento global.

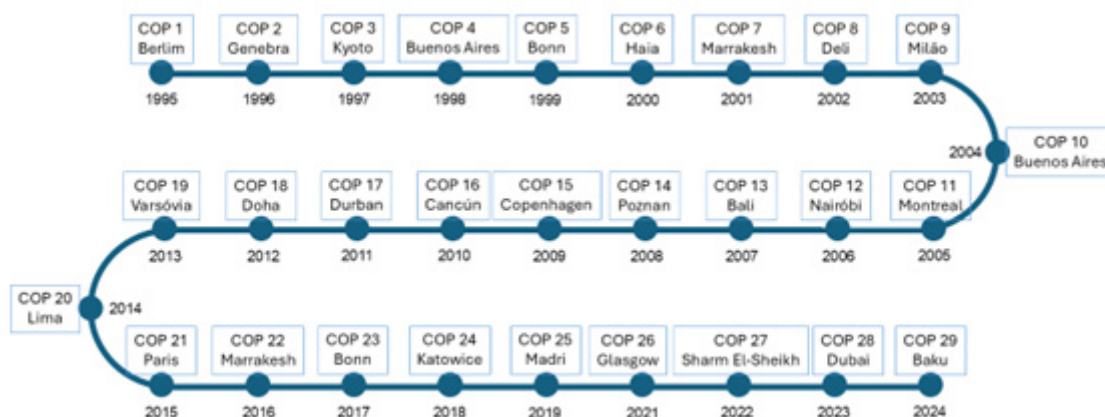
Uma das pedras fundamentais posicionadas na Rio-92 foi o consenso de que as nações mais desenvolvidas deveriam assumir um ônus maior no processo de preservação ambiental, uma vez que, devido às atividades industriais e padrões de consumo populacional, elas foram consideradas as maiores responsáveis pela degradação do meio ambiente. Foi acordado também que as nações mais pobres ou em desenvolvimento necessitavam de aporte financeiro e tecnológico para caminharem em direção a um patamar de desenvolvimento sustentável.

Histórico das COPs

Conforme mencionado anteriormente neste texto, as COPs da UNFCCC ocorrem em periodicidade anual desde sua primeira edição, em 1995. A Figura 2 ilustra a linha do tempo de todas as edições da COP, até o ano de 2024.

3. As outras convenções (UNCBD e UNCCD) também realizam suas Conferências das Partes de maneira periódica, embora em geral essas não tenham tanta projeção quanto as COPs relacionadas à UNFCCC. Por esse motivo, quando o termo COP for empregado neste texto daqui em diante, será referente à COP da UNFCCC.

Figura 2 - Linha do tempo de todas as edições da COP UNFCCC, até 2024



Fonte: Elaborada pelas autoras, com dados de Iberdrola (2025).

Nesse mesmo sentido, as negociações da COP 1 se desenvolveram alinhadas à premissa de que os países mais industrializados detinham maior responsabilidade sobre o aquecimento global e seus efeitos e, portanto, deveriam assumir compromissos mais rígidos para contê-los. Apesar de serem assunto das discussões, as economias em desenvolvimento não foram incluídas nesta Conferência. Essa lógica de responsabilização do maior poluidor (similar ao princípio do poluidor pagador do direito ambiental) deu o tom para a vasta maioria das negociações no tema desde então. Essa premissa, porém, também é a motivadora das discussões mais acaloradas em fóruns internacionais que tratam sobre o tema, que serão endereçadas mais à frente neste texto.

A COP 2, em 1996, também se desenvolveu no espectro de solidificação da base para as negociações futuras, servindo como veículo para consolidação da ciência climática como pilar norteador das atividades desenvolvidas no âmbito da Convenção. Embora possa parecer algo trivial, o fato é que, com o avançar do debate ambiental nas últimas três décadas, preceitos considerados básicos têm sido questionados quando são envolvidos em agendas político-econômicas. É o caso do aquecimento global, que enfrenta uma crescente onda negacionista – a ponto de o Governo brasileiro, no processo atual de preparação para a COP30, se ver compelido a integrar uma Iniciativa Global para Integridade da Informação sobre Mudanças do Clima, com o intuito de combater o negacionismo e a desinformação sobre mudanças climáticas – mais sobre isso em seção posterior deste texto. Nessa edição da Conferência, os países também decidiram pela criação de obrigações legais vinculadas a metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa.

Três anos após a consolidação da UNFCCC, veio o primeiro acordo firmado pelas suas partes: o Protocolo de Kyoto, fruto da COP3, na cidade homônima. Consiste em um tratado complementar à Convenção e define metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para países desenvolvidos e para aqueles que estavam em processo de migração para o regime capitalista.

Apesar de sua criação datar de 1997, o Protocolo de Kyoto só entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, pois dependia de adequações para ser implementado; atendidas as condições, precisava ser ratificado por pelo menos 55% dos países-membros que fossem responsáveis por no mínimo 55% das emissões de 1990, sendo enfim posto em prática a partir de 2005. O Brasil ratificou o documento em 2002. Entre as nações que configuram os principais emissores de gases causadores do efeito estufa, somente os Estados Unidos não o ratificaram (e deixaram o acordo em 2001), embora essa posição não os livre das responsabilidades e obrigações definidas pela Convenção.

De periodicidade anual, as COPs se desenvolveram e avançaram em suas negociações ao longo dos anos, com alguns marcos pelo caminho. Exemplos: a determinação do limite máximo de 2°C para o aquecimento global, definido na COP15, a criação do Fundo Verde para o Clima, fruto da COP16, e o

acordo para promover a transição energética e emissões líquidas zero até 2050, resultante da COP28. A mais proeminente da última década, porém, foi sem dúvida a COP21, em Paris.

Diferentemente de acordos que o antecederam, o Acordo de Paris é o primeiro tratado sobre mudanças climáticas com vínculo legal. Esse vínculo se dá, de maneira pioneira, por meio de um processo *bottom-up*: o próprio país signatário, por meio de suas NDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas, em tradução livre), define quais são suas metas de redução nas emissões de poluentes e de adaptação às mudanças climáticas – mais sobre as NDCs em momento posterior neste texto. Dessa forma, caso não honre os compromissos autodeterminados, os países podem sofrer sanções; pode-se citar como exemplo o Brasil: caso não cumpra as metas propostas em suas NDCs, pode ter barrada sua entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Uma vez que nem todos os países integrantes da UNFCCC são signatários do Protocolo de Kyoto e/ou do Acordo de Paris, suas negociações ocorrem de maneira concomitante, porém tecnicamente separadas daquelas no âmbito da COP. Dessa forma, as COPs servem como fórum para debates de três esferas de negociações: CMP – Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, encontro voltado para as discussões no âmbito do Protocolo de Kyoto; CMA – Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, reunião na esfera do Acordo de Paris; e a própria COP, que engloba todas as partes da UNFCCC.

Em encontros internacionais mais recentes, especialmente na COP29 (2024), o foco das discussões tem sido em torno de temas relacionados a financiamento. Ao final do referido evento, foi firmado um compromisso para destinação de US\$300 bilhões por ano por países desenvolvidos para contenção e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas até 2035. Embora esse número, sem uma escala comparativa, possa parecer alto, a expectativa dos países em desenvolvimento era de uma cifra quase quatro vezes maior, o que gerou frustração nos membros desse grupo ao final das negociações.

Há também um aspecto simbólico nos resultados da COP29: na contramão da premissa estabelecida desde a Rio-92, pela primeira vez o texto divulgado ao final da conferência não define os países desenvolvidos como principais responsáveis pelo aquecimento global, e, portanto, livra-os do compromisso mandatário do custeio da mitigação de suas consequências – apenas sugere que eles estejam “na dianteira” desse processo. A falta de clareza no texto, segundo especialista⁴, também abre espaço para a diluição dessa responsabilidade. Essa posição foi vista pelos países em desenvolvimento como um retrocesso nas políticas climáticas globais.

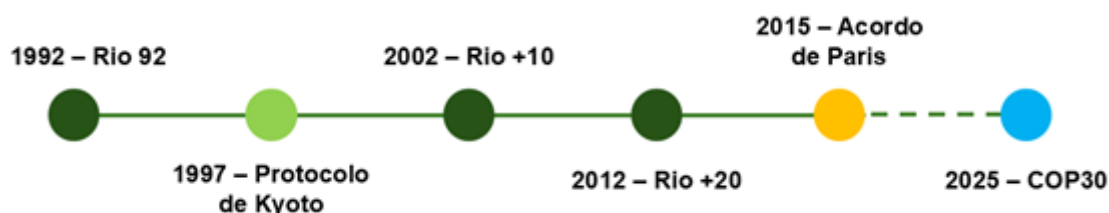
Enquanto há recuo de governos de países desenvolvidos nessas temáticas, retirando-se de compromissos firmados, o discurso do Governo brasileiro tem se destacado na luta contra as mudanças climáticas. Apesar de ter tido resultados considerados insuficientes, a COP29 significou um marco para o Brasil, que deu um passo à frente e reeditou suas NDCs, tornando-as ainda mais rígidas; essa atitude pode ser vista como um posicionamento firme do país que será a sede da próxima COP: COP30 Belém.

COP30

Como demonstrado anteriormente neste texto, e resumido na linha do tempo abaixo, o Brasil já é *habitué* em painéis internacionais sobre clima e meio ambiente:

4. Stela Herschmann, especialista de Política Internacional do Observatório do Clima.

Figura 3 - Linha do tempo dos principais eventos com participação brasileira no contexto das Nações Unidas em relação ao clima



Fonte: Elaborada pelas autoras, com dados de IBERDROLA (2025).

Em 2025, pela primeira vez, o Brasil sediará a COP⁵. O país tem desempenhado papel de referência e vanguarda nas discussões ambientais desde a Rio-92, e a COP30 fortalece a posição de liderança do Brasil nas questões climáticas, visto que é o sétimo maior emissor de gases poluentes, mas também detentor de uma das maiores reservas naturais e de biodiversidade do mundo: a Amazônia, que simboliza a resiliência e perseverança necessárias para resistir no quadro atual de degradação ambiental enfrentado em escala global. “Fazer da COP30, no território tão simbólico da Amazônia, o momento da vida para restaurar tudo aquilo que parece que estamos perdendo, a cada situação extrema que estamos enfrentando, é um dos maiores desafios que temos pela frente” (SILVA, 2024).

A posição internacional do Brasil no panorama de discussões ambientais e de sustentabilidade, conforme já mencionado, historicamente é de liderança e vanguarda. Realizar a COP nesse contexto é simbólico e estimulante, especialmente após a Conferência do ano anterior, que ocorreu no Azerbaijão, um país cuja experiência prévia não remonta a preocupação com questões climáticas ou ambientais – pelo contrário: seu presidente à época da COP29 já se referiu aos combustíveis fósseis como “presentes de Deus”. O evento foi envolto em polêmicas, especialmente após a denúncia por organizações internacionais de que grande parte dos delegados enviados para as negociações tinha ligação com a indústria petrolífera.

A posição do Brasil à frente da COP30

Após os resultados considerados insuficientes provenientes da COP29, o Governo brasileiro enxerga um desafio ainda maior para a COP30: reestabelecer a confiança entre os países enquanto se expande a disponibilidade de recursos para mitigação de efeitos do aquecimento global e para proteção ambiental. Espera-se que o posicionamento brasileiro, que sempre teve sua voz respeitada em fóruns ambientais mundiais, sirva como catalisador para novos e produtivos acordos e leve a avanços significativos na luta contra as mudanças climáticas – empreitada que, cada vez mais, é percebida como perdida. “O Brasil é, sobretudo, uma coleção de soluções contra mudanças do clima. [...] [O que se pode esperar ao fim da COP30] é mais ação do que papel” (LAGO, 2025).

O desafio que se coloca à frente do Brasil, de acordo com o presidente da COP30, o Embaixador André Corrêa do Lago, é costurar um pacote de medidas para dar suporte aos países em desenvolvimento, em uma lógica de financiamento que assegure os recursos necessários (LAGO, 2025). Esse processo de negociações deve se estender durante o ano de 2025, culminando em um possível e esperado acordo a ser firmado durante a COP30, consolidando um movimento de avanço ao invés de “patinação” no mesmo lugar - enquanto o tempo passa e o objetivo de contenção do aquecimento global fica cada vez mais inatingível.

5. O Brasil teve a chance de sediar a COP25, em 2019, mas retirou sua candidatura ao final de 2018. O Governo Federal à época alegou falta de recursos orçamentários para realização do evento.

Nesse contexto, os mais pobres são os mais atingidos. Aqueles que vivem nas periferias das grandes cidades, que vivem nos rincões do mundo e no Brasil profundo, [sofrem] as maiores consequências. Então, é isso que nós queremos debater. Como será o financiamento disso? Qual a disposição do mundo, dos países desenvolvidos, que são os chamados desenvolvidos, industrializados, que são os mais responsáveis pela contribuição às mudanças climáticas. O Brasil está fazendo o seu dever de casa [na questão climática] (MACEDO, 2025).

Não por acaso, Belém será o palco da COP30, que já está sendo referenciada como decisiva para os acordos climáticos firmados pelos países signatários. O evento ocorrerá nos períodos de 6 e 7 e de 10 a 21 de novembro de 2025, sendo no primeiro período destinado à realização da Cúpula de Líderes, e no segundo, à 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – UNFCCC COP30. Foi determinado como crucial que os países apresentem na ocasião suas ações desenvolvidas para atenderem aos compromissos firmados no Acordo de Paris. Os signatários do Acordo entendem que esse é o cenário limite para que o planeta consiga se manter dentro da meta de limitar o aquecimento global a 1,5°C acima do nível pré-industrial. Nesse contexto, é sob pressão que o Brasil irá liderar as negociações entre as partes na Convenção, para que os resultados esperados sejam atingidos.

O Governo brasileiro tem, contudo, uma poderosa aliada nessa empreitada: a participação social. A espelho da experiência durante a Presidência do Brasil no G20 2024, o governo articula meios e espaços para receber as diferentes vozes da sociedade civil no âmbito da COP30, com o intuito de somar saberes, opiniões e experiências em prol de soluções locais e globais. “Eu não acredito em nada que é feito sem o povo. Então, o povo terá mais uma vez uma oportunidade, sob a liderança do Brasil, de poder contribuir para um tema tão significativo como a mudança climática” (MACEDO, 2025).

Uma das grandes preocupações do país a ser abordada na Conferência é a oferta de alimentação saudável, de qualidade, em quantidade e a preço justo, conferindo segurança alimentar às populações. Especialmente nas discussões relacionadas a essas temáticas, o Governo brasileiro julga a participação popular essencial.

Além do levantamento da produção local, o governo está dialogando com organizações da sociedade civil para entender melhor as demandas e sugestões sobre o tema. O objetivo é alinhar a oferta de alimentação aos valores de sustentabilidade defendidos pela conferência, promovendo a valorização de produtores locais, a redução de impactos ambientais e o fortalecimento da economia regional (CASA CIVIL, 2024).

Enquanto, porém, a participação da sociedade civil é um poderoso ativo, um empecilho às negociações é a desinformação a respeito das mudanças climáticas. Com o intuito de fortalecer pesquisas científicas e medidas que combatam as popularmente chamadas *fake news*, o Governo brasileiro participará de uma Iniciativa Global para Integridade da Informação sobre Mudanças do Clima, em um esforço conjunto com a UNESCO e a ONU. Em mais um posicionamento de vanguarda, o Brasil avança para conter a desinformação, que gera hesitação em um contexto que demanda urgência.

