

# Revista de Administração Municipal

Edição 323 • Setembro 2025

ISSN 0034-7604

**ibom**  
instituto brasileiro de  
administração municipal

## Entrevista

- A COP 30 e a Arca de Noé

## Artigos

- Participação que transforma: o papel das conferências das cidades na gestão urbana democrática
- A cobrança de tarifas a partir da disponibilidade das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário
- Adicional por tempo de serviço  
Conflitos constitucionais no regime estatutário do servidor público municipal
- Extinção de contrato por razões de interesse público  
(Lei nº 14.133/21, art. 137/ VIII)

## Pareceres

- Dotação orçamentária para despesa com aluguéis: hipóteses de reforço de nota de empenho
- A figura do plesbício no âmbito municipal
- Possibilidade de extensão da sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 156, inciso iii, da lei nº 14.133/2021, aos sócios e responsáveis técnicos da empresa infratora.



# Aos Leitores

A edição 323 da RAM contempla quatro artigos, uma entrevista e os três pareceres que regularmente encerram a publicação. Os dois primeiros artigos, de modo bastante diverso, acabam por trazer à tona a questão da justiça social e a gestão de políticas públicas. Os dois últimos vão contribuir para a compreensão de funcionalidades jurídicas que poderão aumentar a capacidade de atuação de gestores locais, evitando equívocos que trazem ineficiências e mais burocracia.

A entrevista que, pela sua natureza, desperta reflexões urgentes, foi escolhida para abrir o número atual. Trata da COP30, em seus acertos, desacertos, desafios e oportunidades. Sob o instigante título **A COP 30 e a Arca de Noé**, Alberto Lopes teve, nos quadros do IBAM, ocasião para aplicar sua experiência nacional e internacional à necessidade de pensar a mudança do clima de forma estratégica. Nos vários projetos que o Instituto vem realizando na Amazônia brasileira interfere, com sua visão crítica, para que não deixem de tratar das questões que conectam os diferentes projetos. Para os leitores da RAM, a entrevista os atualiza em relação ao noticiário, retirando-lhes qualquer possibilidade de leitura ingênua ou descuidada.

Hérculis Pereira Toledo e Rafael Gonçalves Soares apresentam texto que traz à discussão a importante questão de como as decisões são tomadas no campo das políticas públicas. Sob o título de **Participação que transforma: os papéis das Conferências das Cidades na Gestão Urbana democrática**, historiam o papel da participação da sociedade civil no processo de escolhas acerca das políticas sociais e seu embricamento com a gestão das cidades, realçando novo campo de trabalho que mescla o urbano com a promoção da justiça social. O artigo, muito informativo, faz com que o leitor conheça o histórico deste processo e possa se preparar para as questões que vão emergir da 6ª Conferência Nacional das Cidades, a realizar-se em outubro, em Brasília.

O artigo que tem como título **A cobrança de tarifas a partir da disponibilidade das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário**, de autoria de Marcos Correia Gomes, apresenta diferentes aspectos que devem ser compreendidos e levados em conta pelo gestor quando da cobrança de tarifas em função da disponibilidade do serviço e seu efetivo uso pelo consumidor. Trata-se, também, de forma de discutir justiça social na cidade, assegurando que se possa oferecer serviço com cobrança adequada e que garanta eficiência e eficácia para usuários e mantenedores.

Trio de autoras - Alina Swarovsky Figueira, Lucilaine Marques da Silva Scarabeli e Iranuza Maria Silva Stefanini - aborda tema que orienta significativamente os profissionais da área de Recursos Humanos que atuam nos municípios. O assunto, que dá título ao artigo - **Adicional por tempo de serviço: conflitos constitucionais no regime estatutário do servidor público municipal** -, traz contribuição efetiva para os gestores da área temática, permitindo-lhes atuar com segurança e com capacidade de evitar desnecessárias judicializações que reduzem a agilidade e a resolutividade do setor público.

O colaborador mais presente da Revista de Administração Municipal - Ivan Barbosa Rigolin - traz, nesta edição, importante discussão decorrente de troca de expressão que integra a Lei de Licitação. **A extinção de contrato por razões de interesse público**, título do artigo, debate a substituição da expressão *rescisão de contrato por extinção de contrato*. O autor dedica-se a discutir a dimensão de tal mudança, uma vez que palavras têm diferentes significados. Mostra prós e contras da medida, indicando algumas vantagens de que o gestor pode se apropriar apesar

da inadequação da medida. Como em todos os seus trabalhos, Rigolin indica que ao operador das leis cabe buscar sempre os benefícios que podem advir da leitura adequada das normas jurídicas.

Em relação aos pareceres que fecham a edição 323 da RAM, destaca-se o trabalho apresentado por Bruno Campos Pereira, Consultor de Contabilidade Pública, cuja temática está na intercessão de três dos assuntos com que a equipe jurídica do IBAM classifica seus pareceres: CT – Contabilidade; FM - Finanças Municipais; PE - Poder Executivo. Tem por título **Dotação orçamentária para despesa com aluguéis: hipóteses de reforço de nota de empenho**. A questão foi apresentada por uma Prefeitura, preocupada com hipóteses de reforço de nota de empenho frente à suplementação de dotação orçamentária para despesa com aluguéis.

O segundo parecer é da lavra de Rafael Pereira de Sousa e se volta para o tema PL - Poder Legislativo. A consulta é de uma Câmara Municipal e versa sobre a figura do plesbicito no âmbito municipal voltado para contrato de concessão de serviço público já licitado.

Encerra a seção de pareceres o texto de Ana Carolina Couri de Carvalho, no campo classificado como LI – Licitação, versando sobre a possibilidade de extensão da sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 156, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, aos sócios e responsáveis técnicos da empresa infratora. A questão foi enviada por uma Prefeitura.

Aos leitores da RAM, sempre em busca de informações, boa leitura.

## CONHEÇA NOSSOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO



[instagram.com/ibam\\_org](https://www.instagram.com/ibam_org)



[linkedin.com/company/ibam-org](https://www.linkedin.com/company/ibam-org)



[facebook.com/ibam.org](https://www.facebook.com/ibam.org)



[www.youtube.com/canalibam](https://www.youtube.com/canalibam)



[www.ibam.org.br](https://www.ibam.org.br)



# Índice

## *Entrevista*

### **05. A COP 30 e a Arca de Noé**

Alberto Lopes

## *Artigos*

### **10. Participação que transforma: o papel das conferências das cidades na gestão urbana democrática**

Herculis Pereira Tolêdo

Rafael Goncalves Soares

### **24. A cobrança de tarifas a partir da disponibilidade das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário**

Marcos Correia Gomes

### **35. Adicional por tempo de serviço**

#### **Conflitos constitucionais no regime estatutário do servidor público municipal**

Alina Swarovsky Figueira

Lucilaine Marques da Silva Scarabeli

Iranuza Maria Silva Stefanini

### **45. Extinção de contrato por razões de interesse público (Lei nº 14.133/21, art. 137/VIII)**

Ivan Barbosa Rigolin

## *Pareceres*

### **51. Dotação orçamentária para despesa com aluguéis: hipóteses de reforço de nota de empenho**

Bruno Campos Pereira

### **54. A figura do plebiscito no âmbito municipal**

Rafael Pereira de Sousa

### **58. Possibilidade de extensão da sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 156, inciso III, da lei nº 14.133/2021, aos sócios e responsáveis técnicos da empresa infratora**

Ana Carolina Couri de Carvalho

# Revista de Administração Municipal

**Edição 323 • Setembro 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](mailto:ibam@ibam.org.br)  
[revista@ibam.org.br](mailto:revista@ibam.org.br)  
[www.ibam.org.br](http://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](mailto: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](mailto:ibamsc@ibam.org.br)  
Tel./Fax: (47) 3041-6262

## Entrevista

### A COP30 E A ARCA DE NOÉ



Alberto Lopes, desde muito cedo em sua carreira, integra o quadro técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), tendo atuado em todo o Brasil e em vários países. Sua formação e experiência profissional foram incorporando tanto temas afins de conhecimento quanto interação prática com a dinâmica do desenvolvimento no território. O foco do seu trabalho tem sido políticas públicas e boas práticas de governo na esfera local. Integrou a Secretaria de Mudança Climática e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, quando o Governo Federal assumiu uma ação mais estruturada no tema da mudança do clima. Atualmente, colabora com equipes de trabalho do IBAM na Amazônia brasileira.



A série das Convenções-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, ou Conferências das Partes (COP, na sigla do Inglês), chega em novembro de 2025 a Belém, no Brasil, no seu número 30. O histórico dessa trajetória já é bem conhecido pelos especialistas e mesmo por uma boa parte do público em geral. Os resultados são considerados lentos e limitados frente à emergência climática que se impôs. Alguns chegam mesmo a falar em fracasso. A questão, então, é indagar que cenários e desafios nos esperam no pós-COP30?

O que vem ocorrendo é que atores mais implicados na governança climática, como em geral na governança

dos grandes temas globais, ou estão ausentes desses eventos ou não assumem os compromissos e ações que deles se espera como resposta à emergência climática. Atores estratégicos parecem protegidos e imunes a cobranças, mesmo diante de cenários de catástrofes. Alguns ficam na retórica e na discussão de termos e expressões que não lhes comprometam nas declarações oficiais emitidas ao final desses eventos. Muitos que são eleitos se legitimam com o voto aberto de todos, mas governam para o restrito grupo de seus pares e aliados. Os mais abonados constroem seus *bunkers* como cápsulas de sobrevivência. E quando contabilizamos as emissões de gases de efeito estufa geradas em todas as guerras e conflitos bélicos que ocorrem hoje no mundo e os custos correspondentes dessas operações nos orçamentos dos países envolvidos ou afetados, fica claro que a mudança climática não chega a ser uma questão para eles.

***“Atores estratégicos parecem protegidos e imunes a cobranças, mesmo diante de cenários de catástrofes.”***

Um outro aspecto importante tem sido destacado pelo professor José Eli da Veiga, do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Lembra ele que a COP30 reunirá cerca de 200 países. Mas, na verdade, apenas uns 30 têm maior influência sobre a (des)carbonização do planeta. Uma ação coordenada com esses 30 países poderia abordar, com foco e efetividade, pouco mais de uma centena de empresas, incluindo indústrias e bancos, responsáveis, em vários ramos de atividades, pela maior



parte das emissões de gases de efeito estufa. Seria como regular os faróis da COP30, apontando-os para o eixo correto do caminho. Porém, todos os demais países contribuintes para as emissões e expostos aos efeitos da mudança do clima também precisam agir. Ou seja, os objetivos da COP30 se concentrariam no capítulo de uma COP de 30 [países], sugerindo mais facilidade de organização, menor custo global de realização e, vale lembrar, menores emissões na sua produção. Isso não quer dizer que o governo brasileiro não deva se empenhar em colher o melhor resultado possível desse evento que sedia e aplicá-lo bem no próprio país. A expectativa no pós-COP30 sinalizaria para a corajosa construção de um arranjo da governança climática que localizasse melhor onde está concentrado o problema e as chances, caminhos e investimentos para soluções mais rápidas.

**Considerando os indicadores e cenários críticos apontados pela série de relatórios que vêm sendo divulgados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), como avaliar hoje a prioridade para mitigar emissões ou adaptar os países?**

No século passado, quando o assunto emergiu na agenda global, mitigar era a prioridade máxima. E continua sendo. Ocorre que os efeitos de uma esperada redução das emissões de gases de efeito estufa se manifestam de forma demorada. Ocorre ainda que os impactos das emissões não têm destino geográfico localizado precisamente em países ou cidades, muito menos naqueles países mais emissores. Afetam o planeta indiscriminadamente, de modo difuso. Mas há cenários construídos de média escala geográfica.

Como não logramos reduzir as emissões na escala esperada para reduzir o aquecimento global e no menor prazo possível, estamos hoje também diante de um desafio de emergência para adaptação. Dito de outro modo, os efeitos de uma descarbonização do planeta já muito retardatária colocou na agenda a urgência em acelerar medidas também de adaptação. E, vale lembrar, quem saiu na frente para se adaptar terá grandes vantagens comparativas em relação aos retardatários. Enquanto muitos contabilizam suas perdas com os crescentes desastres, poucos ganham tração acumulando forças por terem se adaptado a tempo. Os Países Baixos têm muito a nos ensinar sobre isso. Afinal, o próprio nome do país já denota, por exemplo, a sua exposição e vulnerabilidade ao aumento do nível do mar. Por isso, há várias décadas, já avançam com uma série de políticas e medidas estruturais e práticas de resposta ao problema com custos ainda suportáveis. Não querem repetir os desastres e prejuízos de inundações de tempos passados.

*“... os efeitos de uma descarbonização do planeta já muito retardatária colocou na agenda a urgência em acelerar medidas também de adaptação.”*

Finalmente, mitigar versus adaptar não chega a ser um dilema, pois algumas medidas e alguns investimentos em mitigação acabam por gerar também adaptação, e vice versa.

**Há uma alegação generalizada sobre falta de recursos para serem aplicados no tema. Afinal, qual é o verdadeiro peso do financiamento para acelerar as ações de resposta à mudança do clima?**

Antes de tudo, mesmo diante de um quadro aparente de escassez de recursos, os maiores investimentos destinados globalmente a respostas à mudança do clima têm sido dirigidos a medidas de mitigação. É fácil entender. Quando reduzimos as emissões de gases de efeito estufa mitigamos para todo o planeta. O fenômeno é difuso e não está bem localizado geograficamente. Já os investimentos em adaptação tendem a beneficiar preferencialmente onde e quem se adapta. Neste caso, os maiores beneficiários são locais. As exceções ficam por conta, por exemplo, de um país estrangeiro grande exportador que precisa continuar a descarregar seus produtos em portos de destino expostos ao aumento do nível do mar. Aí vale o investimento externo em adaptação. E, dado o atraso da mobilização mundial sobre o assunto, ações de adaptação podem gerar resultados, mesmo que precários e provisórios, em prazos mais curtos do que ações de mitigação.

Quanto à busca por financiamento global estruturado, um compromisso de US\$ 100 bilhões anuais que seriam destinados globalmente para projetos de mitigação e adaptação está longe de ser cumprido. E a prioridade seria compensar os países do chamado Sul Global, em geral, menos emissores e mais vulneráveis ao problema. Aquele compromisso de financiamento, aliás, acaba de ser renovado na reunião dos BRICS, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no início de julho de 2025, para um montante agora de US\$ 300 bilhões anuais. A expectativa de que esses recursos, de fato, estejam disponíveis tem animado inclusive o surgimento de uma grande rede de atores dispostos a intermediá-los e orientá-los para aplicação na ponta. Essa busca por financiamento irá continuar. Mas, na verdade, muitos países, unilateralmente, vêm criando as suas próprias linhas de financiamento. No caso do Brasil, o BNDES, por exemplo, opera recursos tanto de fundos criados com doações internacionais quanto recursos do próprio país. Além disso, adotam-se políticas de investimentos em vários setores ou ramos de atividades que induzem os tomadores de recursos (reembolsáveis ou não reembolsáveis) a realizarem projetos que atendam à agenda climática.

***“Ter recursos somente não basta. É preciso garantir qualidade e eficácia dos gastos e investimentos.”***

Ter recursos somente não basta. É preciso garantir qualidade e eficácia dos gastos e investimentos. Para isso, é preciso adotar instrumentos adequados de gestão e monitorar metas que atendam a indicadores de desempenho.

Para quem acompanha o assunto, o animador é que não faltam bons exemplos e boas práticas pelo mundo. O problema é que as boas práticas, muitas premiadas, não conseguem escalar para pautar políticas públicas comprometidas com a questão climática e a sustentabilidade. E a regra tem sido uma inquietante inércia de investimentos na prevenção, que custa menos, e gastos de resposta a emergências e desastres, que sempre custam mais.

***“Para quem acompanha o assunto, o animador é que não faltam bons exemplos e boas práticas pelo mundo.”***

**No caso do Brasil, em particular, para além dos avanços possíveis que possam ser alcançados nos compromissos firmados na COP30 e no acesso a financiamentos, que respostas os governos federal, estaduais e municipais, além das empresas e da população em geral, podem dar à mudança do clima?**

O estado anunciado de emergência climática global deve mesmo mobilizar a todos. E, conforme temos insistido, curto, médio e longo prazos não se referem a tempos sequenciais, mas entrelaçados, no qual um contém dimensões e componentes do outro. Para alcançar resultados cumulativos no longo prazo é preciso ir semeando condições de sucesso no curto e médio prazo. Para que as políticas e ações, sobretudo na esfera federal, tenham eficácia, precisamos ainda colocar a federação brasileira para funcionar no modo cooperação. Do Congresso Nacional, Senado e Câmara, se espera o cumprimento do artigo 225 da Constituição Brasileira em sintonia com a ciência. No momento, a expectativa é alinhar a pauta da COP30 com o resultado da tramitação do Projeto de Lei nº 2.159/2021, conhecido como PL da devastação ambiental e climática.

Os governos estaduais devem, sobretudo, agir como agências de desenvolvimento. Afinal, os fenômenos da mudança climática se manifestam, de forma particular, em áreas geográficas extensas, como bacias hidrográficas, serras, cadeias de montanhas, costas marítimas ou biomas, por exemplo. A partir dessa escala, os governos estaduais devem promover e apoiar o trabalho dos municípios, gerando informação qualificada e unificando iniciativas de respostas articuladas e complementares no espaço e no tempo.

Os governos locais devem liderar o processo de transição nos municípios, cumprindo suas competências constitucionais e dando o exemplo na proximidade maior que têm com os cidadãos e os fatos. Antes de tudo, é preciso recorrer à base nacional de dados sobre a mudança do clima, disponível nas instituições de



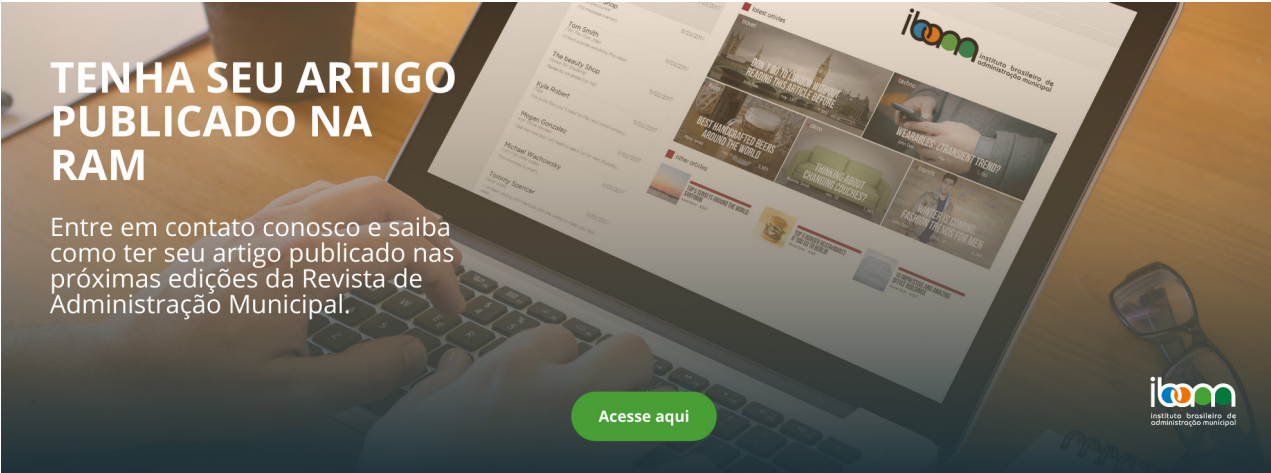
ponta nacionais ou regionais, para construir cenários e formular propostas. Além da adoção de políticas, os instrumentos locais são muitos. O marco legal do município deve ser revisto e atualizado com a agenda climática, visando estabelecer princípios e parâmetros para mitigação e adaptação. Isso inclui, pelo menos, planos diretores, leis de parcelamento do solo e normas para obras e edificações. Programas e projetos setoriais ou multisetoriais precisam ser formulados e implementados tendo como pressuposto a transversalidade da questão climática em várias funções de governo: produção de alimentos, incluindo a agricultura urbana; saúde pública; serviços públicos; organização territorial e urbana e assim por diante. A formação de servidores deve ser aperfeiçoada. E a organização administrativa das prefeituras deve ser atualizada com foco na questão climática. A introdução do assunto para os alunos da rede de ensino e a realização de campanhas com a população e as mídias locais são indispensáveis.

***“... antes de pleitearmos financiamentos, mesmo os escassos recursos orçamentários que os governos já alocam em diferentes rubricas anuais e plurianuais... precisam atender a novos padrões.”***

E, antes de pleitearmos financiamentos, mesmo os escassos recursos orçamentários que os governos já alocam em diferentes rubricas anuais e plurianuais, justamente por serem escassos, precisam atender a novos padrões. No caso das prefeituras e câmaras municipais, devem adaptar as instalações de suas sedes e dos diversos equipamentos e serviços públicos a padrões já amplamente conhecidos e recomendados de sustentabilidade e resiliência. Não é possível mais construir ruas, avenidas e mesmo ciclovias em trechos de orlas marítimas com os mesmos padrões que, já se sabe, serão afetados pelo aumento do nível do mar. Unidades de ensino e de saúde devem, por exemplo, utilizar energias renováveis. Afinal, não é possível mais adiar a transição energética. No caso da construção de obras novas, essas diretrizes são imperativas. Isso teria um caráter pedagógico para os usuários e de vitrine de soluções para a cidade. Nada como um bom exemplo de quem governa para induzir o engajamento da cidade e dos seus cidadãos.

Quanto ao setor privado, deve ser enquadrado com base na sua escala e no seu ramo de atividades. Quanto menor a escala da produção e menos dependente de regulação nacional, mais atenção regulatória e estímulos locais deve receber do município. Vale a pena também estimular a cooperação e o intercâmbio com quem já tem experiência consolidada em soluções apropriadas ao local. Os arranjos de governança devem contemplar colegiados do setor público com o setor privado e representações da sociedade civil.

O limite do negacionismo e da falta de ação sobre a evidência da mudança climática é justamente a evidência do que as boas práticas já consagradas vêm garantindo para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo. Para o pós-COP30, como sugere o famoso ditado, cabe então manter “um olho no peixe e o outro no gato”; ou um olho na mensagem que sairá da Belém global da COP e outro na realidade da sua própria cidade. Se tivermos êxito com os resultados do evento, ganhamos todos. Porém, diante de qualquer sinal de naufrágio, façamos bem o nosso dever de casa para garantirmos um lugar resiliente na Arca de Noé.



**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

# PARTICIPAÇÃO QUE TRANSFORMA: O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES NA GESTÃO URBANA DEMOCRÁTICA

### **Herculis Pereira Tolêdo**

Doutor e mestre em Serviço Social pela PUC-Rio, com pós-doutorado na área de direito à moradia, com foco em políticas urbanas e movimentos sociais. Professor do CCE/PUC-Rio e técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), atua em projetos de políticas públicas, planejamento urbano e assistência social. É pesquisador dos grupos TRAPPUS e LEUS (PUC-Rio) e cursa especialização em Urbanismo e o Futuro das Cidades (PUCPR)

### **Rafael Goncalves Soares**

Professor associado do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde também coordena o Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestrado em *Dynamiques Comparées des Sociétés en Développement* e doutorado em *Histoire et Civilisations* pela Université de Paris VII – Denis Diderot, com pós-doutorado no Laboratório de Antropologia da Escrita da École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). É bolsista de produtividade do CNPq (PQ 1D), Cientista do Nosso Estado pela FAPERJ, editor científico da revista *O Social em Questão* (Qualis A1) e pesquisador associado ao INCT Proprietas (UFF) e ao LAVUE/CNRS (Paris).

**Resumo:** O artigo discute o papel das Conferências Nacionais das Cidades como ferramentas estratégicas na gestão democrática urbana. Ao analisar os avanços, os retrocessos e as perspectivas da participação social na formulação das políticas urbanas no Brasil, destacam-se os aprendizados institucionais e os desafios atuais na retomada desse processo participativo, especialmente diante da preparação da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Ao longo do texto, são abordados os impactos dessas práticas na consolidação de um controle social efetivo sobre as políticas urbanas, especialmente em contextos de desigualdade socioespacial.

#### **Palavras-chave:**

Participação social  
Gestão urbana  
Conferências das cidades  
Controle social  
Políticas públicas

## A participação como eixo da gestão pública: reflexões para o campo urbano

O controle e a participação social têm se consolidado como elemento fundamental na formulação e gestão das políticas urbanas no Brasil nas últimas décadas. A incorporação de instrumentos de participação social, como conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências nacionais, estaduais e municipais, procurou promover uma maior transparência e inclusão da população nas decisões públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). No contexto das conferências municipais e estaduais, o papel da participação social se destaca como um processo essencial para o aprimoramento das democracias, permitindo que diferentes setores da sociedade influenciem diretamente as políticas públicas.