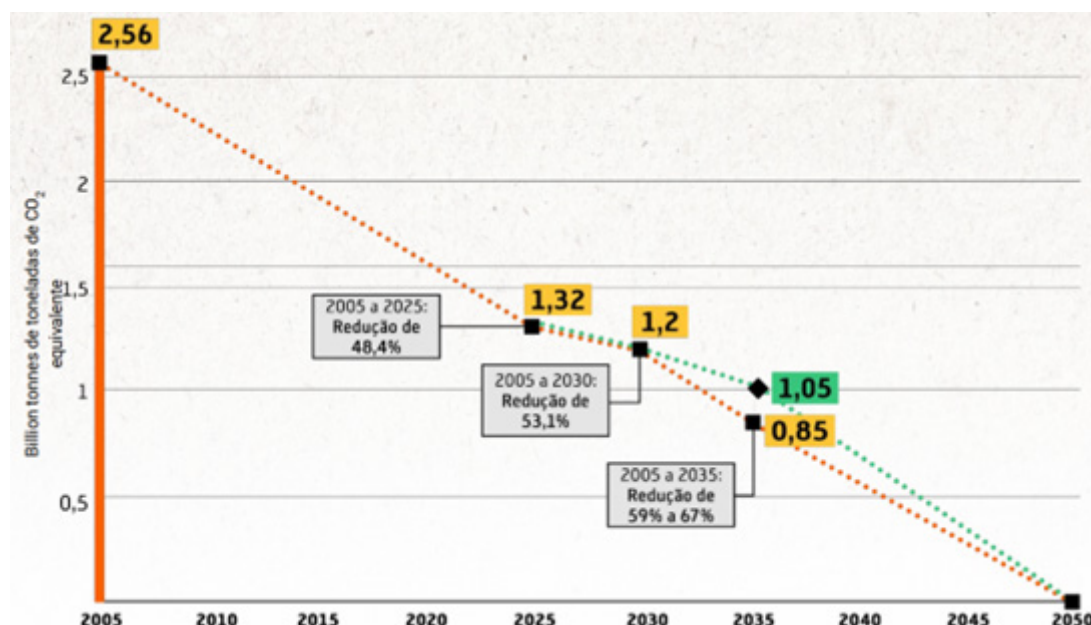
Nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil

O Brasil, ao assumir compromisso no Acordo de Paris em 2015, durante a 21ª Conferência das Partes (COP21), por meio das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)⁶, ampliou as metas climáticas na COP29, realizada em novembro de 2024, em Baku, Azerbaijão. Na nova NDC do Brasil, foram estabelecidas metas ambiciosas para a redução das emissões líquidas de gases de efeito

6. A Nova NDC do Brasil está disponível no link: <https://encurtador.com.br/76E3l>. Acesso em: 31 mar. 2025.

estufa (GEE), de 59% a 67% em 2035, em relação aos níveis de 2005, que equivale a uma redução de 850 milhões a 1,05 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente, envolvendo todos os setores da economia (*economy-wide*).

Figura 4 - Meta de emissões de GEE para 2035



Fonte: Nova NDC do Brasil para 2035 (2024).

Para alcançar o objetivo, em atendimento à meta do Acordo de Paris de limitar o aquecimento médio do planeta a 1,5°C em relação ao período pré-industrial, conforme Balanço Global acordado na COP28, em Dubai (2023), o Governo brasileiro reafirmou a intenção de zerar o desmatamento na Amazônia Legal até 2030 e restaurar 6 milhões de hectares de florestas até 2030 e 24 milhões de hectares até 2050.

Segundo as informações disponibilizadas na nova NDC do Brasil, para o alcance das metas, as disposições em implementação abrangem:

- a revisão e implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), destacado como referência no esforço de coordenação de políticas e medidas de mitigação e adaptação para alcançar o compromisso brasileiro junto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Clima, em português (UNFCCC, sigla em inglês);
- a integração do Plano de Transformação Ecológica (PTE), lançado pelo Ministério da Fazenda em 2023, que se refere ao conjunto de políticas públicas com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável (uso dos recursos naturais, na produção de alimentos e nas biotecnologias), tecnológico e a difusão de inovações; garantir pagamentos por serviços ambientais, entre outras
- por outro lado, a condução do Pacto Nacional pela Transformação Ecológica, que prevê atuações coordenadas entre os entes federados - Municípios, Estados e União - com o intuito de adotar um conjunto de ações e determinações relacionados à sustentabilidade ecológica; desenvolvimento econômico sustentável; justiça social, ambiental e climática; consideração dos direitos das crianças e das gerações futuras e a resiliência a eventos climáticos extremos;
- a utilização de instrumentos econômicos do PTE, para a implementação do Plano Clima, como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), o Programa Brasileiro de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial para a Transformação Ecológica (Programa Eco Invest Brasil), Taxonomia Sustentável Brasileira (TSB), Reforma Tributária, Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica (BIP) e o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE).

Estabelecido em 2009 para consolidar a execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o Plano Clima será o principal guia da política climática brasileira até 2035. Desde 2023, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) reformula o documento, composto por representantes de 22 Ministérios, além da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima), Câmara de Articulação Interfederativa e do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC). A nova versão é constituída por três componentes principais: a “Estratégia Nacional de Mitigação”, direcionado para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE); a “Estratégia Nacional de Adaptação”, orientado para a implementação e monitoramento de ações de adaptação de sistemas humanos e naturais à mudança do clima; e a “Estratégia Transversal”, que integra diferentes setores e políticas para garantir a efetividade das determinações climáticas

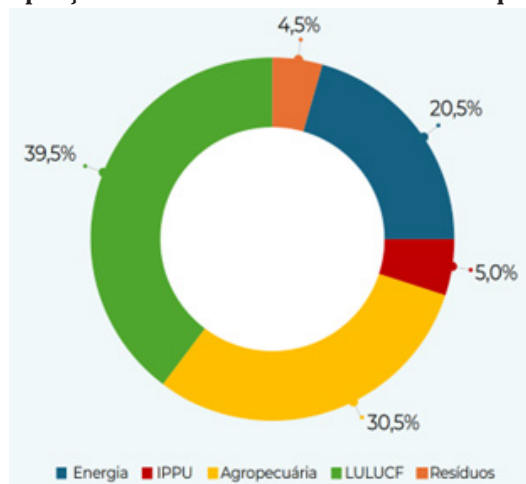
As Estratégias Nacionais de Mitigação e de Adaptação, estruturadas em sete e dezesseis Planos Setoriais, respectivamente, contêm diretrizes para ações, metas, custos de implementação, meios de financiamento, além de mecanismos de monitoramento e avaliação. Desde o segundo semestre de 2024, os Ministérios que integram o CIM, com suporte técnico-científica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), conduzem a realização de consultas públicas e eventos presenciais para a construção dos Planos Setoriais de Adaptação⁷, nos setores contemplados, em debate com o setor privado, sociedade civil e comunidade científica.

Destaque das Contribuições Brasileiras

Em dezembro de 2024, o Governo brasileiro submeteu o “Primeiro Relatório Bial de Transparência do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)”, que apresenta informações detalhadas sobre as ações do país na implementação de políticas públicas relacionadas à mitigação e à adaptação à mudança do clima.

Conforme o documento, o Brasil reportou suas emissões brutas de GEE, abrangendo os setores de Energia, Agropecuária, Mudança de Uso da Terra e Florestas, Processos Industriais e Resíduos, em 2.039.236 kt CO₂ eq, em 2022. Embora represente um aumento de emissões em relação a 2020 (1.824.760 kt CO₂ eq), são menores que as estimadas em 2021 (2.116.314 kt CO₂ eq). O setor de Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Floresta (LULUCF) permanece como o maior responsável pelas emissões do país, em decorrência ao desmatamento nos biomas Amazônia e no Cerrado, seguido do setor da Agropecuária, Energia, Processos Industriais e Uso de Produtos (IPPU, sigla em inglês) e Resíduos.

Figura 5 - Proporção setorial das emissões de GEE líquidas em 2022



Fonte: Primeiro Relatório Bial de Transparência do Brasil (2024).

7. Para acompanhar e participar do desenvolvimento dos Planos Setoriais da “Estratégia Nacional de Mitigação” e da “Estratégia Nacional de Adaptação”, consultar a Plataforma Brasil Participativo, disponível no link: <https://encurtador.com.br/YcO1K>

As grandes emissões de CO₂ no setor de Mudança de Uso da Terra e Floresta se devem à conversão de áreas de florestas para pastagens e outras culturas agrícolas. A agropecuária, a pecuária e a agricultura são os maiores contribuintes para as emissões de GEE, com destaque para as emissões de metano da digestão dos animais e a liberação de CO₂ devido ao desmatamento. O setor de Energia, embora em menor escala, também contribui para as emissões, especialmente ao uso de combustíveis fósseis. Segundo o Relatório “Análise das Emissões de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas Climáticas do Brasil - 1970-2023”, desenvolvido pelo Observatório do Clima - SEEG (2024), as emissões do setor de Resíduos estão associadas ao aumento da população e a avanços no acesso aos serviços de saneamento, bem como no aproveitamento dos gases gerados no tratamento de resíduos.

A nova NDC do Brasil aponta que a contribuição brasileira significativa para a remoção maciça de GEE da atmosfera será a restauração em larga escala da vegetação nativa. Ao relançar o Fundo Amazônia, o Governo brasileiro retomou programas que haviam sido descontinuados pelo governo anterior, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado) e na Amazônia Legal (PPCDAm). Tais iniciativas, em conjunto com o Plano Nacional para a Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG), estimam a restauração de 24 milhões de hectares, com investimentos previstos de R\$ 200 bilhões.

O Primeiro Relatório Bienal de Transparência do Brasil (2024) aponta que o PPCDAm foi responsável pela queda do desmatamento da Amazônia em 83% entre 2004 e 2012, e, entre janeiro e dezembro de 2023, permitiu, em conjunto com outras determinações, a redução de 22% do desmatamento na Amazônia, além da redução adicional de 40,5% de janeiro a maio de 2024. Dados recentes também sinalizam diminuição de 15% no desmatamento no Cerrado no primeiro semestre de 2024. Em 2023, ao atualizar o PLANAVEG, foram estabelecidas medidas para a recuperação de pelo menos 12 milhões de hectares de vegetação nativa até 2030.

Dados mais recentes divulgados pelo Relatório Anual de Desmatamento (RAD 2023), elaborado pelo MapBiomas, apontam que o desmatamento no Brasil registrou uma redução de 11,6% em 2023, comparado ao ano de 2022, como resultado da retomada de providências de fiscalização. Em 2023, o país perdeu 1.829.597 hectares de vegetação, enquanto em 2022 a perda foi de 2.069.695 hectares. A agropecuária continua sendo o principal vetor de pressão, responsável por mais de 97% da perda de vegetação nativa nos últimos cinco anos. Outros vetores incluem garimpo, eventos climáticos extremos, expansão urbana e, na Caatinga, projetos de energia solar e eólica.

Contribuição dos Municípios no cumprimento da nova NDC do Brasil

O compromisso assumido pelo Governo brasileiro na nova NDC requer cooperação interfederativa para o cumprimento das metas de redução de GEE, especialmente dos Municípios que desempenham papel fundamental na implementação das ações de mitigação e adaptação em seus territórios, na esfera de suas responsabilidades. Na ocorrência dos eventos climáticos, os Municípios estão na linha de frente na minimização dos impactos, tornando essencial a adoção de políticas públicas e a realização de providências concretas voltadas para a resiliência climática.

Além da responsabilidade de execução das medidas para reduzir as vulnerabilidades e aumentar a resiliência das cidades aos efeitos dos eventos climáticos cada vez mais extremos, a colaboração dos Municípios na execução das estratégias de mitigação e de adaptação à mudança do clima, no âmbito local, abrangem setores-chaves considerados nas Estratégias Nacionais de Mitigação e de Adaptação.

Os Municípios são responsáveis por atividades que impactam diretamente as emissões de GEE, como o transporte urbano, a gestão de resíduos e o planejamento urbano. Ao implementar políticas públicas que incentivem o transporte coletivo, a mobilidade coletiva e a gestão adequada de resíduos, estes podem contribuir na redução de suas emissões. Além de colaborar na mitigação dos efeitos das mudanças do clima com a captura de carbono, por meio de iniciativas de reflorestamento e preservação de áreas verdes.

Apesar dos desafios financeiros, técnicos e de gestão, presentes especialmente em Municípios de pequeno e médio porte, as ações locais podem ser determinantes para o alcance das metas climáticas. O protagonismo municipal é indispensável na adaptação climática, e até mesmo ações que pareçam pequenas a um primeiro olhar podem ter consequências importantes e iniciar processos reais de mudança. Municípios inovadores e dispostos a tomar atitudes enfáticas para adaptar-se às novas condições climáticas podem se colocar em uma posição de pioneirismo e exercer importante papel de liderança em sua região.

Nesse aspecto, como proposta de identificação de práticas que podem ser executadas pelos Municípios, com o objetivo de contribuir nas metas climáticas previstas na Estratégia Nacional de Mitigação, composta de sete Planos Setoriais - Uso da Terra e Florestas, Agropecuária, Energia, Transportes, Cidades e Mobilidade Urbana, Resíduos e Indústria, que foram alinhados no Quadro 1, em conjunto com as estratégias de mitigação possíveis a nível local e a identificação de ações de curto prazo. Ressalta-se que ações como estas sugeridas a seguir podem ser executadas inclusive por Municípios de pequeno e médio portes, com aportes financeiros e técnicos menores, quando comparadas a ações estruturais de maior prazo de efetivação.

Quadro 1 - Setores Chaves de emissões de GEE e estratégias de mitigação

Sector Chave da Estratégia Nacional de Mitigação	Estratégias de Mitigação para Redução de Emissões de gases de efeito estufa, definidas na nova NDC do Brasil	Possíveis Contribuições dos Município nas Metas Climáticas dos Setores Chave	Contribuições em Ações de Curto Prazo
Uso da Terra e Florestas	Suprimir o desmatamento ilegal e incentivar a preservação da vegetação nativa	Implementação de políticas de reflorestamento, proteção de áreas verdes e recuperação de nascentes	- Desenvolvimento de ações de reflorestamento no território do Município - Implementação de programa de preservação de nascentes e conservação da água, incluindo reflorestamento das matas ciliares
Agropecuário	Promover a conversão de novas áreas prioritariamente a partir de pastagens degradadas, expandindo a área de cultivos em sistemas integrados como integração lavoura-pecuária e lavoura-pecuária-floresta	Incentivo de práticas de baixa emissão de carbono, como recuperação de pastagens degradadas	Desenvolvimento de programas e projetos para a recuperação de áreas degradadas
Energia	Ampliar a geração de energia elétrica com aumento da participação de tecnologia e fontes limpas – desafio considerável dada a participação significativa desses recursos na matriz elétrica nacional	- Promoção de projetos de eficiência energética em prédios públicos e incentivo ao uso de fontes renováveis - Expansão de fontes renováveis, ações de eficiência energética e incentivo a biocombustíveis	- Desenvolvimento de campanhas de conscientização sobre o uso eficiente da energia elétrica - Incentivo a microgeração de energia elétrica, por fonte renovável (energia solar fotovoltaica e biomassa), para atendimento/complemento a demanda de energia elétrica

Setor Chave da Estratégia Nacional de Mitigação	Estratégias de Mitigação para Redução de Emissões de gases de efeito estufa, definidas na nova NDC do Brasil	Possíveis Contribuições dos Município nas Metas Climáticas dos Setores Chave	Contribuições em Ações de Curto Prazo
Transportes	Alinhar as emissões de gases de efeito estufa ao setor de energia, pela substituição de combustíveis fósseis por eletricidade e biocombustíveis	Incentivo ao transporte público eficiente e sustentável e à mobilidade ativa, como ciclovias, e modais sustentáveis	- Incentivo ao uso de transporte público e não motorizado - Implantação de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas para estímulo à mobilidade ativa
Cidades e Mobilidade Urbana	Realizar ações de desenvolvimento urbano sustentável, mobilidade ativa e melhoria do transporte público, com o objetivo de reduzir a dependência do transporte individual Nas edificações, avançar na ampliação da eficiência energética e avaliação de alternativas ao uso do GLP e gás natural para cocção, como biometano Aumentar o potencial de remoções de GEE nas cidades, com a integração de medidas de desenvolvimento urbano sustentável com soluções baseadas na natureza	- Adoção de medidas para reduzir emissões no setor de transportes e habitação - Planejamento adequado da expansão das cidades, com vistas a redução do desmatamento, impermeabilização do solo e da vulnerabilidade a eventos climáticos extremos - Integração entre políticas de habitação, mobilidade e meio ambiente, com vistas ao fortalecimento da resiliência climática urbana	- Ampliação das áreas verdes, de modo a contribuir para a abrangência da arborização nas cidades - Ampliação das fiscalizações de desmatamento ilegal, principalmente em Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e Faixas Marginais de Proteção (FMPs)
Resíduos	Reduzir as emissões de metano, aliada à sua captura e aproveitamento energético	- Expansão da reciclagem, compostagem e redução da disposição inadequada de resíduos para diminuição das emissões de metano - Implementação da logística reversa e de sistemas eficientes de reciclagem	- Implementação de sistema de coleta seletiva e compostagem, incluindo parceria com cooperativas ou associações de catadores - Desenvolvimento de campanhas de conscientização sobre a coleta seletiva e compostagem
Indústria	Reduzir a intensidade de emissões, por meio da substituição progressiva de combustíveis fósseis por biocombustíveis e eletrificação, a adoção gradual de novas rotas tecnológicas de processos industriais com menor emissão	Exigência de adequações nos empreendimentos industriais e de adoção de práticas sustentáveis nos processos industriais	Criação de incentivos fiscais para indústrias que adotem práticas sustentáveis, como tecnologias mais limpas e eficientes

Fonte: Elaborado pelas autoras, com informações adaptadas da Nova NDC do Brasil para 2035 (2024).