A participação social, quando vista sob perspectiva política e pedagógica, torna-se poderoso processo de transformação coletiva. Politicamente, ela é o meio pelo qual os diversos segmentos da população expressam suas aspirações e necessidades no espaço público de maneira democrática, fortalecendo sua identidade cidadã e seu papel na construção da sociedade. Pedagogicamente, a participação social funciona como um processo educativo, em que diferentes pontos de vista são compartilhados, permitindo

a expressão de desejos e necessidades, a construção de argumentos e a formulação de propostas, conduzindo ao diálogo e ao debate até a busca de consenso. Dessa forma, a “participação social” tem como vocação transformar todos os envolvidos, fomentando consciência coletiva e fortalecendo a democracia ao integrar as vozes da população na formulação de políticas públicas e na construção de uma sociedade mais inclusiva. Não é demais destacar que o processo participativo é crucial para o debate sobre as diferentes questões urbanas, pois permite que as demandas e perspectivas da população sejam ouvidas e integradas nas políticas públicas.

Este texto tem como objetivo analisar o impacto das conferências das cidades nas políticas urbanas, analisando até que ponto essas práticas participativas contribuem para a construção de gestão urbana mais inclusiva e representativa. Além disso, busca-se identificar os desafios e oportunidades presentes nos processos participativos, refletindo sobre como as práticas de participação social podem ser aperfeiçoadas para fortalecer as instituições democráticas e promover a inclusão de setores historicamente marginalizados. Para compreender essa dinâmica, é essencial considerar o contexto histórico que levou à criação dessas conferências. O Brasil, desde o processo de redemocratização, tem se destacado na construção de instituições participativas, servindo muitas vezes como exemplo para outros países. A demanda por maior controle social sobre os serviços públicos e as diferentes ações do Estado resultou na institucionalização de várias modalidades participativas, que agora são parte integrante da gestão pública. Como analisa Yara Frateschi (2016), a despeito dos limites dos espaços institucionalizados de participação, tais experiências se manifestam como oportunidades de construir processos de aprendizado político e institucional, que permitem a aparição de conflitos e a construção de consensos. Como reforça a autora, não se pode minimizar a contribuição desses espaços para a ampliação da cidadania.

No entanto, a ideia de participação social ainda está longe de ser um consenso. O exercício do controle social é marcado por conflitos inerentes às relações de poder e pela necessidade de negociação contínua entre os diversos sujeitos envolvidos. No contexto dos conselhos, esses conflitos emergem frequentemente na tentativa de se chegar a consensos, tanto entre os conselheiros da sociedade civil quanto entre os representantes governamentais. Szwako (2012) observa que, além de compreender as estratégias de negociação utilizadas, é fundamental reconhecer que os conselheiros civis têm passado por processo de aprendizado institucional significativo. Esse aprendizado é refletido não apenas no desenvolvimento de suas próprias estratégias de participação e intervenção, mas também na maneira como influenciam e se adaptam às dinâmicas governamentais. Assim, a participação civil nos conselhos evoluiu, conferindo aos sujeitos sociais maior peso nas decisões, ampliando sua capacidade de negociação e estabelecendo novos padrões de interação com o poder público.

É um tema intrinsecamente político, onde os conflitos e a disputa por consenso são centrais para a formulação de políticas públicas. A participação ativa da sociedade civil, através de mecanismos como consultas públicas e audiências, enriquece o debate, legitima as decisões políticas e fortalece a confiança nas instituições democráticas, mesmo que muitas vezes decisões ali deliberadas não se efetivem plenamente em termos de políticas públicas. A despeito disso, ignorar os processos e espaços de participação social já instituídos pode ter consequências graves para a operacionalização de políticas setoriais e o direito de atuação do Município. Conselhos Gestores, por exemplo, combinam representantes da administração municipal e da população, atuando como instâncias legítimas que propõem, fiscalizam e deliberam sobre diretrizes das políticas públicas.

Apesar de se manifestar como uma forma mais direta da participação da população no exercício democrático, os conselhos também demandam esforço representativo. Determinadas culturas políticas podem se reverberar também nas formas de funcionamento de conselhos e conferências de acompanhamento de políticas públicas, ou seja, esses espaços são conquistas democráticas, mas que demandam uma mobilização política constante e recorrente.

Ao refletirmos sobre o impacto das conferências urbanas, é importante destacar que a participação social não é conceito homogêneo ou incontestável. As práticas participativas são marcadas por tensões e

desafios, que se manifestam tanto no processo de deliberação quanto na execução das políticas. Ignorar esses mecanismos já instituídos ou previstos na legislação pode ter consequências graves, uma vez que muitas políticas setoriais e a atuação dos municípios dependem dessas instituições participativas para se consolidarem. Além de se basear em contribuições teóricas recentes, que avaliam criticamente a evolução da participação pública nas últimas décadas, o presente artigo revisita documentos das Conferências Nacionais das Cidades até então realizadas no país. Através dessa análise, busca-se discutir as oportunidades e desafios que esses processos participativos apresentam para o fortalecimento das democracias e a produção de cidades mais justas e inclusivas.

Está dividido em três seções principais. Na primeira, refletimos sobre a democracia participativa, destacando a diferença entre controle democrático e controle social no contexto da gestão pública e urbana. No ambiente urbano, marcado por desigualdades, a participação ativa se torna uma ferramenta crucial para promover justiça social, equidade no acesso a serviços e uma cidade mais inclusiva. No entanto, esses esforços enfrentam desafios, pois as desigualdades socioeconômicas limitam a representatividade e a autonomia dos grupos mais vulneráveis. Para que a gestão urbana seja mais justa, é fundamental implementar mecanismos inclusivos de participação e transparência, garantindo que todas as vozes sejam ouvidas no processo decisório. A segunda seção apresenta uma análise sobre o histórico do Conselho Nacional das Cidades e as questões abordadas nas Conferências Nacionais das Cidades. Essas conferências revelam a intensa luta pela implementação das novas diretrizes da política urbana no Brasil. Na terceira seção refletimos sobre a importância e limites da participação social, assim como as possibilidades de inovação democrática por meio da política urbana, apoiando-nos nos debates preparativos para a 6ª Conferência Nacional das Cidades, prevista para o final de 2025.

## **Instrumentos de controle democrático para a gestão pública e urbana**

O controle social é um conceito que se refere tanto ao controle do Estado sobre a sociedade quanto ao controle da sociedade (ou de setores organizados da sociedade) sobre as ações do Estado (TATAGIBA, 2002). Esse conceito está presente no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que reforça a participação da sociedade civil na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas urbanas. No âmbito dessa legislação, mecanismos como conselhos de políticas públicas, audiências e consultas públicas são formalmente instituídos, possibilitando à sociedade organizada intervir diretamente nas decisões governamentais e nas estratégias de planejamento urbano.

A Constituição Federal de 1988 já estabelecia o controle social como uma garantia fundamental para a defesa do patrimônio público e a promoção dos direitos sociais, políticos e econômicos. Com a previsão de instrumentos de participação popular, como plebiscitos, referendos e iniciativas legislativas, a Constituição assegura que a sociedade possa influenciar de maneira significativa as políticas públicas nos âmbitos municipal, estadual e federal, assegurando que essas decisões reflitam as necessidades e os interesses da população.

Portanto, o controle social, fundamentado tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade, permite que os cidadãos atuem como agentes ativos na governança pública, garantindo uma maior transparência, eficiência e legitimidade nas políticas que moldam o desenvolvimento urbano e a gestão do território. A ideia da transparência, por exemplo, é fruto da disseminação na sociedade da chamada cultura do acesso, que prega a necessidade de agentes públicos se conscientizarem de que toda informação pública é direito do cidadão, cabendo ao Estado disponibilizá-la.

Por outro lado, o controle e a participação social são conceitos centrais para o fortalecimento da democracia e a garantia de direitos em uma sociedade. O controle social refere-se tanto à capacidade da sociedade de monitorar as ações do Estado quanto à intervenção direta na formulação de políticas públicas. A legislação brasileira, como o mencionado Estatuto da Cidade, reforça a importância da participação social, estabelecendo mecanismos como os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais, que permitem à população influenciar as decisões governamentais. Esses espaços participativos são essenciais para garantir a transparência e a *accountability* do poder público, ao mesmo tempo em



que promovem a inclusão de vozes diversas no processo decisório, sobretudo em contextos urbanos marcados por desigualdades. A participação social nas conferências e conselhos pode promover maior democratização da gestão urbana, onde os cidadãos podem propor, fiscalizar e deliberar sobre políticas voltadas à melhoria das condições de vida nas cidades.

Inúmeros foram os avanços e os desafios. Conceitos como controle, transparência e participação são recorrentemente utilizados no vocabulário político, científico e popular na atualidade. No entanto, a participação não é conceito avulso, como se estivesse solto no ar, desvinculado das demais questões que permeiam a sociedade. A participação se concretiza num contexto político, econômico, social, cultural e ambiental determinado, ou seja, ela se dá na relação do presente (contexto atual) com o futuro (o que queremos construir). Em uma sociedade como a brasileira, estruturada por processos e marcadores de desigualdades, a participação reflete essas mesmas desigualdades, assim como repercute a cultura política em curso (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003).

O controle democrático aprofunda a prática democrática, criando um espaço contínuo para o exercício efetivo da cidadania, muito além do período eleitoral, o que fortalece o diálogo entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o controle democrático permite que as aspirações e necessidades de diferentes segmentos da população sejam expressas democraticamente no espaço público. Essa participação, no entanto, não é apenas política, mas também pedagógica, pois envolve um processo de aprendizagem coletiva. Ao participarem, os cidadãos constroem argumentos, formulam propostas e se envolvem em debates que levam à conquista de consensos, transformando todos os envolvidos e fortalecendo a coletividade.

A participação social, por sua vez, está diretamente relacionada à ideia de autonomia que implica o exercício do autogoverno, da autorregulação e da livre escolha para orientar as tomadas de decisão. Trata-se do esforço de compreender a cidade como uma obra coletiva, nos termos de Henri Lefebvre (1968), onde indivíduos e grupos podem deliberar sobre o uso dos espaços públicos, a participação em decisões sobre planejamento urbano, mobilidade ou, por exemplo, preservação de recursos naturais e culturais da cidade. O esforço pela participação efetiva traz uma identidade coletiva no esforço de compreender a cidade como obra comum, criando cidades que atendem necessidades e refletem identidades.

O tema participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Contudo, por mais que existam inúmeras tipologias que especificam as diferentes categorias de participação. Todas refletem ações dedicadas a "fazer parte" de determinados processos decisórios, o que pressupõe também uma prática política mais porosa às demandas populares. Ora, segundo Machado (2012), o processo de participação política na sociedade liberal, historicamente, foi condicionado ao status de uma classe detentora de riqueza e poder. A participação na "pólis", na origem grega, significava a participação dos "cidadãos" no processo eleitoral, o qual possibilitava a tomada de decisões no que se referia aos rumos da sociedade. Somente os homens "livres e de posses" exerciam a participação política, a partir do direito de votar e de ser votado.

Essa prática, de acordo com Machado (2012), assinalava a tendência de uma cultura autoritária e centralizadora no exercício do poder, que levava a maioria da população, destituída de poder, à resignificação e ao medo de participar e, conseqüentemente, ao fortalecimento de uma cultura de subalternidade, clientelismo e do não direito, ainda presente nos dias atuais. Em seus estudos, Gohn (2011) aborda algumas formas de compreensão da participação e identifica algumas concepções. Dessas, a concepção liberal tem o objetivo de fortalecer a sociedade civil para evitar as ingerências do Estado (e não para que participe da vida do Estado), ao passo que a concepção democrático-radical, segundo a própria autora, "fortalece a sociedade civil para construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social" (GOHN, 2001, p. 21).

Esse caráter plural da participação identificada pela autora é decorrente da própria sociedade contemporânea mais complexa, fragmentada e solicitante. Nogueira (2004) também qualifica a participação e identifica quatro modalidades que coexistem e se combinam: assistencialista, corporativa, eleitoral e política. A primeira, de natureza filantrópica ou solidária, é identificável em todas as épocas.

Trata-se de práticas de auxílio mútuo e desenvolvem-se ao lado de ações filantrópicas de fundo benemérito ou religioso para neutralizar conflitos e solucionar problemas. Nas palavras do autor, “tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva” (NOGUEIRA, 2004, p. 134).

A segunda modalidade, participação corporativa, está dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos ou de categorias profissionais. Refere-se a uma participação que se objetiva, sobretudo, com finalidade específica, ganhando apenas os que pertencem ao grupo ou à associação. É interessante destacar que ambas as modalidades de participação, segundo Nogueira (2004), integram uma espécie de dimensão de agregação moderna que buscam muito mais sua própria afirmação do que a proposição de um diálogo com os outros. Essa ideia, a princípio, muito presente no elitismo democrático, tem sido chave para a compreensão contemporânea da democracia.

A participação eleitoral, a terceira forma, não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade. Finalmente, a participação política é a que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Segundo o próprio autor (2004), “inclui, complementa e supera” tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Nogueira (2004) chama ainda atenção que não há participação que não se oriente por algum tipo de relação de poder. Para ele, quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos. Dando-nos pista que a participação é uma prática ética política que tanto tem a ver com a questão do poder e da dominação quanto com a questão da hegemonia. Dessa maneira, por intermédio da participação política, os indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2004, p. 137).

Nessa perspectiva, pensamos a participação política também pelo viés dos conselhos que incluiu novos atores políticos no processo decisório em torno da política nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal) no país. A instituição desses espaços de participação reconheceu, sobretudo, a legitimidade política da sociedade civil como interlocutora no espaço público, introduzindo mudanças no modelo decisório e institucionalizando um espaço não apenas para vocalização das demandas desta sociedade, mas de disputa política em torno de projetos políticos, valores, identidades e a direção intelectual e moral da sociedade.

Contudo, como observa Nogueira (2004), não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se administre a participação no sentido de não se produzir contrariedades. Nesse viés, as pessoas podem participar sem se inferir significativamente no estabelecimento das escolhas essenciais, mantendo-as subalternas às deliberações técnicas e a cálculos políticos produzidos nos bastidores. Essa constatação está presente em correntes teóricas, tais como o participacionismo e o deliberacionismo, que questionam as reflexões hegemônicas sobre democracia. O ponto de partida atual para a concepção de democracia, apontada por essas correntes, está intimamente relacionada à doutrina de Joseph Schumpeter (1984), que ataca o que considera serem dois pressupostos falsos da doutrina clássica da democracia, isto é: a possibilidade de se chegar ao bem comum e a racionalidade dos sujeitos sociais.

Para Schumpeter (1984), o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população. Nesse sentido, a democracia se resumiria em uma disputa política, feita por agentes políticos, pelo voto do eleitorado, sendo este passivo nas escolhas, uma vez que são as elites que buscam apoio na população e não o contrário. Essa discussão tem fundamentado, de modo geral, as teorias do elitismo democrático que, por exemplo, defendem que não há possibilidade de consenso sobre o bem comum, pois, para os diferentes grupos de indivíduos, a mesma noção tem significados distintos.



Dessa maneira, segundo essa vertente, não há ideal político que inclua a todos, indistintamente, pois há conflitos de interesses e, portanto, de entendimentos. Assim, a atenção dos representantes aos representados deixa de ser um fim em si mesmo para constituir instrumento subordinado à produção do autointeresse. Seja como for, não há contradição insanável entre essas vertentes. Tais observações podem ser úteis, sobretudo, para que se compreenda a participação numa perspectiva de articulação entre Estado e Sociedade Civil, compreendidos como modelo de convivência social e política entre os indivíduos.

Em suma, o controle e a participação social são uma ferramenta essencial para a ampliação da democracia, possibilitando que os cidadãos participem ativamente na gestão pública. Essa participação se torna uma condição para a construção de uma sociedade mais justa e autônoma, onde as decisões são tomadas em sintonia com as necessidades coletivas. Contudo, ao trazer esses pontos para o debate sobre o controle do urbano, é fundamental compreender como essas questões de transparência, participação e desigualdade se manifestam nas cidades. O acesso à informação no contexto urbano permite que os cidadãos monitorem e questionem decisões relacionadas ao planejamento e gestão das cidades, como políticas de habitação, mobilidade e uso do solo. A transparência na gestão pública urbana é uma primeira etapa para possibilitar que as populações locais acompanhem e influenciem essas decisões, promovendo uma governança mais democrática e eficaz no enfrentamento dos desafios urbanos.

O controle democrático nas cidades está diretamente ligado à capacidade da sociedade civil de fiscalizar as ações governamentais, especialmente em áreas de grande impacto social, como transporte, saneamento e segurança, exercendo um efetivo controle social. A participação cidadã nesses processos é essencial para que as políticas urbanas sejam mais representativas e responsivas às necessidades de todos os habitantes, especialmente das comunidades mais vulneráveis, que muitas vezes são excluídas das discussões e decisões sobre o espaço urbano.

Dessa forma, o desafio das desigualdades no contexto urbano se torna ainda mais evidente. As cidades brasileiras, marcadas por profundas divisões socioeconômicas, refletem essas desigualdades na forma como diferentes grupos têm acesso a serviços públicos e oportunidades de participação. Para garantir uma gestão urbana mais inclusiva, é necessário criar mecanismos de participação que rompam com essas estruturas de exclusão e promovam uma distribuição equitativa dos recursos e oportunidades. Isso inclui o desenvolvimento de ferramentas de transparência específicas para o contexto urbano, bem como a implementação de políticas afirmativas que ampliem o acesso à tomada de decisões, especialmente para as populações periféricas. Dessa maneira, a governança urbana pode se tornar um verdadeiro instrumento de transformação social, possibilitando que todos os cidadãos influenciem o futuro das cidades de maneira justa e sustentável.

O estudo de Berth (2023) ressalta como o racismo e o falocentrismo permanecem presentes na opressão urbana, evidenciando a perpetuação de uma herança higienista na formação das cidades brasileiras. Desde a colonização, os projetos de urbanização no Brasil têm excluído sistematicamente determinados grupos sociais, particularmente negros e mulheres, reforçando desigualdades de gênero e raça. Essa exclusão se reflete não apenas na segregação espacial, mas também no acesso desigual aos serviços urbanos, à mobilidade e às oportunidades de participação política. Mesmo os projetos urbanos contemporâneos, que se apresentam como progressistas, ainda reproduzem estruturas de opressão que marginalizam esses grupos, limitando seu acesso a espaços de poder e decisão. Assim, o racismo estrutural e o falocentrismo continuam a moldar a dinâmica das cidades, aprofundando as desigualdades e mantendo certos grupos à margem dos processos de governança urbana e das políticas públicas. Para avançar em direção a uma governança urbana mais inclusiva e democrática, é necessário romper com essa herança e criar mecanismos de participação que enfrentem diretamente essas questões históricas e estruturais.

A reflexão sobre participação social revela como esse conceito se entrelaça na construção de cidades mais inclusivas e no fortalecimento das democracias. A participação social envolve uma série de atividades que vão desde o voto até ao ativismo político, sendo fundamental para a governança urbana. Os conselhos

gestores e as conferências municipais, estaduais e nacionais são exemplos, como analisaremos a seguir, de mecanismos institucionais que buscam incorporar a sociedade civil nos processos de decisão política, contribuindo para a democratização da gestão pública.

### **Das reuniões aos resultados: lições das Conferências das Cidades**

No contexto da política urbana, a participação social assume um papel crucial ao permitir que cidadãos influenciem diretamente a criação e implementação de políticas públicas. As conferências nacionais da cidade, por exemplo, oferecem um espaço para que movimentos sociais, associações de bairros, órgãos de classes, sindicatos e organizações comunitárias em geral proponham diretrizes que visem à inclusão social, ao acesso à moradia digna e à promoção da função social da propriedade. A democracia participativa, nesse sentido, transcende o mero voto e se manifesta em práticas cotidianas de deliberação e governança compartilhada, tornando o debate sobre o futuro das cidades uma tarefa coletiva e inclusiva.

A governança urbana participativa promove um modelo de cidade onde as decisões são compartilhadas entre os atores políticos e sociais, e onde as demandas populares encontram espaço para serem legitimamente discutidas e transformadas em ações políticas. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) desempenha um papel crucial, pois estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano que valorizam a participação democrática na gestão das cidades. Ele legitima a ideia de que o planejamento e a gestão urbanos devem envolver diretamente a população, por meio de mecanismos como os conselhos municipais, audiências públicas e conferências, garantindo que as decisões sobre o uso e a ocupação do solo respeitem a função social da propriedade e promovam o bem-estar coletivo. Assim, o Estatuto da Cidade reforça o princípio de que a governança urbana deve ser construída com base no diálogo entre o poder público e a sociedade civil, em busca de uma cidade mais justa e inclusiva.

Essa discussão é necessária quando se compreende que a participação não acontece de maneira isolada, mas está enraizada em contextos sociais, políticos e econômicos. A criação de mecanismos inclusivos que assegurem voz e influência a todos os grupos sociais, em especial aos mais vulneráveis, é essencial para garantir uma participação cidadã mais justa e sustentável. Em sociedades desiguais como a brasileira, a participação democrática tende a ser desigual, com grupos mais vulneráveis enfrentando dificuldades de acesso à educação, informação e estruturas institucionais. O desafio é desenvolver ferramentas que promovam participação mais inclusiva, como programas de educação cidadã e políticas afirmativas, que ajudem a romper as barreiras de exclusão social e a garantir uma representatividade equitativa.

Apesar das previsões legislativas, consubstanciadas sobretudo no capítulo constitucional da política urbana e no Estatuto da Cidade, o Governo Federal abandonou o protagonismo nas políticas urbanas. Observou-se, assim, um esvaziamento na reflexão sobre as políticas envolvendo as cidades brasileiras. As intervenções se pautavam mais por uma multiplicidade de programas e projetos locais, o que dificultava medidas mais amplas de participação social nos rumos das políticas urbanas. No entanto, o Governo Federal reassumiu certo protagonismo com a criação do Ministério das Cidades após a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República em 2003. Como destaca Caldas (2008), esse Ministério foi criado com o objetivo de proporcionar as condições necessárias para a formulação e articulação da Política Urbana, dando início ao que foi chamado de "pacto" para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). A base desse pacto era o reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é direito fundamental do cidadão e que a superação da crise urbana dependia da articulação e integração de esforços e recursos entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – com a participação ativa de diversos segmentos da sociedade. O Ministério das Cidades teve, ao menos nos seus anos iniciais, um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas para as cidades brasileiras.

Em 2003, alinhado aos princípios democráticos do Estatuto da Cidade, iniciou-se ciclo de conferências em 3.547 municípios, mobilizando 320 mil pessoas de variados setores e culminando na eleição de 2.510 delegados, representando todos os 26 estados e o Distrito Federal, para a Conferência Nacional das Cidades. Esse processo resultou na eleição do Conselho das Cidades, consolidando um espaço

institucional para o diálogo e a participação popular na formulação de políticas urbanas. Conforme estabelecido pelo decreto presidencial que o criou (Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006), o então Conselho das Cidades fazia parte da estrutura do Ministério das Cidades e possuía uma natureza tanto deliberativa quanto consultiva. Sua principal finalidade era estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de acompanhar e avaliar sua execução, conforme previsto no Estatuto da Cidade.

A conferência é um espaço central de diálogo entre governo e sociedade civil organizada, com o objetivo de debater e decidir as principais prioridades, questões e diretrizes normativas das políticas públicas para os próximos anos. Esse processo envolve a participação de todos os segmentos interessados, resultando em um pacto coletivo para alcançar as metas estabelecidas. As conferências, que integram um sistema de governança nas três esferas de governo do país, têm sua periodicidade geralmente definida pelos conselhos nacionais de cada política pública, muitas vezes sendo bianuais, mas podendo ocorrer em diferentes momentos, conforme a necessidade dos conselhos estaduais e municipais.

As Conferências Nacionais da Cidade desempenharam papel central no fortalecimento do controle social sobre as políticas públicas urbanas no Brasil, promovendo a gestão democrática e a inclusão social. Realizadas em um contexto de profunda desigualdade socioespacial, essas conferências foram precedidas por debates em níveis municipais e estaduais, buscando construir consensos e diretrizes para o desenvolvimento urbano do país. Cada uma das cinco conferências realizadas entre 2003 e 2013, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, trouxe temas essenciais para a democratização das cidades, como o direito à moradia, a função social da propriedade e o combate à segregação urbana.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades (Brasília, 23 a 26 de outubro de 2003) teve como lema “Cidade para todos”, e, como tema, “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”. Essa conferência referendou o Estatuto da Cidade e formulou conjunto de princípios e diretrizes, em consonância com seus objetivos. Pode-se afirmar que esse conjunto tem ênfase nos princípios de Justiça Social, Planejamento Urbano e Ambiental e Gestão Democrática, e que, apesar de defender explicitamente a descentralização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, reconhece a relevância do papel da União na regulação nacional para orientação da ação dos demais entes federativos.