Para contribuições mais duradouras, as ações de médio prazo contemplam a elaboração e revisão de Planos Diretores e da Legislação Urbanística Complementar, com a inclusão de diretrizes específicas de mitigação e adaptação nas medidas de desenvolvimento urbano e territorial do Município, abrangendo áreas urbanas e rurais, com implicação nas políticas setoriais estruturantes do território. Há, naturalmente, algumas questões inerentes a Municípios de acordo com seu porte; é, contudo, necessário que o governo local observe as possibilidades de ação dentro das obrigações relativas à condição de seu Município.

Por exemplo, o Plano Diretor é obrigatório aos Municípios com mais de vinte mil habitantes pela Constituição Federal, sendo que a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estendeu essa obrigatoriedade a outros Municípios que se situam em áreas metropolitanas ou aglomerações urbanas e áreas de especial interesse turístico e ainda para aqueles inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com impacto regional e nacional, e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, mesmo que tenham menos de vinte mil habitantes; já a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei nº 12.305/2010, define que a responsabilidade pela gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos deve ser compartilhada entre os entes federativos, a sociedade civil e o setor empresarial, sendo que os Municípios devem elaborar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), assim como o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), condições estas requeridas, para o acesso a recursos orçamentários da União, quando destinados a infraestrutura de saneamento básico. Dessa forma, fica evidente que, mesmo em casos de discrepâncias, todos os Municípios possuem responsabilidades de sua parte, e o ordenamento jurídico nacional determina meios e ferramentas para tal.

Quanto às ações de longo prazo, os Municípios podem se comprometer com a elaboração e implementação de Planos de Ação Climática, que estejam alinhados com as diretrizes da nova NDC, o que envolve a capacitação dos gestores e técnicos municipais, a integração de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas nas esferas da Administração Municipal, o financiamento externo e a execução de projetos e obras para resiliência urbana. Tais providências, associada à criação de um sistema de monitoramento e avaliação das medidas climáticas, podem garantir a transparência e a eficácia das iniciativas.

Em complemento às práticas mais duradouras, a efetivação de parcerias com o setor privado e organizações não governamentais podem ser fundamentais para viabilizar esses projetos, mesmo em cenários de restrição orçamentária.

As ações de curto, médio e longo prazo propostas para execução pelas Administrações Municipais, no âmbito de suas atribuições, não se esgotam no presente artigo. Vale destacar que a implementação das medidas dependerá da capacidade de gestão das Administrações Municipais e da realidade local. Em função dos recursos disponíveis, da estrutura institucional e do grau de maturidade das políticas públicas existentes, cada Município poderá definir sua própria trajetória de implementação.

Considerações Finais

Diante das contribuições dos Municípios expostas anteriormente, convém mencionar os desafios para garantir a efetividade das ações locais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Entre os principais desafios, são apontadas as seguintes perspectivas:

- **Capacidade Técnica e Institucional:** a falta de conhecimento sobre mudanças climáticas e gestão ambiental pode dificultar a formulação de planos de ação alinhados às metas da NDC. As gestões locais, especialmente nos pequenos e médios Municípios, carecem de equipes especializadas e capacitação técnica para desenvolver e implementar políticas climáticas.
- **Financiamento:** a execução de práticas de resiliência exige investimentos em infraestrutura verde, no fortalecimento da capacidade de resiliência da população e na recuperação ambiental. No

entanto, muitos Municípios desconhecem as linhas acessíveis, enfrentam dificuldades financeiras e dependem de repasses estaduais e federais ou de financiamentos internacionais, que nem sempre são acessíveis. Convém pontuar que a arquitetura financeira global não é adequada para cidades, em decorrência das garantias e altas taxas de juros que, em muitas ocasiões, não são possíveis de serem atendidas por economias de porte municipal. Há, porém, ferramentas a serem exploradas, como convênios, que permitem um posicionamento mais assertivo em busca de meios de financiamento.

- **Planejamento Urbano e Uso do Solo:** a expansão desordenada das cidades, sem planejamento adequado, resulta em aumento do desmatamento, impermeabilização do solo e vulnerabilidade a eventos climáticos extremos. A falta de integração entre políticas de habitação, mobilidade e meio ambiente compromete a resiliência climática urbana;
- **Gestão de Resíduos Sólidos:** a destinação inadequada de resíduos sólidos contribui para a emissão de gases de efeito estufa, como o metano. A implementação da logística reversa e de sistemas eficientes de reciclagem ainda é um desafio para muitos Municípios.
- **Mobilidade Sustentável:** a dependência de veículos movidos a combustíveis fósseis aumenta as emissões de carbono nas cidades. A falta de investimentos em transporte público eficiente, ciclovias e modais sustentáveis dificulta a redução das emissões urbanas.
- **Vulnerabilidade a Eventos Climáticos Extremos:** os Municípios do território brasileiro enfrentam os impactos das mudanças climáticas, como inundações, enxurradas e alagamentos, deslizamentos e secas prolongadas. A falta de estrutura adequada da Defesa Civil municipal, bem como a ausência de Planos de Contingências e Planos de Adaptação e infraestrutura resiliente agrava os danos socioeconômicos causados por esses eventos.
- **Engajamento da Sociedade e do Setor Privado:** a participação da população e do setor produtivo é essencial para a implementação de políticas climáticas eficazes. No entanto, a falta de conscientização e de incentivos para práticas sustentáveis pode dificultar a adesão de empresas e cidadãos às metas da nova NDC do Brasil.

Para a superação dos desafios, os Municípios demandam suporte técnico e financeiro, fortalecimento das políticas públicas locais e maior integração com os Governos Estadual e Federal. A cooperação entre os setores público e privado, bem como o engajamento da sociedade civil, será essencial para que as metas climáticas sejam atingidas na sua totalidade.

Nesse contexto, se destaca a promulgação da Resolução do Conselho da Federação nº 3⁸, em 3 de julho de 2024, que institui o Compromisso para o Federalismo Climático, estabelecendo, entre outras disposições, a garantia de meios de implementação adequados ao enfrentamento das mudanças do clima aos Estados, Municípios e União. O documento determina que os entes federados devem desenvolver planos, instrumentos e metas climáticas para serem adotadas de forma contínua, progressiva, coordenada e participativa. Além de definir que as políticas climáticas sejam orientadas por evidências científicas e considerem as particularidades socioeconômicas, estruturais e ambientais do país.

Pelas razões apresentadas, a efetivação das metas da nova NDC do Brasil exige uma forte cooperação entre os entes federativos. Os Municípios, perante sua relevância, muitas vezes enfrentam desafios financeiros e técnicos para implementar ações climáticas. Portanto, o suporte de políticas públicas, que incluam o fortalecimento da governança ambiental local, a efetuação da cooperação entre os diferentes níveis de governo e a ampliação de financiamento climático e capacitação, são essenciais para que os Municípios possam contribuir de maneira efetiva com os compromissos climáticos, assumidos pelo Brasil, no Acordo de Paris.

A realização da COP30 no Brasil, além de significar um espaço de negociações internacionais, representa também um catalisador para políticas públicas eficientes e inclusivas. Somente por meio de uma abordagem integrada e participativa será possível garantir um futuro mais sustentável e resiliente para gerações futuras.

8. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-3-de-julho-de-2024-569958611>. Acesso em: 15 abr. 2025.

Referências Bibliográficas

COP 1 – O marco inicial para combater o aquecimento global. Disponível em: <https://123ecos.com.br/docs/cop-1/> **123ECOS**, [2025]. Acesso em: 14 fev. 2025.

COP 2 – Importância, decisões, evolução e participação do Brasil. **123ECOS**, [2025]. Disponível em: <https://123ecos.com.br/docs/cop-2/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

A ONU e o meio ambiente. **Organização das Nações Unidas Brasil**, 2020. 14 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 8 abr. 2025.

AMBIENTE BRASIL. **Histórico das COPs**. Disponível em: <https://fas-amazonia.org/blog-da-fas/2023/11/17/o-caminho-ate-dubai-confira-o-historico-de-cop-desde-1995/>. Acesso em: 19/05/2025.

BIAGINI, E. COP 30: mais uma oportunidade para o povo contribuir, afirma Márcio Macêdo. **Agência Gov.**, 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202501/povo-tera-mais-uma-vez-oportunidade-de-contribuir-afirma-marcio-macedo>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **A NDC do Brasil – Determinação nacional em contribuir e transformar**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Apresentação da nova NDC do Brasil - Determinação nacional em contribuir**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/nova-ndc-do-brasil-representa-paradigma-para-o-desenvolvimento-do-pais-diz-marina-na-cop29/apresentacao-sobre-a-nova-ndc.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **COP30 priorizará alimentação saudável e sustentável em Belém**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/cop30-priorizara-alimentacao-saudavel-e-sustentavel-em-belem>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.955, de 19 de março de 2024**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11955.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL desiste de sediar Conferência do Clima em 2019. **G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/11/28/brasil-desiste-de-sediar-conferencia-do-clima-em-2019.ghtml>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 25 abr. de 2025.

BRASIL. **Nova NDC do Brasil para 2035**. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/11/meta-da-ndc-brasileira-para-2035-acelera-velocidade-de-reducao-de-emissoes>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Pacto pela transformação ecológica entre os três poderes do Estado Brasileiro**. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 22 ago. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/pacto-pela-transformacao-ecologica-entre-os-tres-poderesdo-estado-brasileiro-579829333>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Presidente Lula propõe a criação do Conselho de Mudança do Clima nas Nações Unidas: “Não há mais tempo a perder”**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/presidente-lula-propoe-a-criacao-do-conselho-de-mudanca-do-clima-nas-nacoes-unidas-201cnao-ha-mais-tempo-a-perder201d>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Primeiro Relatório Bienal de Transparência do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Primeiro_Relatorio_Bienal_Transparencia_Brasil_BTR_2024_PORT.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Protocolo de Quioto**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [2025]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto.html>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 3, de 3 de julho de 2024**. Estabelece o Compromisso para o Federalismo Climático. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 7 jul. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-3-de-julho-de-2024-569958611>. Acesso em: 15 de abr. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 3, de 14 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima - Plano Clima e a instituição dos Grupos Técnicos Temporários de Mitigação (GTT - Mitigação) e de Adaptação (GTT - Adaptação). Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 14 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/dgov/cim/resolucoes/resoluon3de14desetembrode2023-resoluon3de14desetembrode2023-dou-imprensa-nacional.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.

CONSTRUÇÃO popular, autonomia e unidade por um futuro de justiça climática e bem-viver. **Cúpula dos Povos Rumo a Cop30**, [2025]. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Cupula-dos-Povos-Rumo-a-COP30.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

COP stands for Conference of the Parties and it often refers to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) international meeting focusing on climate. **Cambridge Institute for Sustainability Leadership (CISL)**, 2025. Disponível em: <https://www.cisl.cam.ac.uk/cop-climate-change-conference>. Acesso em: 14 fev. 2025.

COP29 frustra países em desenvolvimento ao fechar acordo de US\$ 300 bi para clima. **Brasil de Fato**, 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/11/24/cop29-frusta-paises-em-desenvolvimento-ao-fechar-acordo-de-us-300-bi-para-clima>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CÔRTEZ, P. **Os objetivos reais da COP30**. CNN Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/pedro-cortes/noticias/os-objetivos-reais-da-cop30/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MELITO, L. Com foco na COP30, Brasil anuncia iniciativa global de combate à desinformação sobre mudanças climáticas. **Brasil de Fato**, 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/11/20/com-foco-na-cop30-brasil-anuncia-iniciativa-global-de-combate-a-desinformacao-sobre-mudancas-climaticas>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MUDANÇAS Climáticas da ONU. **UNFCCC – United Nations Climate Change**, 2025. Disponível em: <https://unfccc.int/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ORIGEM das COPs: por que existem diferentes tipos de COPs e qual é sua história? Iberdrola, [2025]. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/contra-mudancas-climaticas/origem-cop-conferencias-nacoes-unidas>. Acesso em: 14 fev. 2025.

PRESIDENTE da COP30 fala à CNN sobre desafios à frente da conferência. **CNN Brasil**, 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-9zcmjIgDSU>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RELATÓRIO Anual do Desmatamento no Brasil 2023. **MapBiomias**, 2024. Disponível em: <http://alerta.mapbiomas.org>. Acesso em: 3 abr. 2025.

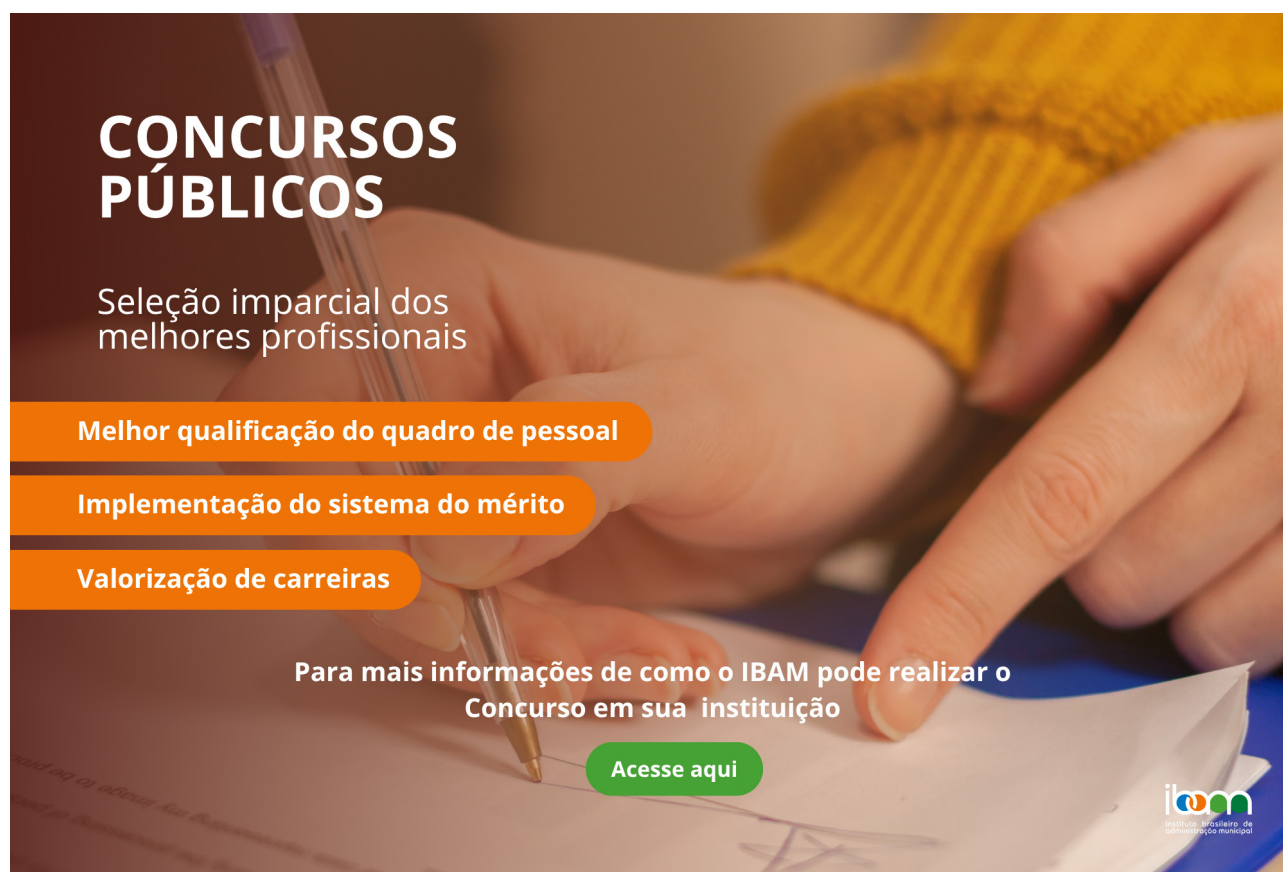
RIO +10 – Conferência da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável. **Ambiente Brasil**, [2025]. Disponível em: https://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/rio_mais_10_-_conferencia_da_cupula_mundial_para_o_desenvolvimento_sustentavel.html. Acesso em: 17 mar. 2025.