As principais resoluções da primeira conferência nacional das cidades em relação à moradia se voltaram para a garantia da moradia digna como direito fundamental da pessoa humana, cabendo aos entes federativos promover, democraticamente, o acesso para todos. Isso se manifesta, inclusive, com a adoção de políticas de discriminação positiva visando a igualdade de oportunidades aos grupos historicamente marginalizados, como mulheres, afro-brasileiros, povos originários, portadores de deficiência, portadores de HIV/Aids, estimulando a interface do Ministério das Cidades com os outros órgãos federais, a fim de incluir nas políticas urbanas diretrizes e critérios que propiciassem ações afirmativas reparatórias. Pleiteava, assim, medidas concretas para enfrentar o déficit habitacional, garantindo o acesso à terra urbanizada, à regularização fundiária, à qualidade do meio ambiente, à assistência técnica e jurídica gratuita, à utilização dos bens públicos subutilizados e a desapropriação de prédios particulares, que não cumpriam sua função social, para fins de moradia (Ministério das Cidades, 2003).

A 2ª Conferência (Brasília, 30 de novembro a 3 de dezembro de 2005) teve como tema: “Reforma urbana: cidade para todos. Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano”. O documento da segunda conferência identificou o esforço do Ministério da Cidade em priorizar o combate ao déficit habitacional da população de baixa renda, sobretudo por meio de programas de Subsídio à Habitação de Interesse Social (TOLEDO; GONÇALVES, 2024). Ela destacou a criação de fundos para apoiar a habitação de interesse social e incentivou a reabilitação de áreas urbanas centrais, trazendo a preocupação com os primeiros projetos públicos de retorno às áreas centrais. Um dos principais debates envolveu a importância de preservar a identidade cultural dessas áreas, ao mesmo tempo em que se buscava revitalizá-las economicamente, como resposta às tendências de expansão urbana e especulação imobiliária.

A 3ª Conferência (Brasília, 25 a 29 de novembro de 2007) aprofundou a discussão sobre a inclusão social e a necessidade de combater a exclusão territorial. Foram debatidos instrumentos para garantir o acesso da população a serviços públicos, moradia e riqueza nas cidades. Essa conferência também destacou a importância de considerar as especificidades culturais e territoriais de grupos sociais marginalizados, como comunidades quilombolas e indígenas, ao formular políticas habitacionais. Da mesma forma, ela trouxe a preocupação com os limites dos recursos empregados nas políticas de habitação social. A Conferência reforçou a importância de ampliar os recursos destinados aos fundos de habitação de Interesse Social, inclusive aqueles executados por mutirão ou autoconstrução. Defendia a importância de que tais fundos contassem com recursos para assessoria técnica, infraestrutura urbana, equipamentos urbanos comunitários, melhoria nas edificações e com prioridades para iniciativas de regularização urbanística e fundiária (TOLEDO; GONÇALVES, 2024).

A 4ª Conferência (Brasília, 19 a 23 de junho de 2010) focou, por sua vez, na criação de cidades mais inclusivas e democráticas, com ênfase na necessidade de moradias dignas, saneamento básico e transporte acessível. Os debates giraram em torno da função social da propriedade e da importância de integrar políticas de desenvolvimento urbano que pudessem enfrentar os riscos de periferização e especulação imobiliária, antecipando as críticas que surgiriam em torno do programa Minha Casa, Minha Vida. A conferência criticou a desconexão entre políticas urbanas e habitacionais, defendendo a implementação de políticas públicas intersetoriais, tais como segurança pública, educação, geração de emprego e renda, transporte e trânsito, saúde, defesa civil, assistência social, mobilidade e acessibilidade, cultura e esportes, garantindo financiamento para equipamentos públicos, com o desenvolvimento obrigatório do trabalho técnico social, desde o diagnóstico até o planejamento e execução dos programas, e com participação e controle social. A conferência abordou também a importância que os investimentos públicos decorrentes dos Megaeventos desse período e dos projetos de revitalização de áreas centrais e portuárias não estivessem subordinados aos interesses privados, devendo, obrigatoriamente, cumprir a função social da cidade e da propriedade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 22).

A 5ª Conferência (Brasília, 20 a 24 de novembro de 2013) foi a última realizada e trouxe à tona a formulação de políticas que incentivassem a função social da propriedade, propondo a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa conferência destacou a necessidade de institucionalizar mecanismos de participação e controle social nas políticas urbanas, reforçando a importância de uma gestão democrática para assegurar o crescimento sustentável das cidades brasileiras. Da mesma forma, defendeu a universalização do acesso às políticas urbanas, considerando características étnicas, de gênero e etnia, superando, assim, a cultura de fragmentação da gestão, que historicamente distingue a política de habitação da política de saneamento ambiental, da política de mobilidade, o que acaba gerando enormes desperdícios de recursos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 1).

Ao analisar brevemente alguns elementos discutidos nessas conferências, é possível compreender a importância desses espaços para dar visibilidade a críticas e sugestões em relação às políticas urbanas. As conclusões das conferências revelam um conhecimento fino da sociedade civil sobre os rumos das políticas urbanas. Ressalta-se o fato que esses espaços não se manifestaram como cooptados pelo governo, mesmo que os resultados dos debates das conferências não tenham infelizmente reverberado mais efetivamente nas políticas públicas.

### **Descontinuidades e recomeços: quando a participação sai de cena e a preparação para a 6ª Conferência Nacional das Cidades**

A gestão democrática das cidades, ao garantir a participação ativa da sociedade, se consolidou como ferramenta essencial para construir espaços urbanos que reflitam as necessidades e identidades de todos os seus habitantes, promovendo uma cidade mais acessível e equitativa. As Conferências Nacionais da Cidade, ao longo de uma década, se consolidaram como espaços fundamentais para fortalecer a participação social e o controle democrático nas políticas públicas. Esses encontros promoveram debates cruciais sobre como tornar as cidades mais inclusivas, justas e sustentáveis, ressaltando a importância de incorporar as demandas populares nas políticas urbanas. Também foi possível constatar que as



temáticas apresentadas pelas Conferências dão a dimensão da luta que é travada na sociedade brasileira para tentar das materialidades as novas diretrizes da política urbana no Brasil.

O ato de 2016 contra a presidenta Dilma Rouseff trouxe uma virada autoritária, reverberando profundamente nas políticas urbanas. Alegando falta de recursos, o governo de Michel Temer adiou a 6ª Conferência Nacional das Cidades, programada inicialmente para ocorrer em 2017, para 2019, conforme estipulou o Decreto nº 9.076/2017. Esse decreto alterou o intervalo de realização das Conferências de três para quatro anos. O mais grave é que esse mesmo decreto transferiu as atribuições do Conselho das Cidades eleito ao Ministério das Cidades, o que permitia a esse Ministério editar novo regimento e mesmo convocar a Conferência Nacional sem consultar o Conselho. Segundo Bartíria Costa (2018), então presidenta da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), o decreto presidencial abriu a possibilidade de o Governo Federal indicar os próximos integrantes do Conselho. Nesse mesmo contexto, diversas entidades e especialistas manifestaram preocupação com as alterações promovidas na estrutura e funcionamento do Conselho das Cidades, interpretadas como ações que comprometeram sua legitimidade e capacidade de promover a participação democrática. As mudanças foram vistas como sinais de retrocesso institucional, marcadas por práticas autoritárias e por uma gestão que desconsiderou o papel estratégico da sociedade civil na formulação de políticas urbanas.

Essa virada autoritária foi reforçada com a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018. Esse governo não só abandonou todo e qualquer protagonismo nas políticas urbanas, como ignorou os espaços de participação social. O Conselho das Cidades foi finalmente extinto com diversos outros órgãos da administração pública federal, por meio do Decreto nº 9.759, de 2019. Desde então, nenhuma conferência urbana foi organizada. Isso só mudou, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2023.

O Ministério das Cidades foi recriado em janeiro de 2023, a partir da MP nº 1.154, de 2023, sendo reativado também o Conselho das Cidades, tendo como base a estrutura e composição de sua última formação, em 2016. O novo Ministério das Cidades retomou o esforço da participação social na formulação e controle das políticas urbanas, convocando a 6ª Conferência Nacional das Cidades, que será realizada no final de 2025. A Conferência pretende aprofundar o debate sobre a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a aplicação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), pilares fundamentais para o crescimento sustentável e equilibrado das cidades brasileiras. Além disso, a conferência elegerá as entidades representativas para o próximo mandato do Conselho Nacional das Cidades, reforçando o compromisso com a participação social ativa na formulação de políticas para cidades mais justas e inclusivas, com o tema "Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): Caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social". Como aconteceu nas conferências anteriores, a 6ª Conferência buscará consolidar os debates e propostas das conferências municipais e estaduais, focando na criação de uma PNDU que reduza desigualdades socioespaciais e promova a reforma urbana. A política deverá respeitar a diversidade dos municípios e propor soluções que garantam modos de vida mais justos e sustentáveis nas cidades.

O retorno das Conferências Nacionais das Cidades marca um avanço importante na reconstrução da participação social nas políticas de desenvolvimento urbano, abrangendo áreas como habitação, territórios periféricos, mobilidade urbana e saneamento básico. Dividida em etapas municipais, estaduais e nacionais, a Conferência reforça o engajamento de todos os atores envolvidos, como destacado na 51ª Reunião Ordinária do Conselho das Cidades, realizada entre os dias 31 de janeiro a 2 de fevereiro de 2024.

A convocação da 6ª Conferência Nacional das Cidades foi oficializada com a edição da Portaria do Ministério das Cidades nº 175, de 28 de fevereiro de 2024, publicada no Diário Oficial da União em 1º de março de 2024. A partir dela, os estados podem fazer suas convocatórias; com as convocações dos estados, os municípios também precisam fazer suas próprias convocações (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).



Diante do esvaziamento da participação social nas políticas urbanas, a cartilha preparatória da 6ª Conferência Nacional estabeleceu os passos a serem seguidos pelos municípios e estados, que devem promover um ambiente participativo e democrático de debate. Os resultados finais das conferências municipais devem produzir um Relatório com as Propostas aprovadas no âmbito de cada Conferência, assim como determinar a relação de delegados eleitos para a etapa estadual e posteriormente nacional. A cartilha recomenda, ainda, que as conferências locais sejam utilizadas para eleger conselheiros do respectivo Conselho Municipal da Cidade e, posteriormente, estadual em um esforço de reestabelecer espaços de controle social das políticas urbanas nas diferentes escalas de poder (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

A 6ª Conferência Nacional das Cidades pretende retomar a reflexão em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, entendida como um conjunto de ações implementadas e promovidas pelo governo no campo do desenvolvimento urbano. A mencionada cartilha estabelece que:

O desenvolvimento urbano é definido pelo planejamento, gestão, transformação e preservação de cidades justas, democráticas e sustentáveis, para garantir o bem-estar e atender às necessidades da população. A PNDU busca promover transformações urbanísticas estruturais e políticas de urbanização orientadas pelas funções sociais da cidade e da propriedade. Para isso, a política de desenvolvimento urbano deve promover a criação, gestão, renovação e preservação de áreas urbanas, por meio das políticas setoriais integradas, incluindo infraestruturas, serviços públicos, moradia, transportes, saneamento, áreas verdes e espaços públicos (BRASIL, 2017, p. 50).

Os três eixos de debate da 6ª Conferência Nacional das Cidades são essenciais para discutir o futuro do desenvolvimento urbano no Brasil. Cada eixo aborda um conjunto específico de desafios e propõe diretrizes para alcançar cidades mais inclusivas, democráticas, sustentáveis e justas. A seguir, uma síntese dos eixos (Brasil, 2017):

**Eixo 1: Articulação entre os principais setores urbanos e o planejamento das políticas públicas:** Este eixo propõe a integração dos principais setores urbanos (habitação, mobilidade, saneamento etc.) com o planejamento das políticas públicas. O objetivo é garantir que as políticas setoriais sejam coordenadas e orientadas para atender às necessidades da população de maneira mais eficiente. Isso inclui a promoção da função social da cidade e da propriedade, buscando o equilíbrio entre desenvolvimento urbano e justiça social.

**Eixo 2: Gestão estratégica e financiamento:** O segundo eixo discute a importância de gestão estratégica eficaz e sustentável do desenvolvimento urbano, com destaque para os mecanismos de financiamento. Este eixo busca encontrar soluções para garantir recursos contínuos e estáveis que possam financiar políticas públicas voltadas para habitação, saneamento, transporte, entre outros setores essenciais. A sustentabilidade econômica e o fortalecimento de cooperações interfederativas também são tópicos importantes.

**Eixo 3: Grandes temas transversais:** Este eixo trata de questões que impactam diretamente o ambiente urbano, como a sustentabilidade ambiental, emergências climáticas, transformação digital e segurança pública. Ele propõe a discussão de soluções inovadoras e integradas para enfrentar esses desafios, promovendo cidades mais resilientes e adaptadas às demandas contemporâneas.

Esses eixos são fundamentais para orientar os debates na conferência, proporcionando uma abordagem abrangente e integrada do desenvolvimento urbano, alinhando as políticas públicas às necessidades atuais das cidades brasileiras e suas populações. A Cartilha da 6ª Conferência reforça a ideia de que, durante as duas primeiras décadas do século XXI, a política urbana foi regulamentada, com o Estatuto da Cidade, os marcos nacionais de referências sobre os principais setores urbanos (habitação, saneamento e mobilidade), assim como sobre o desenvolvimento urbano nas escalas metropolitanas e regionais (Estatuto da Metrópole e Política Nacional de Desenvolvimento Regional). Contudo, as políticas urbanas ainda não conseguiram articular esse escopo legislativo em termos de políticas públicas com

impactos concretos. Assim, será preciso discutir na próxima Conferência Nacional das Cidades formas de implementar estes dispositivos de modo articulado com temas urbanos específicos de cada território, integrando-os a questões contemporâneas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024). O desafio é certamente enorme, mas, com certeza, só será possível com a plena participação da Sociedade Civil.

### Considerações finais: síntese propositiva para o avanço da participação social nas políticas urbanas

Tivemos a possibilidade de observar o início dos preparativos para a 6ª Conferência Nacional das Cidades, mediante o acompanhamento da Conferência da Cidade no Rio de Janeiro, que aconteceu nos dias 29 e 30 de junho de 2024, com uma programação focada em temas centrais do desenvolvimento urbano. As discussões foram distribuídas em diferentes grupos de trabalho, com destaque para debates sobre Controle Social e Gestão Democrática das Cidades, Mobilidade Urbana, Saneamento Básico e Habitação e Regularização Fundiária. Os temas abordados refletiram as prioridades urbanas locais, desde a participação cidadã nas decisões políticas até a necessidade de se pensar a infraestrutura urbana da cidade. Cada debate foi seguido de votação das propostas, enfatizando o compromisso com a construção de cidades mais justas e democráticas. A etapa estadual está prevista para 2025. Ao unir esses esforços, as conferências reafirmam a importância da gestão democrática como base para o desenvolvimento urbano, pressionando decisões políticas mais ajustadas às realidades e demandas locais.

O presente texto pretendeu refletir sobre a importância da participação social na construção de políticas urbanas inclusivas, destacando o papel das Conferências Nacionais das Cidades nesse processo. Desde sua criação, esses eventos permitiram que diferentes setores da sociedade influenciassem diretamente na formulação de políticas públicas, procurando promover uma gestão mais democrática e transparente. No entanto, como observado ao longo da discussão, os desafios enfrentados pelas conferências demonstram a necessidade contínua de aprimorar os mecanismos de controle social e garantir que todas as vozes sejam ouvidas. Essa luta por inclusão é uma constante nas políticas urbanas brasileiras, e as conferências representam a possibilidade de se configurarem em um espaço crucial para a articulação de demandas coletivas.

Encerrando essa reflexão, é evidente que o avanço das políticas urbanas no Brasil depende não somente do aprimoramento contínuo das ferramentas de gestão, como a desburocratização de processos e a adoção de mecanismos de tecnologia da informação, mas sobretudo de um esforço contínuo para fortalecer a participação popular e garantir a transparência nos processos decisórios. A proposta de um urbanismo inclusivo e democrático, que articule diferentes escalas de participação, é essencial para a construção de cidades mais justas e equitativas. Alcançar esse objetivo requer não apenas a manutenção de espaços participativos, como as conferências, mas também um compromisso contínuo com a democratização da gestão pública, assegurando que as políticas implementadas estejam articuladas com as demandas e necessidades reais da população.

---

### Referências Bibliográficas

BERTH, J. **Se a cidade fosse nossa: racismos, falocentrismo e opressão nas cidades**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

BRASIL. **Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano** – Texto-base da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: [https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/eixos\\_cartilha\\_ed.pdf](https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/eixos_cartilha_ed.pdf). Acesso em: 27 maio 2025.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CARTILHA do Conselho Nacional das Cidades, 2024. Disponível em: [<https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional/biblioteca/869df78b-4383-450f-814a-a80a8b9eb763>]. Acesso em: 22 ago. 2024.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 125-145, 2003.

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. Antropos: Paris, 1968.

MACHADO, L. M. O. **Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

RATESCHI, Y. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. **Revista dois Pontos**, v. 13, n. 2, p. 3-14, 2016.

RESOLUÇÕES da 1ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

RESOLUÇÕES da 4ª Conferência das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

RESOLUÇÕES – Texto aprovado na plenária da 5ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Orbis, 1984.

SILVA, F. B. da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SZWAKO, J. Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs.). **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Polis, 2012.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 323-370.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo. In: CARBAJAL, C. A. *et al.* **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007.

TOLEDO, H. P.; GONÇALVES, R. S. As contradições do debate e os limites políticos da implementação do direito à moradia no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, n. 317, 2024, p. 20-27.

VITULLO, G. E. **As outras teorias da democracia: participacionismo, deliberacionismo e republicanismo cívico**. Natal: EDUFRN, 2012.

# 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

# A COBRANÇA DE TARIFAS A PARTIR DA DISPONIBILIDADE DAS REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

---

**Marcos Correia Gomes**

*Advogado e Mestre em Direito da Cidade pela UERJ.*

---

**Resumo:** Este artigo analisa a possibilidade de instituição de tarifas a serem pagas pelos usuários em razão da disponibilidade da rede pública de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário.

**Palavras-chave:**

Abastecimento de água  
Esgotamento sanitário  
Serviços públicos  
Tarifa de disponibilidade

---

### Introdução: o caráter compulsório dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

Movimentos recentes no setor de saneamento básico puseram novamente em curso o debate sobre a aplicação de regime tarifário para os chamados serviços compulsórios.

Como é de amplo conhecimento, serviços compulsórios são aqueles em que a relação jurídica entre prestador de serviço público e usuário decorre de mandamento legal; nesses casos, não há a liberdade de escolha para o indivíduo contratar a atividade oferecida e observa-se ainda seu dever de arcar com a respectiva remuneração, mesmo na hipótese de não haver qualquer tipo de demanda para utilização de sua parte.

Diante de nossa ordem constitucional, trata-se de situação de caráter excepcional. Em apreço ao direito fundamental à liberdade, a relação jurídica entre prestador de serviço público e usuário, via de regra, nasce a partir da solicitação do particular interessado, como ocorre com o fornecimento de energia elétrica ou de gás canalizado. Nestas situações mais recorrentes, os serviços são classificados como facultativos, exatamente pela liberdade de escolha na contratação pelo interessado.

No caso dos serviços públicos de saneamento básico, a adesão compulsória, em si, não enseja maiores polêmicas. Pelo contrário, faz-se largamente aceita nos meios jurídicos<sup>1</sup> e justifica-se especialmente porque as atividades prestadas não geram apenas bem-estar para a população: zelam também pela saúde pública e pelo equilíbrio ambiental, preocupações constitucionais<sup>2</sup> que legitimam a criação de deveres individuais.

---

1. Nesse sentido são as lições de Marçal Justen Filho (**Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003, fls. 333 e 334) e de Fernando Vernalha Guimarães (**Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 112-117). Nos tribunais, cumpre citar, como exemplo, o julgamento proferido pelo STJ no Recurso Especial nº 1696864-SC; outras decisões judiciais serão citadas ao longo do artigo.

2. Vide arts. 23, VI e IX, 196 e 225 da Lei Maior.



Nunca é demais lembrar que tais deveres precisam ser veiculados em lei formal, diante da garantia assinalada em nossa Lei Maior no sentido de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II)”.

Alinhadas com essa vertente do princípio da legalidade que resguarda a liberdade individual, há algumas décadas, leis estaduais e municipais passaram a fixar o dever para os responsáveis pelas edificações permanentes providenciarem a ligação dos domicílios (economias, no jargão do setor) aos sistemas públicos de água e esgoto<sup>3</sup>.

Por isso, não causou muito alarde quando o assunto foi contemplado no art. 45 do Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB)<sup>4</sup>. Naquele preceito, o *caput* estabelece, em primeiro lugar, o dever de conexão das edificações permanentes urbanas às redes públicas disponibilizadas para prover água tratada e para coletar e tratar os efluentes sanitários.

O mesmo dispositivo legal afirma que a disponibilidade da rede sujeitará tais edificações – na verdade, os usuários – ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

Note-se que o trecho final do citado artigo reporta duas situações distintas: (i) pagamento pela disponibilização e manutenção da infraestrutura e (ii) pagamento pelo uso dos serviços.

A distinção entre essas duas situações aparece ainda mais clara no art. 30 do MLSB, a preceituar que a estrutura de remuneração e de cobrança pelos serviços públicos de saneamento básico considerará alguns fatores, entre os quais: “a quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente” (inciso III) e “o custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas” (inciso IV).

A legislação nacional, portanto, procurou conferir autonomia à hipótese de remuneração pela disponibilidade das redes públicas de abastecimento e de esgotamento sanitário.

### **A tradicional vinculação entre os serviços públicos compulsórios e a remuneração por taxa no direito brasileiro**

A redação legal em exame conseguiu driblar a polêmica sobre a natureza da remuneração aplicável ao serviço compulsório, ao se referir ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos, deixando, assim, em aberto a espécie a ser utilizada. Entretanto, como era de se esperar, mais cedo ou mais tarde o debate ressurgiria diante da provável escolha da tarifa para cobrar a contrapartida pela disponibilidade de rede.

Isto ocorre porque, na doutrina brasileira, é usual associar a remuneração dos serviços públicos compulsórios à figura da taxa, espécie tributária; sob essa ótica, a tarifa seria cabível apenas para os serviços públicos voluntários<sup>5</sup>.

3. Vide, por exemplo, o art. 18 da Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 6.503/72; o art. 7º do Decreto do Estado do Rio de Janeiro nº 553, de 16 de janeiro de 1976; e o art. 9º, § 1º, do Decreto do Estado de São Paulo nº 12.342, de 27 de setembro de 1978.

4. “Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.”

5. Um ótimo painel das razões para esse pensamento encontra-se na citada obra de Fernando Vernalha Guimarães (**Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 112-117). Ressalte-se que o autor advoga pela possibilidade de aplicação do regime tarifário para os serviços compulsórios.

Tal distinção foi construída sob a ideia de que seria essencial dotar o indivíduo de proteções especiais perante a prerrogativa de o Estado lhe impor a obrigação de arcar com o custo de determinada atividade estatal.

O sistema tributário, com sua maior rigidez – a exigir lei formal, entre outras coisas, para fixação ou alteração do próprio valor das taxas –, seria mais adequado para evitar o arbítrio estatal; o indivíduo contaria, ao menos, com o mecanismo de freios e contrapesos que se opera na elaboração das leis propriamente ditas, que precisam ser aprovadas pelas Casas Legislativas. Além disso, é necessário observar a antecedência mínima para majorar os valores a serem cobrados do contribuinte, por força dos princípios da anterioridade e da anualidade<sup>6</sup>.

A tessitura dessa linha de raciocínio costuma apoiar-se na previsão atual do art. 145, II da Constituição da República, a estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas, “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

De fato, se o entendimento sobre essa norma constitucional for no sentido de que resta ali determinada a exclusividade no emprego da taxa para remunerar os serviços públicos compulsórios (que sejam específicos e divisíveis), a aplicação das tarifas nesses casos violará nossa Constituição.

### **O avanço da legislação setorial em prol da tarifa de disponibilidade para os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário**

Diante de tudo o que foi mencionado do tópico anterior, qualquer iniciativa voltada para instituir tarifa a partir do mero uso potencial de serviço público não solicitado pelo indivíduo proporciona a centelha que acende forte debate

É o que se tem visto com o avanço das Normas de Referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que contemplam a cobrança de tarifas em face da disponibilidade da rede de água e/ou esgoto. A saudável discussão de ideias tem sido impulsionada também pelo fato de entidades reguladoras infranacionais terem regulado ditas tarifas (notadamente para o esgotamento sanitário)<sup>7</sup> e pela divulgação de informações dando conta de que as prestadoras de serviço passarão a cobrar as tarifas para imóveis não ligados à rede<sup>8</sup>.