SOBRE a Rio+20. **RIO +20 – Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável**, 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em: 17 mar. 2025.

TAJRA, A. **O que significa para o Brasil deixar de sediar a COP-25?** UOL, 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/11/28/o-que-significa-para-o-pais-deixar-de-sediar-a-cop-25.htm>. Acesso em: 14 fev. 2025.

TSA, D. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil – 1970-2023**. São Paulo: SEEG, 2024. Disponível em: <https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2024/11/SEEG-RELATORIO-ANALITICO-12.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

VOZES pela democratização da COP 30. ICS – **Instituto Clima e Sociedade**, [2025]. Disponível em: <https://climaesociedade.org/historia-inspiradora/vozes-pela-democratizacao-da-cop-30/>. Acesso em: 14 fev. 2025.



CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

- Melhor qualificação do quadro de pessoal
- Implementação do sistema do mérito
- Valorização de carreiras

Para mais informações de como o IBAM pode realizar o Concurso em sua instituição

[Acesse aqui](#)



Artigo

O LUGAR DAS MULHERES NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS: ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO EM NITERÓI E NO RIO DE JANEIRO¹

Andrea Ribeiro

Cientista Social. Professora Adjunta do Departamento de Administração (STA/UFF), coordenadora do Núcleo de Estudos Poder, Economia e Crise (NEPEC-UFF) e o do GT Justiça Fiscal e Desigualdade de Gênero e Raça da Rede Mulheres e Orçamento (Elas N'Orçamento).

Endereço eletrônico: aoribeiro@id.uff.br

Resumo: O texto examina a implementação do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, destacando avanços e desafios na inclusão de políticas para mulheres nos planos orçamentários locais. Embora haja iniciativas relevantes, como o projeto “Gerando o Futuro” e as Casas da Mulher Carioca, a transversalidade de gênero ainda é limitada por barreiras institucionais, falta de dados desagregados e dificuldades para etiquetar gastos não exclusivos. Para fortalecer a efetividade do OSG, é essencial aprimorar a articulação entre os níveis de governo, investir em capacitação técnica e desenvolver metodologias robustas de monitoramento, assegurando que os recursos públicos contribuam para a promoção da igualdade de gênero de maneira concreta e duradoura.

Palavras-chave:

Orçamento sensível a gênero
Planejamento municipal
Políticas públicas

Introdução

A análise orçamentária com perspectiva de gênero, também conhecida como orçamento sensível ao gênero (OSG), orçamento com perspectiva de gênero ou orçamento com enfoque de gênero, é uma abordagem que avalia os impactos diferenciados das políticas públicas e da alocação de recursos sobre mulheres e homens. É um erro pensar que, quando falamos em iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero, pensamos em um orçamento separado para as mulheres (ELSON, 2005). Essa metodologia transcende a simples análise numérica, concentrando-se nas políticas e programas subjacentes e nos resultados de sua implementação. O objetivo central é assegurar que as políticas públicas promovam a igualdade de gênero e atendam às necessidades específicas de diferentes grupos sociais². Para isso, busca-se desagregar os gastos públicos, evidenciando benefícios diferenciados, e garantir que os compromissos governamentais com a equidade de gênero se traduzam em compromissos financeiros efetivos (JÁCOME; VILLELA, 2012).

1. Este texto apresenta uma síntese parcial dos resultados do projeto de pesquisa “Orçamento Público e Desigualdades de Gênero e Raça no Brasil” (PROAES-UFF5650). Agradeço a Pró-Reitoria de Assistência Estudantil da UFF pela concessão de bolsa de desenvolvimento acadêmico nos anos de 2023 e 2024.

2. De Xavier e Rodrigues (2022, p. 204) apontam que as iniciativas de OSG “passaram no início dos anos 2000: da “análise sensível a gênero do orçamento” para a “formulação sensível a gênero do orçamento”; da análise do orçamento baseada na categoria de gênero para a formulação do orçamento baseada nas categorias gênero, raça, etnicidade, idade, sexualidade e localização geográfica”.

A implementação dessa abordagem enfrenta desafios estruturais e institucionais. Entre eles, destacam-se a resistência no setor público, que muitas vezes associa a perspectiva de gênero a um aumento de gastos específicos para mulheres, e a falta de dados desagregados e indicadores adequados para medir os impactos dessas políticas. Além disso, a setorialização governamental e a dificuldade de incorporar a perspectiva de gênero em modelos macroeconômicos limitam o potencial transformador dessa metodologia. Há também desafios relacionados à medição de resultados concretos e ao desinteresse na produção de dados que não apresentem retornos tangíveis de políticas anteriores (ELSON, 2005).

Para superar esses obstáculos, e promover a igualdade de gênero por meio das políticas públicas, é fundamental investir em capacitação, fortalecer a coleta de dados desagregados e fomentar a articulação entre os diferentes entes subnacionais, os diversos setores do governo e a sociedade civil. Essas ações visam garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma a reduzir as desigualdades de gênero (ODS-5) de maneira concreta e duradoura, assegurando que os compromissos com a equidade se reflitam efetivamente nas alocações orçamentárias e nas políticas implementadas (FERNÁNDEZ, 2024)³.

Este texto está organizado em três seções. Na primeira, apresenta-se um breve quadro do avanço das iniciativas de orçamento com perspectiva de gênero no Brasil, a partir da institucionalização da transversalidade como eixo estruturante de políticas públicas⁴. Na segunda, esboça-se uma comparação entre os planos plurianuais dos municípios de Niterói e Rio de Janeiro, para o quadriênio 2022-2025, com o objetivo de verificar como as políticas para as mulheres são incorporadas ao planejamento governamental no nível local. Por fim, tecemos algumas considerações e apontamos os limites desse trabalho.

Avanços do orçamento sensível ao gênero no Brasil

É fundamental considerar a relação entre o desenvolvimento de metodologias do orçamento sensível ao gênero e o movimento de transversalização do planejamento governamental. No Brasil, a agenda de transversalidade no nível federal foi retomada em 2023, com a eleição de um governo progressista com apoio de uma aliança de partidos de centro-esquerda, depois de um interregno de quase dez anos. O novo governo criou os Ministérios das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Povos Indígenas.

Com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) vinculadas à Presidência da República, em 2003, programas e ações contra o racismo e o sexismo começaram a entrar nos instrumentos de gestão do Estado. Entretanto, como apontam Marin e Marinho (2024), as secretarias tiveram atuação limitada à renovação da formulação de políticas públicas, já que não dispunham de orçamento suficiente, diferenciando-as da estrutura tradicional dos órgãos setoriais. Em sua primeira década de funcionamento, a SEPPIR e a SPM encamparam legislações estruturantes, como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006⁵) e a Lei de Cotas no Ensino Superior (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012), assim como estimularam articulações interministeriais para que outras pastas, com mais verbas, realizassem ações antirracistas e antissexistas. Junto ao Ministério da Saúde, por exemplo, foram implementadas a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), em 2009 (Portaria GM/MS nº 992, de 13 de maio) e a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), reformulada em 2005 (NORMAS OPERACIONAIS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE, 2001).

3. Para uma análise dos efeitos distributivos da política fiscal no Brasil utilizando um recorte que considera as características raciais e de gênero da população, ver Silveira *et al.* (2024).

4. Por motivos de espaço, privilegiamos a estratégia da transversalidade. Para uma análise detalhada do processo de construção do Orçamento Sensível ao Gênero no Brasil, ver De Xavier e Rodrigues (2022).

5. “Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm.

Em um primeiro momento, a transversalidade existia mais como ferramenta discursiva do que princípio de gestão. Muito recentemente, é possível afirmar que houve um processo de consolidação da transversalidade como parâmetro de política pública utilizado em diferentes níveis do poder público, desde estruturas administrativas e estatísticas desagregadas por gênero e raça, até a realização de seminários de formação e a produção de guias de implementação. A reforma administrativa do governo federal de 2023 criou várias unidades responsáveis por promover políticas transversais, como indicamos acima, e criou assessorias de participação social e diversidade em todos os ministérios. Pela primeira vez, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)⁶ estão costurados por cinco agendas transversais: Criança e Adolescente, Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas e Ambiental. Apesar de estados e municípios terem incorporado órgãos e conselhos semelhantes às suas estruturas administrativas, ainda não existem ações transversais que conectem Brasília às esferas subnacionais.

Ainda são poucos os governos estaduais comprometidos com a agenda da transversalidade. Iniciativas importantes dependem do envolvimento de equipes técnicas responsáveis pela realização das atividades de secretarias temáticas (MARIN; MARINHO, 2024). Exemplos promissores são os estados do Acre, do Ceará, do Paraná e do Rio de Janeiro. Este último instituiu o Orçamento Mulher em 2023, com efeitos para o ano de 2024, através do Decreto nº 48.630/2023, que regulamenta a Lei nº 9.060, de 15 de outubro de 2020. A responsabilidade de execução ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) com apoio da Secretaria da Mulher. Assim como no Acre, o Rio de Janeiro optou por incorporar a transversalidade por meio da marcação ex-ante das entregas, isto é, a estratégia foi institucionalizar a exigência de prestação de contas dos gastos com políticas para as mulheres. A metodologia adotada consiste em replicar o formato proposto pelo Relatório A Mulher no Orçamento, produzido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), discriminando os gastos exclusivos e não exclusivos destinados às mulheres. A diferenciação entre gastos que tem as mulheres como beneficiárias exclusivas (por exemplo, políticas de combate à violência contra a mulher) e não exclusivas (políticas de transferência de renda) é importante, mas ainda insuficiente, pois dificulta a construção de um quadro claro sobre recursos do orçamento que são direcionados especificamente para a promoção da igualdade de gênero. O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) tem sido a principal referência dos estados para trabalhar a transversalidade no orçamento (Marin e Marinho, 2024). Contudo, a adaptação da metodologia baseada na lógica do público beneficiário para apropriar o gasto com políticas de promoção da igualdade de gênero e de raça não permite particularizar o tipo de gasto, produzindo a "inflação" dos números e dando uma falsa ideia de quanto do orçamento está sendo investido nesses tipos de política. Isso porque mulheres e pessoas negras são públicos beneficiários majoritários de grande parte dos programas e ações presentes nos orçamentos estaduais, quase sempre de forma não-exclusiva, como beneficiários de ações e programas universais em que não figuram como único público beneficiário.

Nesse cenário, um dos grandes desafios metodológicos que se apresentam, a partir das experiências de implementação de orçamento sensível ao gênero nos níveis federal, estadual e municipal, é a consolidação de critérios para etiquetagem e apropriação dos gastos não-exclusivos dessa agenda (CARNEIRO; CORDEIRO, 2024). Em 2025, 5570 municípios vão elaborar seus Planos Plurianuais, que vão orientar a administração pública municipal no quadriênio 2026/2029. A chamada "etiquetagem de gastos", com a definição de palavras-chave como "gênero" e "raça", pode contribuir para dar transparência às políticas definidas nos PPAs, permitindo a rápida identificação dos temas e dos públicos-alvo prioritários, assim como tende a favorecer o monitoramento, a avaliação e o controle social das políticas públicas municipais. A etiquetagem pode ser também beneficiada pela aplicação de outros princípios de elaboração dos PPAs, como o da regionalização e o da redução das desigualdades regionais (CARNEIRO; CORDEIRO, 2024).

6. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024: Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.

As mulheres nos orçamentos de Niterói e Rio de Janeiro

Nesta seção, busca-se identificar quais políticas para as mulheres existem nas cidades de Niterói e Rio de Janeiro, através da revisão de um de seus principais mecanismos de planejamento: os planos plurianuais. Para os objetivos deste trabalho, selecionamos o PPA 2022-2025, ainda vigente. Vale a pena fazer duas ressalvas. A primeira diz respeito ao período de execução, que se encontra em seu último ano e, portanto, sugere que esses PPAs estão marcados tanto pela pandemia da Covid-19⁷ quanto pelo processo de “simplificação” do planejamento promovido pelo governo federal, sob Bolsonaro. A segunda é que o PPA é um instrumento fundamental, mas não é o único. No âmbito do município, isso é ainda mais verdade, a leitura dos referidos planos demonstra que há certa arbitrariedade na estruturação e apresentação destes documentos. Finalmente, cabe lembrar que esse trabalho é exploratório e aponta a necessidade de aprofundamento de algumas das perguntas ou questões colocadas.

O Plano Plurianual 2022-2025 do município de Niterói foi implementado durante a gestão do prefeito Axel Graef, do Partido Democrático Trabalhista, eleito em 2021. Instituído pela Lei nº 3677 de 23 de dezembro de 2021, em cumprimento ao disposto no art. 165, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988 e no art. 130, da Lei Orgânica do Município de Niterói. O documento estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (4 anos) do planejamento governamental e tem como orientação o Plano Estratégico Niterói que Queremos 2013-2033: “Niterói: a melhor cidade do Brasil para se viver e ser feliz”, um instrumento de planejamento de longo prazo⁸.

O PPA 2022-2025 da cidade de Niterói está estruturado em três grandes pilares expressos em diretrizes. Art. 3º: 1 - o fortalecimento da ação governamental e a melhoria da qualidade dos gastos públicos para promoção de políticas públicas; 2) alinhamento às metas e objetivos da Agenda 2030 da ONU (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS); e 3) valorização da participação social nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esses pilares se desdobram em áreas de resultado, aqui entendidas como áreas temáticas, programas e ações orçamentárias divididas em três dimensões: estratégica, tática e operacional. Conforme o Art. 5º da Lei nº 3677/2021, as áreas de resultado são “os pilares de organização intersetorial e transversal das políticas públicas municipais” e contemplam sete temas (além da gestão expressa na área de resultado Legislativo): Segurança (Niterói Organizada e Segura), Saúde (Niterói Saudável), Educação (Niterói Escolarizada e Inovadora); Economia (Niterói Próspera e Dinâmica); Turismo e Meio-Ambiente (Niterói Vibrante e Atraente); Cidadania (Niterói Inclusiva) e Gestão Pública (Niterói Eficiente e Comprometida). O órgão responsável pelo monitoramento é a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) segundo os seguintes princípios: execução orçamentária e financeira; atingimento das metas físicas; comportamento dos indicadores de resultado dos programas; e comportamento dos indicadores de impacto das áreas de resultado.

7. A pandemia de COVID-19, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, teve início em dezembro de 2019 em Wuhan, China. A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em 30 de janeiro de 2020 e caracterizou a situação como pandemia em 11 de março de 2020. No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020, na cidade de São Paulo. Em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) por meio da Portaria nº 188/2020. O governo federal sancionou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Em 17 de abril de 2022, o ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, anunciou o fim da emergência sanitária no Brasil. Posteriormente, em 5 de maio de 2023, a OMS declarou o término da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional.

8. Diversos instrumentos, como os planos setoriais específicos, o Plano Diretor e o Plano de Governo, também são considerados no momento do planejamento dos programas e ações que compõem o PPA. Além disto, e já em uma lógica de curto prazo, anualmente são determinadas diretrizes e metas por meio do Plano de Metas Anual, diretamente pactuado com os órgãos e entidades do município. Ao planejarem as metas deste instrumento, as setoriais devem levar em consideração as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual. Ainda na perspectiva temporal anual, há a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, para estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o ano a que se refere, também deve observar os ditames previamente estabelecidos no PPA. Por fim, a correspondente alocação de recursos é realizada pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

No que se refere à participação popular, a Prefeitura de Niterói realizou consultas à população através de encontros virtuais com gestores municipais, legisladores, membros dos Conselhos Municipais, de organizações do terceiro setor, da sociedade civil e da academia. A SEPLAG, em parceria com a Secretaria Municipal de Participação Social (SEMPAS), promoveu a Consulta Pública Participa Niterói - PPA 2022-2025, através da plataforma COLAB, entre 19/04/2021 e 24/05/2021. Houve consulta pública para atender a população em situação de rua, disponibilização de *e-mail* para receber sugestões e audiência pública virtual em agosto de 2021. Embora não tenhamos como objetivo explorar a efetividade dos mecanismos de participação popular, destacamos o esforço do poder público para tornar o planejamento mais participativo e transparente. Esse é um elemento importante na comparação com o caso do município do Rio de Janeiro, em que não se observa mecanismos de participação popular no planejamento plurianual⁹.

Na análise do PPA 2022-2025 da cidade de Niterói, focamos primeiro na relação entre áreas temáticas e programas, para identificar qual o lugar das políticas para as mulheres. Nesse sentido, buscamos demonstrar que, apesar de haver um compromisso explícito com os ODS (sendo a igualdade de gênero prevista no ODS-5), há pouco espaço para a promoção da igualdade das mulheres de forma transversal. Não há, por exemplo, nenhum programa específico para a promoção da igualdade de gênero. O ODS-5 aparece no Programa Niterói mais Segura, na área temática da segurança, embora não tenhamos encontrado nenhuma menção específica às mulheres, inferimos que os programas de prevenção à violência têm como parte de seu objetivo o combate à violência contra a mulher. Por outro lado, embora o Programa Justiça, Cidadania e Acessibilidade não esteja atrelado ao ODS-5, é nele que encontramos ações orçamentárias especificamente destinadas às mulheres. Como as ações orçamentárias 5124 e 6074, de manutenção de equipamentos e projetos da Coordenadoria de Políticas para as Mulheres (CODIM), vinculada à Secretaria Executiva da Prefeitura de Niterói. Além destas duas ações, identificamos outras quatro destinadas ao acolhimento de mulheres em situação de violência (6032 - Implementação do Programa do Hotel de Passagem; 6034 - Implementação do Auxílio Social para Mulheres em situação de violência; 6047 - Realização de capacitações com foco na prevenção e combate à violência contra a mulher; e 6055 - Realização de atividades e eventos para mulheres em situação de violência) e ainda uma ação para garantir meios de realizar denúncias de violência (6299 - Manutenção do Aplicativo Voz das Mulheres). Ainda no Programa Justiça, Cidadania e Acessibilidade é possível identificar uma ação não exclusiva, que compreende o financiamento da Campanha de Conscientização sobre Direitos Humanos, diversidade e combate às discriminações (6232).

O mesmo se observa nas áreas de Saúde (Niterói Saudável) e Educação (Niterói Escolarizada e Inovadora), que não explicitam sua relação com o ODS-5, mesmo sendo áreas com potencial significativo de alterar a qualidade de vida e a segurança das mulheres. No entanto, podemos mencionar importantes ações abarcadas pelo Programa de Atenção à Saúde, como a implantação da linha de cuidados materno-fetal-infantil (ação 5087), a campanha educativa sobre direitos reprodutivos e a saúde da gestante (ação 6060) e a operacionalização e qualificação do Programa da Saúde da Mulher (ação 6063), sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde. De igual maneira, não foi possível encontrar a associação entre a área de educação e o ODS-5, mas identificamos ações orçamentárias que impactam diretamente as mulheres. Como, por exemplo, as campanhas permanentes de combate ao machismo, racismo e LGBTfobia (4230), e de implantação de espaços de amamentação e ordenha nas escolas e creches do município (5171), associadas ao Programa Educação para Todos.

Onde estão as mulheres no planejamento da cidade do Rio de Janeiro? O Plano Plurianual do município corresponde ao planejamento do governo do prefeito Eduardo Paes, eleito para seu terceiro mandato em 2021 quando era filiado ao Democratas¹⁰. Instituído pela Lei nº 7234, de 12 de janeiro de 2022, o PPA cumpre o disposto na Lei nº 7.001/2021, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022, em conformidade

9. Informações sobre mecanismos de participação popular no processo de formulação de políticas públicas estão descritos no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2021-2024). Disponível em: https://saude.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/47/2025/01/livro_planejamento_estrategico.pdf.

10. Eduardo Paes foi eleito em 2024 para seu quarto mandato, agora filiado ao Partido Social Democrático (PSD).

com o estabelecido no Art.165 da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 7234/2022 estabeleceu as diretrizes estratégicas e os objetivos de governo, organizados em programas, ações e metas regionalizadas (Anexo IX. Art. 3º (Art. 2º)). Dentre seus objetivos, determina como prioridade “*estabelecer um conjunto de políticas públicas voltadas especificamente para as mulheres*” nas áreas da saúde, segurança e do cuidado em tempo integral com as crianças, ampliando o acesso ao mercado de trabalho (objetivo 7). O PPA 2022-2025 do Rio de Janeiro está estruturado em áreas temáticas. Buscamos identificar em quais áreas temáticas há programas especificamente desenhados para as mulheres e, numa segunda etapa, na ausência de programas específicos, indicar as ações orçamentárias.

Quanto às iniciativas estratégicas segmentadas por tema transversal, as mulheres estão contempladas nas áreas temáticas Longevidade, Bem-estar e Território Conectado, Igualdade e Equidade, e Cooperação e Paz.

No que se refere às iniciativas vinculadas ao tema transversal Igualdade e Equidade, identificamos a iniciativa Mulheres e Equidade de Gênero, voltada para a promoção da autonomia econômica, da liderança feminina e de garantia de direitos das mulheres. Tal iniciativa abarca os programas Mulheres do Rio, Mulheres e Equidade de Gênero e o Programa de Enfrentamento ao Feminicídio (Lei nº 7.291/2022) destinados ao combate à violência contra a mulher, à promoção de políticas desenhadas especificamente com corte de gênero, e de inserção no mercado de trabalho para mulheres chefes de família, em situação de violência e de vulnerabilidade econômica e social. O Programa Mulheres do Rio, por exemplo, é composto por uma série de ações, como aquelas voltadas à capacitação e criação de oportunidades de emprego e geração de renda (Mulheres Programadoras, Mulheres na Construção Civil, Mulheres no Turismo, Mulheres Trans de Negócios). Contempla ainda a criação de linhas de microcrédito (em parceria com bancos e através da plataforma FomentaRio) e campanhas de sensibilização para a temática de gênero em empresas, assim como a obrigatoriedade de reservas de vagas para as mulheres em contratos firmados entre empresas e o município. Destaca-se aqui a preocupação com a produção de indicadores regionalizados para informar a produção de políticas públicas sensíveis ao gênero, no âmbito do Programa Mulheres e Equidade de Gênero (0618), como a criação do instrumento de monitoramento Mapa da Mulher Carioca (publicado periodicamente desde 2021), e a institucionalização do Observatório de Dados da Mulher Carioca¹¹, a cargo da Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Mulher (SPM-Rio).

O PPA 2022-2025 do Rio de Janeiro também previa a elaboração de um Plano Municipal de Políticas e Promoção da Mulher que ainda não foi publicado. Finalmente, a SPM-Rio ficou encarregada de implementar o programa Mulher Cidadã com o objetivo de atender às mulheres mais vulneráveis e vitimizadas pela violência de gênero, e promover a ampliação das Casas da Mulher Carioca com equipes especializadas para atendimento e acompanhamento de mulheres em situação de violência. Atualmente, o município conta com cinco Casas da Mulher Carioca: Elza Soares, em Padre Miguel; Dinah Coutinho, em Realengo; Tia Doca, em Madureira; e as recém-inauguradas Casas de Campo Grande e Coelho Neto. Esses espaços têm como proposta fortalecer a rede de apoio e capacitação para as mulheres da cidade (MAPA DA MULHER CARIOCA, 2024).

É na Secretaria de Políticas e Promoção da Mulher (SPM-Rio) que se concentram as ações voltadas para a cidadania das mulheres que vivem no município que priorizam o ODS-5 e objetivam transformar o Rio de Janeiro em uma cidade referência em equidade de gênero. Em 2023, foi criado o projeto “Gerando o Futuro”, selecionado como “Boa Prática Municipal pelo Programa + Iguais: Políticas de gênero transformando as cidades” promovido pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos e pelo Instituto Alziras (MAPA DA MULHER CARIOCA, 2024). O Gerando o Futuro promove benefício financeiro, através do Cartão Mulher Carioca, funcionando como facilitador no processo de rompimento de ciclos de violência para mulheres atendidas pela SPM-Rio que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica e

11. Não encontramos um domínio *web* vinculado ao Observatório da Mulher Carioca, mas é possível acessar dados desagregados e regionalizados da população de mulheres que vivem no Rio de Janeiro a partir da página da Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Mulher, no menu superior (Radar de Dados).

também aos órfãos do feminicídio, de acordo com a Lei nº 7754/2023. Cabe mencionar também as duas campanhas de enfrentamento à violência contra as mulheres: Campanha Rio + Seguro e Violência contra a Mulher: Tem Saída (Mapa da Mulher Carioca, 2024). Uma outra frente que merece destaque é a do enfrentamento à violência contra a mulher, com a instituição do Programa Municipal de Enfrentamento ao Feminicídio (8894) no âmbito da SPM-Rio em fevereiro de 2022.

Apesar de fugir do escopo deste texto, frisamos que é importante pensar o futuro das políticas públicas para além do PPA 2022-2025, que, desde nossa perspectiva, apresenta uma fotografia parcial do planejamento municipal. Uma análise mais detalhada exigiria a revisão de outros instrumentos de planejamento, como o Plano Estratégico do Rio de Janeiro - Retomada para o Futuro (2021-2024)¹² e dos relatórios de resultados (Balanço de Entregas 2021-2022 e 2021-2023).

Já no que diz respeito ao tema transversal Longevidade, Bem-Estar e Território Conectado, identificamos a iniciativa de Atenção Hospitalar e Maternidade (Programa 0306), programa que consiste em prover assistência à saúde da mulher e da criança com atenção ao cuidado da gestante, através do programa Cegonha Carioca (ação 2011) e o Projeto de Redução da Mortalidade Materna. Embora não esteja claramente associado ao tema gênero ou de promoção da igualdade de gênero, entende-se que o objetivo de qualificar os serviços de assistência em saúde colabora para o bem-estar das mulheres que utilizam os equipamentos públicos de saúde geridos pelo município.

Finalmente, as mulheres também estão contempladas no tema transversal Cooperação e Paz, no programa Trânsito e Transporte Seguros (0606), mais especificamente com políticas para prevenção de assédio no transporte público, através do Programa Permanente de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio no Transporte Público, que reúne um conjunto de ações de comunicação, intervenções urbanas, capacitação de agentes, fiscalização, acolhimento, parcerias e monitoramento. O referido programa inclui as seguintes ações: criação do BRT Rosa com reserva de espaços para mulheres e crianças até 12 anos; integração de canais de denúncia e notificação com uso de tecnologia para coibir o assédio; capacitação de agentes públicos; elaboração do Manual de Combate e Enfrentamento ao Assédio e Importunação Sexual, assim como a melhoria da infraestrutura nos espaços públicos. Outro programa é o Cidade Segura para Jovens, Negros, Mulheres e LGBTQIA+ (0619), que visa implementar políticas para mitigação da violência institucional contra esses grupos, que abarca o Programa de Atenção Integral às Mulheres Cariocas, o Programa Rio + Diverso e o Programa Rio sem Preconceito. Assim como estão contempladas as ações de Prevenção e Enfrentamento a todas as formas de violência contra mulheres (2907) e a construção da Casa da Mulher Carioca (8933). As atividades de financiamento do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CODIM-RIO) também estão incluídas nesse grupo temático, com vistas a cumprir o disposto na Lei Municipal nº 1304/2015 (ação 2252).

E ainda a iniciativa Segurança, Prevenção e Harmonia com foco na prevenção e ordenamento público para “trazer harmonia entre Estado e cidadãos/cidadãs” da cidade com vistas à prevenção da violência contra as mulheres, protegendo mulheres em vulnerabilidade de atos reincidentes de violência doméstica e familiar, a partir da verificação do cumprimento de medidas protetivas deferidas pelo Poder Judiciário da capital. O projeto Ronda Maria da Penha seria aquele que atuaria na capacitação da Guarda Municipal no cumprimento de medidas protetivas deferidas por Juizados de Violência Doméstica e Familiar localizados no município do Rio de Janeiro, uma parceria entre a prefeitura e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ).

12. Previamente estabelecido no art. 107 A da Lei Orgânica Municipal, o prefeito eleito tem a obrigação de apresentar em até 180 dias após a sua posse o Plano Estratégico da sua gestão contendo os objetivos de governo, as diretrizes setoriais, as iniciativas estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada área de resultado alinhadas às diretrizes da sua campanha eleitoral e as normas do Plano Plurianual. Já o Decreto Rio nº 48.377, de 01/01/2021, estabeleceu os instrumentos de Macroplanejamento a serem executados no período 2021-2024 e deu competências a Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados - SUBPAR, da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento para coordenar a elaboração do Planejamento Estratégico e acompanhar a sua execução.

Considerações finais

O avanço do planejamento orçamentário com perspectiva de gênero no Brasil reflete uma evolução importante na integração de políticas públicas que promovem a igualdade entre homens e mulheres. A adoção de diretrizes transversais no nível federal – evidenciada pela criação de ministérios e secretarias específicas – demonstra o compromisso do país em estruturar orçamentos que atendam às demandas diferenciadas das mulheres. A comparação entre os PPAs dos municípios de Niterói e Rio de Janeiro¹³ revela abordagens contrastantes: enquanto o Rio de Janeiro apresenta iniciativas robustas e explicitamente articuladas – como o Programa Mulheres e Equidade de Gênero, o projeto “Gerando o Futuro” e ações específicas de enfrentamento à violência contra a mulher –, Niterói incorpora políticas para mulheres de forma mais pontual e indireta, inserindo essas ações em programas mais gerais.

Apesar dos avanços, o orçamento público brasileiro ainda enfrenta desafios significativos, como a dificuldade de etiquetar gastos não exclusivos, a carência de dados desagregados e a necessidade de uma articulação mais eficaz entre os diferentes níveis de governo. Superar esses obstáculos exigirá investimentos contínuos em capacitação técnica, aprimoramento metodológico e maior transparência na execução orçamentária, garantindo que os recursos destinados à promoção da igualdade de gênero sejam aplicados de maneira efetiva e sustentável.

Reforçamos que é preciso conhecer melhor como os municípios aplicam seus recursos na promoção de políticas para as mulheres. Pesquisas futuras podem ampliar o campo de análise para além dos planos plurianuais, explorando outros instrumentos de planejamento – como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e os balanços de resultados – para oferecer uma compreensão mais abrangente da implementação do orçamento sensível ao gênero.