Vale citar aqui a Norma de Referência ANA nº 8/2024, pois mesmo que não tenha sido eleita ali a tarifa como única forma de contraprestação, o enunciado normativo deixa claro que a cobrança da remuneração poderá recair sobre imóveis não conectados às redes públicas disponíveis<sup>9</sup>.

No momento em que se escreve o presente artigo, a ANA disponibilizou para consulta pública a proposta de Norma de Referência voltada para tratar da estrutura tarifária e tarifa social para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário<sup>10</sup>.

6. Atualmente previstos no art. 150, III, da CF.

7. Como exemplo, podem ser citadas a Resolução Normativa AGERGS nº 35/2016 e Resolução ARSP nº 012/2017.

8. No site da SABESP, já há material divulgando o início da cobrança da tarifa por disponibilidade em consulta realizada em 17/06/2025 no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sabesp.com.br/site/toq/manual-tarifa-de-disponibilidade-2025-04-13-a6.pdf>.

9. Art. 15, § 1º. os domicílios não conectados às redes públicas disponíveis estão sujeitos ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

10. Consulta Pública nº 03/2025 a partir das 8h, de 23 de maio, até as 18h, de 7 de julho. A Minuta se encontra disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/NR%20Estrutura%20Tarifaria%20CP-1747852953613.pdf>.

Para o propósito deste exame, calha citar as seguintes previsões:

Art. 18. Os domicílios não conectados às redes públicas de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário disponíveis estão sujeitos ao pagamento de tarifa por disponibilidade, quando a conexão for considerada factível.

§ 1º A cobrança de tarifa por disponibilidade independe de solicitação de conexão por parte do usuário e apenas será dispensada mediante comprovada inviabilidade técnica e econômica da conexão, atestada pela entidade reguladora infranacional.

§ 2º A utilização de soluções alternativas de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário não isenta o usuário do pagamento da tarifa por disponibilidade ou da obrigação de ligação ao sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, desde que as redes públicas estejam disponíveis e a conexão seja factível.

Como se observa, o *caput* do art. 18 prevê o pagamento da tarifa por domicílios não conectados às redes públicas de água e esgoto, lançando a importante ressalva de que a cobrança será devida apenas quando a ligação à rede for considerada factível, ou seja, quando houver viabilidade técnica e econômica para a conexão.

Seu § 1º deixa mais claro o tratamento compulsório ao estabelecer que a remuneração será devida independentemente da solicitação por parte do usuário.

Já o § 2º marca a posição no sentido de que os deveres de ligação ao sistema público e de pagamento da tarifa por disponibilidade persistirão ainda que o usuário disponha de meios alternativos para prover a demanda por água tratada e tratamento dos efluentes sanitários.

Ditas normas entram por alguns dos pontos mais polêmicos, mas, antes de tratarmos deles, convém delinear o quadro geral sobre a aplicação do regime tarifário nos serviços compulsórios.

### **Os entendimentos favoráveis à aplicação do regime tarifário para os serviços públicos compulsórios de abastecimento de água e de esgotamento sanitário**

Como visto, o MLSB na verdade trouxe, para o nível nacional, regras que já existiam em leis estaduais ou municipais acerca dos temas tratados neste estudo. A previsão quanto à imposição de tarifas, por assim dizer, compulsórias remonta há algumas décadas em leis estaduais ou municipais<sup>11</sup>.

Por isso, já vem de algum tempo o debate jurídico sobre a natureza do valor cobrado pelos serviços públicos de água e esgoto, isto é, se consistiria em taxa ou tarifa.

Não houve consenso imediato no Poder Judiciário, mas no STF terminou por prevalecer o entendimento pela natureza tarifária da contraprestação pelos serviços em tela, mesmo diante da adesão compulsória, posição que segue mantida na Suprema Corte até os tempos atuais<sup>12</sup>.

11. Veja-se, por exemplo, o seguinte dispositivo no Decreto do Estado do Rio de Janeiro nº 553, de 16 de janeiro de 1976: “Art. 9º - Os prédios com ligação de água da CEDAE e/ou situados em logradouros dotados de sistema público de esgotamento estarão sujeitos ao pagamento da respectiva tarifa.” É interessante destacar que a tarifa pela disponibilidade era restrita à rede de esgoto, pois para o abastecimento a previsão se referia aos prédios ligados à rede.

12. Até meados do século XX, encontravam-se decisões distintas no STF, mas, ao que interessa ao presente artigo, no mais das vezes se reconheceu como válida a compulsoriedade da cobrança. No ano de 1963, observa-se que no RE 54.194, a 1ª Turma do STF adotou a natureza de taxa para a contraprestação em exame, enquanto a 2ª Turma, no RE 54.491 professou a tese de que, apesar da obrigatoriedade na adesão à rede e à cobrança, a remuneração pelo serviço de água e esgoto poderia ser enquadrada como tarifa ou preço público. Já no início do século XXI, ainda antes da LF 11.445/2007, cumpre citar o RE 464952/MS a consignar que a contraprestação tem natureza tarifária, apesar da obrigatoriedade na adesão ao serviço de esgotamento sanitário. Muitas decisões da Suprema Corte seguiram então nessa linha (RE n. 330.353, RE n. 429.664; RE 488200 e AI n. 397.797).

Oportuno ainda observar que, no final de 2009, o STJ julgou o REsp nº 1.117.903, submetendo-o ao procedimento do art. 543-C do CPC, e editou o Tema 251 com o seguinte enunciado:

A natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas.

Na doutrina, autores como Maria Sylvia Zanela Di Pietro<sup>13</sup>, Alexandre Aragão<sup>14</sup>, Fernando Vernalha Guimarães<sup>15</sup> e Thiago Marrara<sup>16</sup> defendem que a Constituição da República, ao preconizar o regime tarifário para as concessões de serviço público<sup>17</sup>, sem distinguir entre voluntários e compulsórios, estabeleceu a possibilidade de coexistirem serviços compulsórios e a remuneração por meio de tarifas. A posição, entretanto, não é unânime entre os estudiosos do tema<sup>18</sup>.

### As razões para admissão do regime tarifário para os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

Não há dúvidas de que a figura das taxas foi concebida, como espécie tributária, para custear atividades estatais (fiscalização ou prestação de serviço público) impostas ou disponibilizadas unilateralmente aos indivíduos. Os princípios e regras tributários detêm mecanismos próprios para frear condições abusivas, mitigando, portanto, a sujeição do indivíduo ao Estado, por ativar garantias especiais (princípio da legalidade, princípio da anterioridade, proporcionalidade da base de cálculo etc.).

Entende-se aqui, todavia, que a Constituição não tomou a taxa como forma exclusiva de remuneração para serviços públicos compulsórios. A rigor, não é o que está escrito no art. 145, II, o qual, a propósito, não tem em vista disciplinar serviços públicos, mas, sim, os tributos cobrados por autoridades públicas e com mecanismos especiais para tanto (como o acesso às informações privadas pela fiscalização e a presunção de legitimidade e veracidade do lançamento tributário).

A conclusão se reforça quando se constata que, no dispositivo destinado especificamente para tratar dos serviços públicos passíveis de serem explorados economicamente (art. 175)<sup>19</sup>, não se fez constar qualquer distinção especial aos serviços compulsórios.

Após definir que a lei estabelecerá a forma de prestação do serviço (direta ou por meio de delegação), a norma constitucional fixa, sem qualquer ressalva, a aplicação do regime tarifário (e mais nenhum outro) como modo de remuneração, deixando claro que deverá ser disciplinado em lei formal (art. 175, § 1º).

13. *In: Parcerias na Administração Pública*: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2008, p. 381-394.

14. *In: Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 609-611.

15. *In: op. cit.*

16. *In: Licitude da cobrança de tarifa mínima para manutenção de serviços públicos de fornecimento de água e de coleta de esgoto. Revista de Direito Administrativo*, n. 278, v. 2, p. 241-273. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80056>. Acesso em: 31 maio 2025.

17. Art. 175, parágrafo único, III.

18. Contra a possibilidade de cobrança de tarifa em serviços compulsórios encontra-se Marçal Justen Filho (*In: op. cit.*, p. 348).

19. Por certo, o art. 175 não se destina a contemplar outras atividades igualmente classificáveis como serviços públicos, mas submetidas à gratuidade, como é o caso da educação e da saúde públicas.

Entende-se aqui ter ocorrido uma escolha consciente do legislador constituinte no sentido de viabilizar sistema remuneratório compatível com os serviços públicos passíveis de exploração econômica, sem se descuidar das necessárias proteções para o usuário<sup>20</sup>.

A exigência de lei para tratar do regime tarifário já nos remete ao mecanismo de freios e contrapesos acima mencionado, a inibir não só o prestador de serviço, mas também o Poder Concedente e a entidade reguladora. O usuário compulsório não ficará à mercê de um regime de preços livres.

Pelo contrário, atualmente a legislação brasileira inclui fortes proteções para o usuário dos serviços públicos, como a modicidade tarifária, os reajustes anuais por índices preestabelecidos (cuja aplicação é controlada por autoridade pública) e a excepcionalidade das revisões tarifárias (que podem ensejar aumentos reais)<sup>21</sup>. E o rol de direitos dos usuários aumentou bastante com a promulgação da Lei Federal nº 13.460/2017, a dispor sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Neste cenário, as mudanças (nominais ou reais) no valor das tarifas submetem-se a limites e controles próprios e exigem divulgação prévia.

Lembre-se ainda que, na relação entre o prestador de serviço público e o usuário, o primeiro não estará investido nas prerrogativas de autoridade pública, o que diminui, ao menos em parte, a demanda por maiores proteções, como ocorre no Direito Tributário.

Em nosso sentir, foi também para lidar com o contexto diferenciado do vínculo compulsório imposto ao usuário que o MLSB, desde 2007, avançou significativamente para exigir forte institucionalidade setorial.

Guardadas as devidas proporções, há características que lembram um pouco a ideia da separação de poderes – voltada para dificultar a concentração de poder decisório em um mesmo agente – como se observa na nítida distinção de funções entre os atores envolvidos (titular, regulador e prestador do serviço), na regulação independente e autônoma e na sujeição das ações ao planejamento prévio aberto à participação popular<sup>22</sup>. Tudo isso ajuda na contenção dos prestadores de serviço e até mesmo do titular, inclusive no controle dos preços praticados.

Portanto, a conjugação entre serviços compulsórios e regime tarifário é perfeitamente viável do ponto de vista constitucional, frise-se, não só para as concessões de serviço público, como bem consignou a doutrina acima apontada, mas também para os contratos de programa (espécie de delegação de serviço em regime jurídico equiparável às concessões)<sup>23</sup> e para os casos de execução direta. Em suma, a combinação é aplicável para todo serviço público que faça parte da ordem econômica sob o prisma constitucional.

---

20. A incompatibilidade das taxas para fins de remuneração dos serviços concedidos se verifica por vários motivos, entre os quais merecem destaque: (i) a inexistência (nas concessões de serviço público) de agente investido nas prerrogativas de autoridade pública; (ii) a impossibilidade de aferir lucro (ganho de capital) a partir do lançamento de taxas, cujo valor deve buscar estritamente o custeio da atividade; (iii) o comprometimento da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro diante do princípio da legalidade na fixação dos valores das taxas; (iv) a inviabilidade da adoção de subsídios cruzados. Uma abordagem mais ampla sobre o tema encontra-se na obra já citada de Fernando Vernalha Guimarães.

21. Na Lei Federal nº 8.987/95, ver: art. 6º, § 1º; art. 9º, § 2º; art. 18, VIII; e art. 29, V.

22. Na Lei Federal nº 11.445/2007, ver especialmente: art. 19 e §§, 21. Como se tem visto, a segregação de funções ou poderes não é uma garantia absoluta contra posições abusivas e há questões específicas que minam o maior equilíbrio de forças nos ambientes regulados (influências políticas na composição da entidade reguladora, lobbies, conflitos de interesse - como na situação conhecida como porta giratória -, assimetria de informações etc.). Ainda assim, cabe afirmar que o regime tarifário não submete o usuário a um contexto de risco extremo.

23. Os contratos de programa estão contemplados na Lei Federal nº 11.107/2005.



Fixada essa ideia central, torna-se necessário dar especial atenção à cobrança de tarifas nos casos de edificações permanentes não ligadas à rede (quando a ligação for factível) e/ou sem qualquer uso efetivo (como as desabitadas). Diante da maior resistência verificada sobre estas hipóteses, revela-se oportuno empreender exame especial sob o crivo da razoabilidade e da proporcionalidade.