É importantíssimo que estejamos de olho no processo de elaboração dos próximos PPAs municipais, espelho dos projetos dos governos dos prefeitos eleitos em 2024, para garantir que estes representem um marco na promoção de um orçamento verdadeiramente inclusivo e sensível às necessidades das mulheres.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Decreto nº 48.377, de 1º de janeiro de 2021.** Dispõe sobre os instrumentos de Macroplanejamento a serem executados no período 2021-2024, estabelece a forma como será realizado o seu monitoramento, a retomada do Acordo de Resultados e do Conselho da Cidade e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/ato.asp?63073>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.677, de 23 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período de 2022-2025. Niterói: Prefeitura da Cidade de Niterói, [2025]. Disponível em: https://www.portalplanejamento.niteroi.rj.gov.br/ppa_2022_2025.php. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.234, de 12 de janeiro de 2022.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. **Mapa da Mulher Carioca 2024.** Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria de Políticas e Promoção da Mulher (SPM-RIO), 2024.

13. Para uma análise do OSG no Rio de Janeiro do ponto de vista da execução orçamentária, ver Pádua (2021).

BRASIL. **Parlamentares e organizações propõem orçamento municipal sensível a gênero e raça.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/releases/11-09-24-parlamentares-e-organizacoes-propoe-orcamento-municipal-sensivel-a-genero-e-raca>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. **Projeto Revisão de Orçamentação Sensível a Gênero no Brasil reúne MPO e OCDE e começa no dia 26/2.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/projeto-revisao-de-orcamentacao-sensivel-a-genero-no-brasil-reune-mpo-e-ocde-e-comeca-no-dia-26-2>. Acesso em: 6 maio 2025.

CARNEIRO, L.; CORDEIRO, E. C. Planos plurianuais e orçamento público: modos de usar. **Revista Rosa**, São Paulo, v. 10, n. 2, 2024. Disponível em: <https://revistarosa.com>. Acesso em: 6 maio 2025.

ELSON, D. Iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 161-178, abr./jun. 2005.

FERNÁNDEZ, B. Orçamento sensível a gênero é pouco aplicado em capitais brasileiras. **Gênero e Número**, 2024. Disponível em: <https://www.generonumero.media/reportagens/orcamento-sensivel-genero-capitais/>. Acesso em: 6 maio 2025.

JÁCOME, M. L.; VILLELA, S. (org.). **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos.** Brasília: ONU Mulheres, 2012, p. 332.

MARIN, P.; MARINHO, C. Transversalidade de gênero e raça no orçamento público: por um Estado que enfrente as desigualdades estruturais. **Revista Rosa**, São Paulo, v. 10, n. 2, 31 dez. 2024. Disponível em: <https://revistarosa.com/10/desigualdades-estruturais>. Acesso em: 6 maio 2025.

PÁDUA, L. M. de. **Gênero e orçamento público: reflexões sobre a não neutralidade da política econômica e uma análise da despesa orçamentária com políticas para mulheres no município do Rio de Janeiro.** 2021. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

SILVEIRA, F. G. *et al.* O papel da política fiscal no enfrentamento da desigualdade de gênero e raça no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2024, p. 52. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2956-port>. Acesso em: 6 maio 2025.

XAVIER, M. E.; RODRIGUES, J. A. M. Orçamento Mulher: possibilidades e limites do orçamento sensível ao gênero no Brasil. **Revista Interface-UFRN/CCSA**, v. 19, p. 202-230, 2022.



TENHA SEU ARTIGO PUBLICADO NA RAM

Entre em contato conosco e saiba como ter seu artigo publicado nas próximas edições da Revista de Administração Municipal.

[Acesse aqui](#)

ibom
instituto brasileiro de administração municipal

Artigo

SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES MUNICIPAIS E O TEMA Nº 917 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF. UMA ABORDAGEM PRÁTICA

Priscila Oquioni Souto

Bacharel em Direito

Resumo: O STF reconheceu, no julgamento do tema nº 917, a constitucionalidade de lei do Município do Rio de Janeiro que determinou a obrigatoriedade da instalação de câmeras de monitoramento nas escolas públicas municipais sob o argumento de ser perfeitamente possível que uma lei de iniciativa parlamentar venha a impor despesas ao Executivo, desde que não verse sobre a estrutura ou atribuição de órgãos desse poder ou sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Contudo, a questão não é tão simples quanto aparenta ser, demandando uma reflexão mais profunda das atividades típicas dos poderes, do diálogo entre eles, do orçamento, do endividamento sustentável e da realidade local.

Palavras-chave:

Separação
Competências
Poderes

Introdução

Em 29 de setembro de 2019, o STF julgou o Agravo em Recurso Extraordinário – ARE nº 878911 com repercussão geral reconhecida, firmando tese no tema nº 917, cujo teor reproduzimos: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).”

O Referido Recurso Extraordinário chegou ao STF por intermédio de controle concentrado de constitucionalidade instaurado perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ em face da lei do Município do Rio de Janeiro nº 5.616/2013¹, a qual, de iniciativa parlamentar, determinou ao Executivo municipal a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

Ao reconhecer a constitucionalidade da referida lei, o STF estabeleceu ser perfeitamente factível que uma lei de iniciativa parlamentar imponha despesas ao Executivo, desde que não verse sobre a estrutura ou atribuição de órgãos ou agentes desse poder ou sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

Mas será que a questão é tão simples quanto o nosso Egrégio STF fez parecer? Ao nosso sentir não!

1. Lei do Município do Rio de Janeiro nº 5.616/2013. Dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2013/562/5616/lei-ordinaria-n-5616-2013-dispoe-sobre-a-instalacao-de-cameras-de-monitoramento-de-seguranca-nas-escolas-publicas-municipais-e-cercanias>.

Separação e independência entre os poderes municipais

O art. 2º da Constituição Federal estabelece que os poderes são harmônicos e independentes entre si. A independência entre os poderes significa a ausência de subordinação entre eles, bem como que não podem existir interferências indevidas de um poder na seara do outro. De outra feita, a harmonia indica a necessidade de colaboração e cooperação entre os poderes; entre os poderes deve haver o diálogo.

A separação dos poderes adotada em Nossa Lei Maior, contudo, não é rígida, atribuindo aos poderes o exercício de funções típicas e atípicas.

Uma das funções típicas mais conhecidas do Poder Executivo é a de administrar os bens, serviços e recursos. De outro lado, a função típica mais conhecida do Legislativo é a de criar normas.

Muito provavelmente por ser a função mais conhecida do Poder Legislativo e povoar o imaginário popular, a função de criação de normas acaba se sobrepondo à outra função típica desse poder de suma importância, qual seja, a de fiscalizar.

Nesse ponto, vale registrar que, se a função fiscalizatória do Poder Legislativo tivesse a sua devida importância, muito provavelmente não estaríamos discutindo acerca da aplicação da tese fixada no Tema nº 917 do STF.

Isso porque, o que seria mais efetivo: que o legislativo municipal fiscalize e dialogue com o Executivo acerca da segurança dos alunos nas escolas municipais e seus entornos e as medidas mais adequadas para tanto? Ou escolha um *modus operandi* de forma isolada (sem planejamento e maiores considerações) e edite uma lei que obrigue a instalação de câmeras nas escolas municipais? Não temos dúvida de que a fiscalização e o diálogo são muito mais efetivos na consecução do bem comum.

A Tese Fixada no Julgamento do Recurso Extraordinário - RE nº 878911 (Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF)

Conforme explicitado, o RE nº 878911 foi originado de ação de controle concentrado de constitucionalidade instaurado perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ em face da lei do Município do Rio de Janeiro nº 5.616/2013 a qual, de iniciativa parlamentar, determinou ao Executivo municipal a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

Para a compreensão do tema, vale a transcrição de excerto do voto do relator, Min. Gilmar Mendes, neste mesmo julgado:

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, §1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que essa Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA, TRIBUNAL PLENO, DJE 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Da leitura dos excertos trazidos, resta claro que, segundo entendimento assentado pelo STF, perfeitamente factível o manejo, pelo Poder Legislativo, do processo legislativo, ainda que haja criação de despesa para o Executivo, desde que não se adentre à criação ou alteração de estrutura ou atribuições de órgãos e agentes deste poder ou ao regime jurídico dos servidores.

O julgamento do RE nº 878911 ainda se reporta a julgados anteriores da Excelsa Corte, segundo os quais as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição. Vale a crítica a todos eles, de plano, no sentido de que as leis orçamentárias também configuram iniciativa legislativa privativa do Executivo, na forma do art. 165 da Constituição Federal.

Pois bem. Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI nº 3394, de relatoria do Ministro Eros Grau, o objeto foi uma lei, de iniciativa parlamentar, do Estado do Amazonas a qual determina o custeio de exames de DNA aos hipossuficientes pelo Executivo. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual – concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita – tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas

realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas (STF. ADI Nº 3394. REL. MIN. EROS GRAU. JULGAMENTO: 2-4-2007. PUBLICAÇÃO: 15-8-2008).

Em prosseguimento, a ADI nº 2672 teve por objeto lei do Estado do Espírito Santo, de iniciativa parlamentar, a qual determina isenção de taxa de concurso público aos hipossuficientes. Aqui, é de se notar que a propositura sequer cria despesa ao Executivo. Vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.663, DE 26 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. O diploma normativo em causa, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, não versa sobre matéria relativa a servidores públicos (§ 1º do art. 61 da CF/88). Dispõe, isto sim, sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público. Inconstitucionalidade formal não configurada. Noutro giro, não ofende a Carta Magna a utilização do salário mínimo como critério de aferição do nível de pobreza dos aspirantes às carreiras públicas, para fins de concessão do benefício de que trata a Lei capixaba nº 6.663/01. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF. ADI Nº 2672. REL. MIN. ELLEN GRACIE. REL. DO ACORDÃO MIN. CARLOS BRITTO. JULGAMENTO: 22-6-2006. PUBLICAÇÃO: 10-11-2006).

Por derradeiro, vale ainda mencionar a ADI nº 2072, cujo objeto foi uma lei de iniciativa parlamentar do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu isenção de pagamento aos produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999. 1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002. 2. Ausência de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro. 3. O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 não contraria o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública. 4. O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais. Precedentes. 5. Não comprovação de ter sido excedido o limite da dívida mobiliária do Estado ou de prejuízo no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. Matéria de fato. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Inexistência de contrariedade ao art. 52, inc. IX, da Constituição da República. 6. A opção política do legislador estadual de isentar de pagamento os produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais não contraria o princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição da República), nem equivale à tentativa de fraudar o pagamento da dívida contraída com a União. A isenção dos devedores primitivos foi conjugada com a assunção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da condição de devedor principal, sem prejudicar o adimplemento das obrigações assumidas. 7. A

vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange a Lei gaúcha n. 11.367/1999. 8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.367/1999.

Como aventado, todos os julgados assentam que a competência legislativa privativa do chefe do Executivo é tão somente aquela descrita no art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal. Em suma, lei cujo processo legislativo tenha sido deflagrado no âmbito do Legislativo pode impor despesas ao Executivo, desde que não verse sobre a criação ou alteração de estrutura ou atribuições de órgãos e agentes deste poder ou ao regime jurídico dos servidores.

Contudo, como dissociar a fixação da tese no Tema nº 917 da repercussão geral do STF, da razoabilidade, do sistema federativo ou do postulado da necessidade? Em um mundo ideal, se a lei não adentra a estrutura dos órgãos do Executivo ou versa sobre o regime dos servidores pode impor despesas ao Executivo, mas, em um mundo real, como operacionalizar a questão?

A aplicação prática da tese fixada no julgamento Tema nº 917

Antes de se reconhecer a aplicação da tese fixada no Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF, há de se perquirir, dentre outros, se eventual propositura que, não obstante não importe em criação ou alteração de estrutura ou atribuição de órgãos e agentes do Poder Executivo, porém, implique imposição de despesas para este poder, não poderá prejudicar medidas e programas de governo de maior prioridade para a população.

É preciso atentar sempre ao fato de que cabe ao Executivo a administração dos recursos públicos, que são parcos e na grande maioria dos municípios insuficientes para prestar os serviços públicos a cargo da municipalidade com o mínimo de eficiência. Ao nosso sentir, observando a razoabilidade, o papel do Poder Legislativo nesta seara deve se dar mais no âmbito da fiscalização do que na atividade legiferante, sob pena de engessar, dificultar ou até mesmo inviabilizar que o Executivo venha a desempenhar suas funções precípuas, mormente a gestão da coisa pública, em prejuízo do cidadão que necessita dos serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico, iluminação pública, pavimentação asfáltica, dentre inúmeros outros a cargo do município.

Desta sorte, entendemos que melhor andaria o Poder Legislativo local caso, ao detectar determinada falha do Executivo, ao invés de deflagrar um processo legislativo considerando a situação de forma isolada, se faça valer do seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto a este quais as causas da situação, bem como as medidas que se pretendem adotar para superá-la, afinal, em tempos de crise como a que estamos enfrentando os recursos públicos são escassos e a criação de uma nova despesa certamente prejudicará o regular andamento de outras ações em curso. Em cotejo, não se pode relegar as determinações encartadas nos arts. 16 e 17 da LRF, quais sejam:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II- declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I- adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma

espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II- compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (...).

Nesse toar, a propositura parlamentar que venha a criar despesas para o Poder Executivo deve, dentre outras exigências, vir acompanhada de estimativas do impacto orçamentário financeiro, respeitadas as formalidades exigidas; deve ter sido precedida de uma análise acurada das leis orçamentárias afim de demonstrar sua compatibilidade. Alertamos que a mera instituição de um comando legal por iniciativa parlamentar não afasta a responsabilidade fiscal.

Há de se considerar, outrossim, que a EC nº 109/2021, acrescentou ao art. 37 da Constituição Federal o § 16, exigindo uma avaliação das políticas públicas, mormente com relação à efetividade, como forma de frear o desperdício de dinheiro público: Art. 37: (...) § 16: Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.

Neste mesmo diapasão, a EC nº 109/2021 exige sustentabilidade da dívida pública e acrescentou ao texto constitucional o art. 164-A, segundo o qual os entes federados devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar.

Ademais, não podemos relegar o fato de que, em que pese o projeto de lei de iniciativa parlamentar possa criar despesa para o Executivo, não pode, de forma alguma, alterar o orçamento (orçamento também é matéria privativa do Chefe do Executivo, na forma do art. 165 da Constituição Federal).

Para melhor compreensão do tema, importante a transcrição do voto vencido do Min. Ricardo Lewandowski no julgamento da anteriormente mencionada ADI 3394, cujo objeto foi uma lei, de iniciativa parlamentar, do Estado do Amazonas a qual determina o custeio de exames de DNA aos hipossuficientes pelo Executivo:

na verdade, está se criando uma despesa para a Administração Pública, para o Executivo. Enfim, sem previsão orçamentária prévia, entrevejo aqui um vício de inconstitucionalidade de natureza formal, data vênha.

(...)

Reconheço a boa intenção, que o Estado tem o dever de prestar

assistência aos necessitados quanto ao seu direito de pleno acesso à Justiça, mas vejo essa dificuldade, a meu ver, data vênha, insuperável.

Por conseguinte, a propositura de iniciativa parlamentar que venha a criar despesas para o Executivo deve observar os seguintes critérios: **(1) não pode representar instituição ou alteração de estrutura de órgãos ou agentes deste poder; (2) não pode versar sobre regime jurídico de servidores; (3) deve observar as formalidades de ordem financeira e fiscal com estimativa de impacto orçamentário financeiro e demonstração de compatibilidade com as leis orçamentárias; (4) deve indicar a fonte de custeio das despesas obrigatórias de caráter continuado; (5) deve ser precedida de análise de sua efetividade e considerada em relação às necessidades atuais e urgentes do Município e às políticas públicas então vigentes; (6) não poderá prejudicar os níveis sustentáveis da dívida pública municipal; (7) não poderá alterar o orçamento.**

Conclusão

Feitas essas considerações, temos que o fato de o STF reconhecer que as leis provenientes da iniciativa parlamentar, ainda que criem despesas ao Chefe do Executivo, não são inconstitucionais, por si só, não exime o legislador local de proceder uma avaliação mais detalhada da realidade local e do caso concreto. Ao nosso sentir, entender que lei de iniciativa parlamentar que determine a instalação de câmeras de segurança em escolas municipais ou determine a realização de exames de DNA aos hipossuficientes sem considerar as demandas prioritárias do município e o respectivo planejamento, o orçamento, as políticas públicas vigentes, sem indicação da fonte custeio ou desconsiderando o endividamento sustentável do Município é um grave equívoco que, ao fim e ao cabo, coloca em risco o desenvolvimento do próprio município.

O diálogo entre os poderes municipais e o desempenho pelo Legislativo do seu poder/dever de fiscalização revelam maior eficácia do que a imposição de obrigações veladas ou despesas pelo Legislativo ao Executivo por intermédio do manejo do processo legislativo.

Referências bibliográficas

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 06 de mar. 2025.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

STRECK, L. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.



MANUAL DO PREFEITO E DA PREFEITA

Um material para alcançar todas e todos que ocupam a Chefia do Poder Executivo municipal.

[Acesse aqui](#)

Manual do Prefeito e da Prefeita

itom Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Artigo

APLICA-SE A LEI DE LICITAÇÃO ÀS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL?

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado

Resumo: A incidência da lei de licitações sobre entidades de fiscalização profissional é o tema deste artigo, que aborda assunto em debate há muito tempo. As entidades relacionadas às profissões também discutem o entendimento que deve ser dado e abaixo procura-se interpretar a questão para orientar os envolvidos.

Palavras-chave:

Licitações
Entidades de fiscalização
profissional
Incidência da legislação

I - Uma questão que se arrasta pelo tempo e já atravessa décadas no Brasil é a que envolve os Conselhos, as Ordens e as demais entidades de fiscalização do exercício profissional, referentemente à aplicabilidade das normas publicísticas, concebidas e plasmadas na Constituição e nas leis para a Administração Pública. A lei de licitações e contratos administrativos é apenas uma delas.

As entidades de fiscalização do exercício profissional em geral são *autarquias especiais, corporativas, singulares*, sem qualquer vínculo com a Administração pública, e lhes interessa serem autarquias sobretudo para poderem instituir e cobrar contribuições corporativas, quer das pessoas jurídicas, quer das pessoas naturais (chamadas *físicas* pelo imposto de renda).

Fossem associações privadas, então apenas se associaria quem o quisesse fazer, não sendo compulsória a filiação, e com isso a contribuição. O – entendemos nós – funcionalmente *muito pesado ônus* de serem autarquias tem essa justificativa e essa explicação, que nenhum segredo contém nem é surpresa para ninguém. Serem autarquias, em verdade, por isso mesmo, *interessa* às entidades, e o motivo é cem por cento fiscal.

Mas só o fato de serem autarquias já enseja confusão suficiente no cenário institucional do país, que é proverbialmente atrasado, refratário à evolução, e enferrujado como um trem que permaneceu um século na intempérie.

Trabalhar racionalmente com o ordenamento institucional no Brasil é tão simples quanto pastorear uma manada de brontossauros numa escarpa de pedra em dia de chuva. A agilidade dos nossos sistemas, e da mentalidade que os concebeu, é a mesma.

II – A maior entidade de fiscalização do exercício profissional brasileira é a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil. Congrega o maior número de profissionais inscritos, sem dizer das milhares de sociedades de advogados também inscritas.

Foi criada em 18 de novembro de 1930 pelo Decreto nº 19.408, para defender e representar os advogados e seus interesses profissionais dentro do mercado de trabalho e ante todas as esferas. Hoje, evoluído o direito, é regida pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, a qual foi profundamente alterada por diversas leis nas décadas recentemente passadas, assim como sofreu o influxo de algumas ADIns sobre temas da lei.

O resultado de tantas movimentações legislativas é que a OAB, após discussões inúmeras e as mais variadas, foi julgada como sendo *serviço público independente* – seja lá o que isso queira exatamente significar – e de *função constitucionalmente privilegiada*, e que por tudo isso não integra o quadro das autarquias federais, nem comuns nem especiais, nem se submete ao controle do Tribunal de Contas da União¹.

Nada disso. A OAB não foi concebida como serviço público, e para nós jamais os prestou. Ao invés disso, presta serviços e fiscaliza única e exclusivamente a categoria dos advogados, ainda que seja constitucionalmente dotada da titularidade de certas ações públicas – o que, entretanto, não a transforma em ente público.

A esse respeito, a Lei nº 8.906/1994 é bastante enfática e não permite divagações:

Art. 44 (...)

§ 1º A OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.

III – O exemplo da OAB frutificou dentre as outras entidades de fiscalização do exercício profissional em nosso país, as quais atualmente somam pouco mais de 30 (trinta), sendo todas, ou praticamente todas, autarquias especiais corporativas, *sui generis*, *totalmente diversas das autarquias comuns*.

Após o julgamento da ADC 36, concluído em 8 de setembro de 2020 – e reconheçamos: um verdadeiro tratado de direito, copioso e sólido, que dificilmente será revertido senão por alterações constitucionais – não pode mais restar dúvida sobre a natureza jurídica das entidades fiscalizadoras do exercício profissional das profissões disciplinadas (e não “regulamentadas”, como jejunos em direito um dia inventaram, já que leis disciplinadoras de profissões são muito mais que regulamentos) por leis federais.

Sua natureza verdadeira, paralelamente ao direito formal e muito antes de a de indiferenciadas autarquias, é a de serem associações, clubes, entidades de classe, sabendo-se que apenas são autarquias *para poder arrecadar contribuições dos profissionais que albergam*, como condição para que possam exercer a profissão.

Fossem elas meras associações, então não poderiam impor anuidades e contribuições aos filiados, eis que ninguém no país é obrigado a associar-se ou a se manter associado.

Carregam então o – pesadíssimo, repete-se – ônus de se chamarem autarquias, porém chamá-las apenas pelo primeiro nome é errado, antitécnico e injusto, porque o seu nome completo é o de *autarquias especiais, corporativas, sui generis ou singulares*.

Somente assim está correta a designação.

IV – Tão pesado é o ônus de serem autarquias – quando na verdade apenas representam, cada uma, uma categoria profissional -, que nas leis que as criaram e as regem geralmente consta a regra, como do art. 44, § 2º, da lei da OAB, que *não mantém nenhum vínculo com a Administração pública*.

E o mesmo reza o Regimento Interno do CREF4-SP – Conselho Regional de Educação Física, de São Paulo, do qual se lê:

1. Ressalve-se que no julgamento da ADI 3.026 (Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006) foi excetuada a Ordem dos Advogados do Brasil da incidência dessas regras, em vista da peculiaridade dessa entidade exercer *função constitucionalmente privilegiada*, a representação de profissionais indispensáveis à administração da Justiça, além da defesa dos interesses da cidadania e da sociedade civil. (Do voto do Min. Alexandre de Moraes na ADC 36 – DF) (Destaque original)

Art. 1º – O Conselho Regional de Educação Física da 4ª Região – CREF4/SP, dotado de personalidade jurídica de direito público, entidade *sui generis*, de natureza autárquica corporativa especial, possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos do art. 4º da Lei Federal no 9.696/1998, alterada pela Lei Federal nº 14.386/2022,

Art. 2º – O CREF4/SP é organizado e dirigido pelos próprios Profissionais, com independência e autonomia, **sem qualquer vínculo funcional, técnico, administrativo ou hierárquico com qualquer órgão da Administração Pública**, e é mantido pelos Profissionais de Educação Física e pelas Pessoas Jurídicas que oferecem serviços nas áreas de atividades físicas, exercícios físicos e do desporto,

Parágrafo único – O CREF4/SP possui autonomia administrativa, financeira, patrimonial, orçamentária e política, inclusive no que tange às relações empregatícias **sem qualquer vínculo funcional ou hierárquico com os órgãos da Administração Pública** (CREF4-SP, grifos nossos).

V – O Supremo Tribunal Federal reconheceu em 2.020 que estão corretas as leis corporativas que afastam as autarquias de fiscalização profissional do âmbito da Administração pública.

Trata-se da mencionada ADC 36 – DF, verdadeira enciclopédia jurídica como já se aventou, e da qual no sentido acima se transcreve apenas este seguinte excerto, do voto vencedor do Min. Alexandre de Moraes (autor apenas do primeiro parágrafo a seguir transcrito, sendo nossas as aspas e todos os itálicos):

A propósito de distinguir quais elementos do regime jurídico de Direito Público incidiriam no caso dos Conselhos Profissionais, confira-se o magistério de Lucas Rocha Furtado, transcrito a seguir: “Dado que são autarquias, a elas se aplica o Direito Público, porém, em função de particularidades que lhes são próprias, de forma mitigada. A Constituição Federal dispõe, por exemplo, que a criação de cargos, empregos ou funções públicas depende de lei. Seria, portanto, necessária a aprovação de lei federal para criar um emprego de secretária ou de ascensorista ou qualquer outro para o Conselho de Educação Física, por exemplo?

Parece-nos que a observância das normas públicas não pode ocorrer de forma plena ou absoluta sob pena de se mostrar, por vezes, totalmente absurda.

São autarquias especiais. **A sua especialidade** – e neste ponto não podem ser confundidas com as autarquias em regime especial – **está no fato de que não integram a Administração Pública. Elas não se subordinam ou vinculam a nenhuma outra entidade. No desempenho de suas atribuições, devem dispor de plena e absoluta liberdade administrativa, gerencial, financeira e orçamentária, tendo como limite a lei que as criou e os princípios constitucionais.**

Dado este fato, ao se relacionarem com o mundo exterior, vale dizer, quando contratam empresas ou empregados, devem observar, dentre outros, o princípio da impessoalidade. Isto importa na necessidade de realização de licitações e de concursos públicos. Quando exercem suas atribuições de fiscalização, devem observar, em especial, os princípios do contraditório e da ampla defesa. Nestes aspectos, sujeitam-se às normas de Direito Público. Mas ao desempenharem atribuições internas que não importem em violação de qualquer dos princípios constitucionais, não se justifica a aplicação de normas de Direito Público.

Essas autarquias especiais devem, assim, em suas contratações realizarem a prévia licitação. Estas não necessitam, todavia, observar fielmente as regras previstas na Lei 8.666/93. As licitações das autarquias corporativas devem observar regras eventualmente editadas previamente por elas mesmas,

regras que busquem realizar a impessoalidade, a publicidade, a moralidade, a eficiência, etc.

À OAB, ao CREA, aos Conselhos de Contabilidade etc., não se justifica a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2002 – ou da Lei 4.320/1964. **Estas leis existem para disciplinar e limitar os gastos públicos efetuados pelas entidades da Administração Pública. Dado que as autarquias corporativas não integram a Administração Pública, a elas não se aplicam essas leis.** A necessidade de que os cargos, empregos ou funções a serem criados na Administração decorra de lei é forma de controle a ser exercido pelo Legislativo sobre o Executivo. Em relação às autarquias corporativas, que dispõem de plena autonomia administrativa, gerencial, financeira etc., não se justifica a necessidade de lei para criar empregos. O dever de realizarem concurso público e licitação decorre da aplicação dos princípios constitucionais de moralidade, de impessoalidade, de publicidade etc.” (FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 160).

VI – Passemos agora ao tema deste artigo: licitações nos entes fiscalizadores de profissões.

A lei nacional de licitações e contratos, Lei nº 14.133/2021, reza:

CAPÍTULO I

DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DESTA LEI

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as *Administrações Públicas diretas*, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I – os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II – os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta lei (LEI NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, 2021).

Pela só leitura desta abertura da lei de licitações o aplicador se dá conta de que *não se aplica a lei de licitações* a quaisquer Conselhos, Ordens ou outras entidades de fiscalização do exercício de profissões, que em geral são autarquias especiais, corporativas, *sui generis* (singulares) e absolutamente distintas das autarquias comuns.

Assim como as empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), assim como as empresas controladas pelo Estado, *não aplicam a lei nacional de licitações e contratos administrativos* porque (corretamente) têm a sua própria lei licitatória (Lei nº 13.303/2016), então muito menos se poderia pretender aplicar a lei de licitações dos entes públicos àqueles Conselhos e Ordens.

Se esses últimos entes não integram *nem sequer a administração pública indireta* da União, então como imaginar vê-los debaixo da lei publicística concebida para a Administração Pública?

Licitação para os Conselhos, sim, porque é uma regra de isonomia e de escolha da maior vantagem; lei nacional de licitação e contrato administrativo, *absolutamente não*.

VII – O que se observa, entretanto, nos Conselhos e nas Ordens é que realizam uma ginástica monumental, totalmente inapropriada e desconfortabilíssima, para *dar um jeito* de aplicar a Lei nº 14.133/2021 nas licitações que realizam².

Mais ou menos como vestir uma calça 38 num corpo de magazine 46, ou então um sapato 36 num pezinho tamanho 43, é de dar dó o injusto esforço, hercúleo e despropositado, por parte daqueles organismos de fiscalização profissional, para aplicar as regras licitatórias públicas nos certames que realizam.

Tudo isso ocorre porque a cada Conselho falta uma norma própria de licitação; então, *vamos encostar* na lei nacional... uma péssima ideia! O comodismo de não ter de elaborar a norma própria conduz à desastrosa adesão a uma lei nacional que hoje por acaso é monstruosamente grande, inadequada e inconveniente!

Observe-se, e seja repetido, que nem mesmo as entidades da administração indireta, que são as empresas do Estado, precisam seguir a lei geral de licitações. A Constituição previu edição de lei especial para elas, e o legislador – ainda que tardiamente – as dotou de uma lei própria, mais adequada à sua estrutura empresarial e não de administração direta.

E quanto aos Conselhos, por quanto tempo ainda permanecerão *esmagados* pela lei de licitação, tão singela quanto uma baleia azul em cólera, tão delicada quanto um brontossauro na descida, tão apazível quanto um terremoto ou um dilúvio com raios? – ou alguém pensa diferente da encantadora Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021?

É mais do que hora de os entes fiscalizadores de profissões se moverem para ter normas de licitações simplificadas, que sirvam a estrutura mais ou menos comum a todos e afaste este, respeitosa, *asqueroso abantesma jurídico* que é a atual lei de licitações³.

Ou de outro modo – o que parece muito mais prático e exequível, ante a inexistência de limitação ou restrição aplicável – cada Conselho, federal ou regional estadual, *pode editar sua própria norma de licitação e contratação*.

E não se fale em lei nacional, porque uma lei, que é ditada pelo governo, afrontaria a autonomia administrativa de cada Conselho, legalmente prevista a cada caso e a qual lhes assegura disciplinar seus assuntos internos sem sujeição a lei alguma de natureza própria à Administração pública – o que os Conselhos não são.

Assim, observados os princípios constitucionais de administração, no mais fica bastante livre o ente fiscalizador para exercer sua autonomia administrativa, a mesma referida na lei que o criou e contra a qual não existe nenhuma resistência jurídica, doutrinária ou jurisprudencial – muito ao contrário.

Esperar não é saber, cantara Geraldo Vandré, e quem quer deve fazer, tomando a iniciativa e não esperando até ver Colombo, como pôde ajeitar o ovo em pé numa mesa.

2. Uma concorrência por técnica e preço (art. 50, IV) *comer* 35 (trinta e cinco) dias úteis do licitador, apenas para publicidade do edital? Dois meses e meio apenas para isso? E a licitação levará em geral seis meses, se inexistir intercorrência judicial! Isso é matéria de uma lei séria? Na empresa do parlamentar que aprovou essa infâmia, em um dia ele escolhe a mais adequada contratanda do país, mas submete o poder público a excrescências como esta!

3. O Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1.986, que unificou e estandardizou as licitações brasileiras, tinha 90 artigos. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que o sucedeu, tinha 126 artigos. Esta teratológica Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, tem 194 artigos. A próxima lei talvez atinja os 300 artigos, para gáudio do legislador e desespero do aplicador, do ente público, do licitante e do direito.

Parecer

CONTRATAÇÃO DIRETA DE MÍDIA DIGITAL. AMPLIAÇÃO DO ALCANCE DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

Leonardo Candido Bastos

Consultor Técnico do IBAM

Endereço eletrônico: leonardo_advocacia@yahoo.com.br

Consulta:

O Consultante relata e nos submete às seguintes questões:

A Câmara Municipal pretende realizar a contratação direta, por meio de dispensa de licitação, de um canal de mídia digital para a divulgação de seus atos oficiais, na forma de mídia complementar. O objetivo é ampliar o alcance da publicidade institucional da Câmara e garantir maior transparência e acesso à informação para a população.

No entanto, surgem questionamentos sobre a viabilidade jurídica dessa contratação, uma vez que a Câmara já possui meios próprios de comunicação, como site oficial, perfis ativos em redes sociais (Facebook, Instagram) e um contrato vigente com a rádio local para veiculação de informações institucionais.

Diante desse contexto, solicitamos a gentileza de um parecer sobre os seguintes pontos:

A existência de canais próprios de comunicação da Câmara pode configurar um impeditivo para a contratação direta de um canal de mídia digital por dispensa de licitação?

Quais critérios e justificativas devem ser observados para fundamentar essa contratação, de modo a atender aos princípios da Administração Pública previstos na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/21?

Caso a contratação seja viável, quais cuidados adicionais devem ser adotados para evitar questionamentos por órgãos de controle, como tribunais de contas e ministério público?

Há precedentes ou jurisprudência que tratem de situações semelhantes que possam embasar essa decisão?

Parecer

O Consultante, Câmara Municipal, submete-nos questões sobre a contratação de “canal de mídia digital para a divulgação de seus atos oficiais, na forma de mídia complementar”, após processo de dispensa de licitação.

A consulta informa que a contratação tem por objetivo “ampliar o alcance da publicidade institucional da Câmara e garantir maior transparência e acesso à informação para a população”. Porém, “a Câmara já possui meios próprios de comunicação, como site oficial, perfis ativos em redes sociais (Facebook, Instagram) e um contrato vigente com a rádio local para veiculação de informações institucionais”.

Diante desse quadro são suscitadas dúvidas acerca da viabilidade da contratação; sobre os critérios, justificativas e cuidados adicionais a serem adotados; como também sobre a existência de precedente ou jurisprudência a respeito do tema.

Isto posto, ressalte-se que a contratação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda deve ser precedida de licitação com os critérios de julgamentos “melhor técnica” ou “técnica e preços” (tipos de licitação), sendo incabível o processo de contratação direta. É o que determina a Lei nº 12.232/2010 (art. 5º), que estabelece as normas gerais para essa contratação em específico.

Por conseguinte, a nova lei de licitações e contratos administrativos (NLLCA), Lei nº 14.133/2021 – onde estão previstos os excepcionais meios de contratação direta (dispensa, art. 75; e inexigibilidade, art. 74) –, apenas se aplica de modo subsidiário (art. 186) ou complementar (art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.232/2010). A propósito, por expressa previsão da NLLCA, é proibida a contratação de “serviços de publicidade e divulgação” por inexigibilidade de licitação (art. 74, inciso III).

Com efeito, para os fins da Lei nº 12.232/2010:

Considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral (BRASIL. Lei nº 12.232/2010, art. 2º, *caput*).

Por outro lado, os serviços de “assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza” são atividades excluídas do serviço de publicidade regido pela Lei nº 12.232/2010 (art. 2º, § 2º). Esses serviços devem ser contratados conforme a NLLCA, como bem decidiu o Tribunal de Contas da União no seguinte julgado:

Os serviços de assessoria de imprensa, clipping, media training e monitoramento de redes sociais devem ser contratados mediante procedimentos licitatórios, observado o devido parcelamento, na modalidade pregão, por se tratar de serviços comuns, e não por meio de licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço, pois não se enquadram na definição de serviços de publicidade constante do art. 2º da Lei 12.232/2010 (ACÓRDÃO Nº 1074/2017-PLENÁRIO. RELATOR MINISTRO AUGUSTO SHERMAN).

Seguindo o mesmo racional, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais respondeu consulta sobre o “impulsioneamento de conteúdo institucional, em redes sociais (Instagram, Facebook, Youtube), sem a contratação de agência de publicidade, por meio de contratação direta”, nos seguintes termos:

[...] a Administração Pública pode realizar o impulsioneamento de conteúdo institucional em redes sociais, sem a necessidade de contratação de agência de publicidade, por meio da contratação direta das empresas responsáveis pelas respectivas plataformas de redes sociais, mediante dispensa de licitação, nos moldes do art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993, ou do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, ou inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, ou no art. 74, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, observado o caráter educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição da República, e respeitadas as normas financeiras e orçamentárias pertinentes. Ademais, deve ser realizado o monitoramento das publicações impulsioneadas, para fins de liquidação de despesa, com a utilização de metodologias que permitam aferir o número de usuários impactados, usuários com interação, além da interação, compartilhamento e performance (TCE/MG, PROCESSO Nº 1144609, RELATOR CONSELHEIRO ADONIAS MONTEIRO, 6-12-2023).

Sendo assim, feito o breve panorama sobre alguns aspectos que envolvem o objeto da consulta, passa-se a responder às dúvidas apresentadas.

1) A existência de canais próprios de comunicação da Câmara pode configurar um impeditivo para a contratação direta de um canal de mídia digital por dispensa de licitação?

Resposta: Entende-se que existe essa possibilidade, tendo em vista os princípios da legalidade, economicidade e eficiência (art. 37, *caput* c/c art. 70, *caput*, da Constituição de 1988).

De todo modo, para juridicidade da contratação, entende-se inafastável que o processo administrativo pertinente seja instruído com todos os elementos, justificativas e informações que demonstrem, de modo cabal e irrefutável, ser o pretendido “canal de mídia digital” imprescindível para “ampliar o alcance da publicidade institucional da Câmara e garantir maior transparência e acesso à informação para a população”, objetivo esse que seria impossível e/ou completamente inviável de ser alcançado pelos “canais próprios de comunicação da Câmara”, como site oficial, perfis nas redes sociais e pelo contrato com a rádio local.

Do contrário, sem essa robusta instrução processual, entende-se que os canais próprios de comunicação da Câmara configuram sim obstáculo à contratação direta do denominado “canal de mídia digital”, haja vista o risco de se vislumbrar duplicidade e sobreposição indevida de objetos contratuais.

2) Quais critérios e justificativas devem ser observados para fundamentar essa contratação, de modo a atender aos princípios da Administração Pública previstos na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/21?

Resposta: No pressuposto de que o mencionado “canal de mídia digital” não denota serviços de publicidade conforme a Lei nº 12.232/2010 para, nesse sentido, revelar a aplicação da nova lei de licitações e contratos administrativos (NLCCA), Lei nº 14.133/2021, ao caso sob exame, entende-se que o cumprimento integral do art. 72 da NLCCA se faz obrigatório. No mais, em linha com a resposta anterior (questão nº 01), deve-se demonstrar que o referido serviço de “canal de mídia digital” é a única alternativa para “ampliar o alcance da publicidade institucional da Câmara e garantir maior transparência e acesso à informação para a população”, uma vez que os atuais meios disponíveis são insuficientes para tanto.

3) Caso a contratação seja viável, quais cuidados adicionais devem ser adotados para evitar questionamentos por órgãos de controle, como tribunais de contas e ministério público?

Resposta: Presente os elementos, justificativas e informações no sentido da contratação do “canal de mídia digital” ser o melhor e o único caminho para “ampliar o alcance da publicidade institucional da Câmara e garantir maior transparência e acesso à informação para a população”, entende-se que o meio mais seguro para afastar eventuais questionamentos quanto à regularidade da contratação, especialmente dos tribunais de contas e/ou do ministério público, é realizar o devido processo de licitação.

4) Há precedentes ou jurisprudência que tratem de situações semelhantes que possam embasar essa decisão?

Resposta: Nas pesquisas realizadas não se encontrou precedentes que tratem de situações semelhantes ao caso objeto da consulta.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

A AUDIÊNCIA PÚBLICA DE AVALIAÇÃO DAS METAS FISCAIS PODE SER CONDUZIDA POR PROFISSIONAIS TERCEIRIZADOS?

Frede Mel Santos Pierri

Advogado e Consultor Técnico do IBAM

Endereço eletrônico: fredepierri@gmail.com

Consulta:

A consulente informa que a audiência pública para avaliar o cumprimento de metas fiscais está sendo conduzida por profissionais terceirizados. Nesse sentido, indaga acerca da legalidade dessa prática.

Parecer

De forma a proceder a um contínuo monitoramento da compatibilidade entre a execução orçamentária e financeira e a meta de superávit primário prevista na LDO, é verificado bimestralmente se a realização da receita poderá comportar o cumprimento da meta. Assim não ocorrendo, o Poder Executivo avalia a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

O Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais é preparado em obediência à LRF (art. 9º, § 4º), que determina que o Poder Executivo deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em cada quadrimestre, em audiência pública, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

A audiência pública tem por objetivo demonstrar o alcance das metas fiscais traçadas pelo Executivo, que uma vez planejadas devem, em regra, ser cumpridas.

Como não basta chegar no final do exercício e o Poder Executivo apenas comunicar que não conseguiu atingir a meta traçada, a intenção é justamente permitir um monitoramento pelo Legislativo e pela população para que o Poder Executivo reveja seus planos e previsões de despesa e não gaste mais do que arrecade.

O planejamento fiscal e o estabelecimento de metas a serem atingidas decorrem de um cenário futuro previamente desenhado. Todavia, não se pode esquecer que durante o exercício financeiro muitas adversidades podem ocorrer e, dentre elas, uma arrecadação menor do que a prevista.

Ora, se a receita for menor, menos despesas podem ser realizadas. Do ponto de vista formal, como resultado de uma audiência pública de metas, há de ser elaborada, pela Comissão do Legislativo para tanto encarregada, uma ata em que fique explicitado o alcance ou não das metas, bem como as providências a serem eventualmente tomadas, bem como o posicionamento tanto do Executivo a respeito, como dos membros do Legislativo e dos cidadãos, que podem opinar sobre alternativas de incremento de receitas e diminuição de despesas.

Não há dúvidas de que os vereadores que presidem a audiência pública, especialmente aqueles que fazem parte da comissão de que trata o art. 166 da Constituição Federal, poderão convocar Secretários

Municipais ou as pessoas que desejarem de modo a tornar mais clara a forma que se deu a execução do planejamento das metas fiscais.

Dito isto, vale acrescentar que o regime da democracia participativa, assim como o postulado da cidadania participativa, é um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social. São exemplos de democracia participativa as audiências públicas, os modelos de orçamento participativo, entre outros.

Nesta esteira, a democracia e a cidadania participativas têm por escopo diminuir a distância entre representantes e representados, permitindo ao cidadão comum ocupar este espaço, integrando-se ao sistema de produção das normas do ordenamento jurídico de nosso país e contribuindo diretamente com o Parlamento através da sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana. Do cotejo das considerações exaradas, reforça-se o pensamento rousseauiano da liberdade, definida como a obediência de cada um à lei que se prescreveu, ante a possibilidade desta lei possuir participação direta daqueles que deverão cumprí-la.

Dentro do contexto apresentado, não vislumbramos óbices à contratação de empresa ou instituição que tenha a expertise necessária para auxiliar na efetivação dos procedimentos pertinentes à audiência pública. A contratação do serviço, decerto, deve observar a Lei nº 14.133/2021.

Vale registrar, contudo, que a contratação da empresa ou instituição com expertise para condução das audiências públicas, organizando os debates e ouvindo a população envolvida, não implica (e não pode implicar) no afastamento dos agentes políticos municipais, os quais também devem participar do debate. Isto posto, concluímos objetivamente o presente parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.



ASSOCIE-SE AO IBAM

Para mais informações sobre o valor e a forma de contratação, entre em contato conosco.

 (21) 2142-9711
  (21) 9 7584-7223
  associado@ibam.org.br

[Saiba mais](#)



Parecer

A PROIBIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DE SEX SHOPS PRÓXIMOS ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO BÁSICO E SUPERIOR E A TEMPLOS DE QUALQUER CULTO

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Assessora Jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: fabienne.novais@ibam.org.br

Consulta:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que veda funcionamento de sex shop e estabelecimentos que comercializem produtos de caráter sexual, em um raio de 600 metros das instituições de ensino básico e superior ou de templos de qualquer culto.

Parecer

A Constituição Federal, em seu art. 30, I e II, estabelece que compete aos **Municípios** legislar sobre **assuntos de interesse local** e complementar a legislação federal e estadual no que couber. Nesse contexto, matérias relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano, à localização de atividades comerciais e ao ordenamento territorial inserem-se na esfera de competência legislativa municipal.

Tendo em vista a autorização contida no art. 30, incisos I e VIII da Constituição Federal, tem o Município competência legislativa para regulamentar o espaço e a localização dos estabelecimentos comerciais localizados em seu território, exercendo o seu poder de polícia administrativa e zelando, desta forma, pelo sossego público e pelas diretrizes de ordenamento e ocupação do solo urbano.

De outra feita, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, os Municípios têm a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbem o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Assim é que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar a do Estado, a quem compete à repressão ao crime e às contravenções.

Todavia, o exercício dessa competência deve respeitar os princípios constitucionais, notadamente os direitos e garantias fundamentais (art. 5º), a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170), bem como a proibição de discriminação e o respeito à diversidade. Nesse sentido, embora o Município possa regulamentar a instalação de determinadas atividades comerciais, essa regulação não pode implicar vedação genérica e absoluta de exercício de atividades lícitas, tampouco pode se fundamentar unicamente em critérios de moralidade subjetiva ou valores religiosos.

Muito embora seja legítimo ao Município dispor acerca de regras pertinentes à ocupação dos espaços públicos e ao sossego dos munícipes, mister considerarmos que a aplicabilidade da medida está condicionada no caso concreto ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. Decompõe-se, a exemplo do que a doutrina alemã faz com o princípio da proporcionalidade,

o princípio da razoabilidade em três elementos, (i) a adequação entre meio e fim; (ii) necessidade-exigibilidade da medida; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito, sem os quais o ato normativo é inconstitucional por ausência de razoabilidade ou proporcionalidade (BARROSO. Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência: ascensão e queda de um regime de erros e privilégios. *In*: Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Renovar: Rio de Janeiro. 2005, p. 214).

Nesse sentido, faz-se necessário avaliar a proporcionalidade e razoabilidade da medida a ser adotada. Razoabilidade é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. Já para uma conduta municipal observar o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito).

Feitas essas considerações, o Projeto de Lei em tela pretende proibir a instalação de sex shops num raio de 600 metros de escolas e templos.

No que tange à limitação referente às escolas, ao menos aquelas de ensino infantil, fundamental e médio, há que se considerar que o teor do art. 227 de Nossa Lei Maior, segundo o qual é dever do Estado e da sociedade proteger e resguardar as crianças e adolescentes assegurando-lhes todos os seus direitos, nos seguintes termos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL. CF/1988).

Por conseguinte, é responsabilidade do Poder Público, da sociedade em geral e da família a atuação para que crianças e adolescentes sejam reconhecidas e respeitadas como sujeitos de direito.

Em cotejo, no desempenho da sua função de assentar normas gerais acerca da proteção da infância e juventude, a União, por intermédio da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e Adolescente - ECA), previu um Título todo voltado à prevenção de violações aos direitos desses seres humanos em processo de formação e, dentre os seus dispositivos, trazemos à colação o teor dos arts. 70 e 71 do ECA por serem imprescindíveis à elucidação do tema:

Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 71. A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Nessa esteira, entendemos factível o estabelecimento de uma limitação, contudo, o raio de distância deve ser aferido pelos Srs. edis, à luz da realidade local.

Já com relação aos templos, o Projeto de Lei, ao proibir a instalação de sex shops num raio de 600 metros, ainda que sem censurar diretamente a atividade, pode estar restringindo indevidamente a liberdade de iniciativa econômica e o direito à livre concorrência (arts. 170, *caput*, e IV, da CF/88) o que deve ser aferido à luz da realidade local.

Em suma, compete aos Srs. Edis, à luz da realidade local, avaliar a razoabilidade das limitações pretendidas, sendo recomendado, inclusive a oitiva da população envolvida por intermédio da realização de audiência pública.

É o parecer, s.m.j.