Com esse intuito, cabe lembrar que o MLSB impõe, ao titular do serviço, a tarefa de implantar e manter sistemas seguros de fornecimento de água e de esgotamento sanitário que alcancem a universalização.

Os percentuais fixados no art. 11-B do Marco Legal<sup>24</sup> referem-se a toda a população, revelando que o esforço em tela não está comprometido apenas com as pessoas que expressem o desejo de serem atendidas pela rede pública. O saneamento das nossas cidades não há de ser construído em torno dos habitantes que o desejam: é posto como objetivo comum para o setor público e o setor privado.

Em resumo, nosso Direito Positivo requer o provimento de espaços habitáveis devidamente saneados e, para alcançar tal objetivo, distribuiu os deveres para os agentes envolvidos.

Se por um lado estabeleceu o dever estatal de fornecer, de casa em casa, os serviços de água e esgoto, independentemente da vontade do morador<sup>25</sup>, fixou também para este o dever de pagar pela mera disponibilidade (e funcionamento) desse sistema.

O pagamento pela disponibilidade da rede se constitui como legítima contrapartida para o esforço dispendido pelo serviço público de dotar o ambiente urbano com acesso seguro à água potável e ao esgotamento sanitário adequado. E, sem dúvida, é o meio de promover o rateio de forma mais justa entre todos os beneficiários.

Não se perca de vista que o texto legal estabelece o dever de ligação compulsória exatamente para que os detentores das edificações urbanas façam a sua parte, a fim de que o espaço habitável detenha a segurança necessária no provimento de água e esgoto de forma adequada para todas as unidades permanentes, com disponibilidade plena e imediata dos serviços.

Mesmo que o imóvel esteja desabitado, a rede implementada não pode deixar de considerar o potencial uso daquela unidade a qualquer momento. Do contrário, não se alcançará a segurança plena. Além disso, pelo tipo de infraestrutura necessária (rede física contínua com operação diária), não há como o sistema simplesmente pular a edificação sem uso. Para os mais refratários à ideia, talvez seja oportuno lembrar que, diante da função social da propriedade urbana, imóvel não utilizado é algo que compromete o bom desenvolvimento urbano, razão pela qual, segundo nossa Lei Maior, não deve merecer proteções especiais, mas, sim, sanções, como o IPTU progressivo e a desapropriação por títulos da dívida pública<sup>26</sup>. Cobrar tarifas, além de ser medida justa, será mais uma forma de induzir o uso, como deseja nossa Constituição.

Para fechar a presente visão panorâmica sobre o tema, cabe destacar ainda uma diferença observada no MLSB entre as cobranças (i) a partir da disponibilidade da rede de esgotamento sanitário e (ii) a partir da disponibilidade da rede de abastecimento de água.

24. O dispositivo define como metas de universalização o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

25. Nesse sentido, cite-se ainda o art. 18-A, a dispor: “O prestador dos serviços públicos de saneamento básico deve disponibilizar infraestrutura de rede até os respectivos pontos de conexão necessários à implantação dos serviços nas edificações e nas unidades imobiliárias decorrentes de incorporação imobiliária e de parcelamento de solo urbano” (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

26. Art. 182 e §§ da Constituição da República.

Como preconiza o final do § 4º do art. 45, com a comunicação acerca da disponibilidade da rede de esgoto, será devido o pagamento de “valor mínimo de utilização dos serviços”, mesmo se as instalações da edificação permanente não estiverem efetivamente conectadas ao sistema público<sup>27</sup>.

Há algo diferenciado nesta formulação, pois, a rigor, sem a ligação não haverá propriamente uso do serviço público. Lembre-se, inclusive, que o tratamento legal revela, em outros momentos, a possibilidade de remuneração correspondente “apenas” à disponibilidade e manutenção da rede, a qual poderia parecer mais apropriada, à primeira vista, para lidar com os casos de oferta da rede sem uso efetivo.

Forçoso concluir que a redação legal buscou assegurar algo além da correlação mais natural entre a situação fática e a remuneração correspondente, de modo a garantir que a cobrança ocorra como se existissem a ligação da edificação permanente e o direcionamento dos efluentes à rede coletora após a comunicação de sua disponibilidade<sup>28</sup>.

Por certo, foi uma forma de demover qualquer possibilidade de o usuário ser economicamente beneficiado pelo pagamento de tarifa reduzida a partir de comportamento omissivo que configura infração à regra legal. Fez-se valer, assim, a máxima de que a lei não pode beneficiar o infrator. Nessa mesma toada, a regra constitui-se como forma de indução, desta feita pelo aspecto econômico, para que o usuário providencie a ligação do imóvel à rede, pois ele pagará, de qualquer jeito, a tarifa como se estivesse utilizando o serviço.

Quanto ao serviço de abastecimento de água, o dever de conexão é afirmado no *caput* do art. 45 do MLSB, sem, no entanto, ter sido cercado pelos mesmos cuidados voltados para assegurar a efetiva ligação da edificação permanente ao sistema de esgotamento sanitário.

Tal diferença não é suficiente para servir de contraponto e levar à conclusão de que tudo aquilo que não foi reproduzido (de forma explícita) para o serviço de abastecimento de água estaria então vedado neste segmento.

É importante lembrar que, dentro da competência da União para legislar sobre saneamento básico<sup>29</sup>, a Lei Federal nº 11.445/2007 fixa diretrizes gerais, não lhe competindo exaurir temas como deveres dos usuários e sistema tarifário. Esses assuntos dependerão, na realidade, da legislação do titular do serviço público, que detém a competência ampla para disciplinar a atividade.

---

27. Nessa linha foi a decisão proferida pelo TJMG no Agravo de Instrumento nº 5110580-38.2024.8.13.0000, com destaque para as seguintes passagens da ementa do Acórdão: “4. A obrigatoriedade da interligação à rede pública de saneamento é questão de ordem pública, visando à preservação da saúde e do meio ambiente, não cabendo ao usuário optar por utilizar ou não o serviço quando estiver disponível. 5. O pagamento da tarifa de esgotamento sanitário decorre da disponibilização da infraestrutura, independentemente do efetivo uso do serviço, conforme entendimento consolidado na jurisprudência”.

28. Com o devido respeito às opiniões em contrário, considera-se que nessa situação não se deva considerar que o célebre TEMA 565 proferido pelo STJ, em sede de recurso repetitivo (RESP nº 1.339.313-RJ), leva à conclusão de que a cobrança não deva ser feita na medida em que nenhuma etapa sequer dos serviços de esgotamento sanitário seja prestada pelo serviço público. A jurisprudência teve em vista a ausência de oferta de serviço. Na situação tratada neste artigo (rede disponível), o serviço só não será prestado porque o usuário não faz a sua parte. Mesmo para quem reconheça haver o direito de o usuário escolher outra forma de tratar seus efluentes (por exemplo, por meio de ETE privada) e de lhes dar destinação final adequada, a legislação pátria obriga a ligação da edificação permanente à rede coletora pública e determina o pagamento de tarifa de uso a partir da disponibilidade desta. Por isso, discorda-se aqui da decisão proferida pelo TJRJ na Apelação Cível nº 0012304-63.2018.8.19.0206.

29. Constituição Federal: “Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.”

Compreende-se que o MLSB se preocupou em pontuar meios especiais para assegurar a efetiva ligação da edificação permanente à rede de esgotamento sanitário por conta do risco maior existente para a saúde pública e para o meio ambiente. Deu vazão à necessidade especial de se controlarem as soluções de tratamento dos efluentes, o que levou a detalhar e exigir aquelas práticas em nível nacional.

Quanto às edificações permanentes não ligadas à rede de abastecimento disponível, entende-se que o art. 45 é suficiente, diante do comando geral estabelecido no seu *caput*, para fixar a sujeição do usuário ao pagamento de tarifas.

Frise-se, em nenhum momento, se encontra ao longo do art. 45 o condicionamento da cobrança de tarifa à efetiva ligação da edificação à rede fornecedora.

Pelos mesmos motivos expostos para o esgotamento sanitário, há justificativa então para se aplicar tarifa correspondente ao uso para o imóvel não conectado à rede, que, pela lógica, será a tarifa mínima (já que não existirá consumo). O fato de o usuário não concretizar o dever de ligação à rede não pode lhe proporcionar situação vantajosa e lançá-lo a uma tarifa mais baixa (apenas pela disponibilidade e manutenção da rede), muito menos eximi-lo de todo e qualquer pagamento. Em todo caso, competirá à legislação do titular do serviço definir se a tarifa nessa hipótese será por disponibilidade ou por uso. Outra vez aqui há de se ressaltar os casos de inviabilidade técnica ou de excessiva onerosidade econômica para promover à conexão com a rede pública de abastecimento. Em tais situações, parece forçoso admitir que a incapacidade do sistema em atender essa demanda e a própria necessidade que o usuário terá de custear os métodos alternativos e descentralizados para o abastecimento de água justificam a não oneração por meio de qualquer tarifa.

### **Breve análise sobre o tratamento diferenciado previsto no MLSB para edificações não residenciais ou situadas em condomínios horizontais**

Diante da compreensão desse quadro geral para a remuneração pelo serviço público de abastecimento de água, parte-se agora para interpretar a exceção contemplada no § 11 do art. 45 do MLSB, cuja redação prevê que as edificações para uso não residencial ou condomínios regidos pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, poderão utilizar-se de fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reuso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido.

A primeira observação a ser feita é que o tratamento diferenciado nele previsto ainda merece explicações que justifiquem a vantagem promovida para os destinatários da norma.

Com efeito, não foi possível até o momento encontrar razão suficiente capaz de excepcionar o tratamento geral, em benefício de todo uso não residencial ou, pior ainda, de certo tipo de empreendimento imobiliário, como no caso dos “condomínios horizontais”.

Sem justificativas consistentes para tanto, viola-se o princípio da isonomia na lei e permite-se arguir a inconstitucionalidade da regra perante o art. 5º da Constituição da República. Há de se demonstrar, portanto, a existência de algo muito especial naquelas situações, a ponto de afastar ou mitigar o dever comum, ao restante da população, de participar de todo o esforço coletivo para obtenção de sistema seguro e universal para fornecimento água.

Abstraindo-se, por ora, a discussão acerca da constitucionalidade da norma, entende-se que a finalidade do § 11 do art. 45 do MLSB foi dispensar as edificações permanentes de uso não residencial e as situadas em condomínios horizontais da obrigatoriedade de ligação à rede de abastecimento de água.

A bem da verdade, o assunto não foi explicitamente tratado no enunciado normativo. Mas claramente a combinação dele com o § 12<sup>30</sup> pretende delinear solução excepcional, cumprindo ao intérprete da lei compreender qual é a exceção apropriada.

Não se entende haver propriamente excepcionalidade em simplesmente admitir o uso de fontes alternativas para obtenção de água, que é o que está mais diretamente redigido no texto legal do § 11. A lei não chega a impor o monopólio para o fornecimento de água, isto é, não chega a impedir, para ninguém, o uso de fontes alternativas nas áreas atendidas pelo serviço público. Ocorre que, nesses casos, de uma forma geral não resta afastado o dever de ligação à rede pública nem o pagamento pela tarifa de uso. Faz mais sentido então que a exceção se concentre sobre estes aspectos.

Note-se que o § 12, em certo momento, determina que os usuários deverão apenas arcar com o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado pela fonte alternativa.

Ao mesmo tempo em que o preceito serve para fixar a regra de que o uso de fonte alternativa (para o abastecimento de água) não afastará o dever de ligação compulsória à rede de esgotamento sanitário e de pagamento da tarifa deste outro serviço, entende-se residir ali o comando, um tanto implícito, de que os destinatários do preceito não precisarão ligar-se ao sistema público de abastecimento de água. Ou seja, contempla-se nele uma dispensa daquela obrigação geral.

Como dito, tal diferenciação ainda está por merecer justificativas apropriadas. Se o prestador de serviço público segue obrigado a “disponibilizar infraestrutura de rede até os respectivos pontos de conexão necessários à implantação dos serviços nas edificações e nas unidades imobiliárias decorrentes de incorporação imobiliária e de parcelamento de solo urbano” (art. 18-A do MLSB), por que então dispensar as edificações existentes em condomínios horizontais da obrigação de conectar-se à infraestrutura pública voltada para o abastecimento de água?

Novamente abstraindo a discussão em torno da constitucionalidade da norma, caberia uma pergunta complementar: admitida a dispensa da ligação à rede, seria admissível a cobrança de tarifa ou taxa ao menos pela disponibilidade e manutenção da rede de abastecimento?

Coerente com tudo o que foi exposto aqui, o entendimento é de que, caso prevaleça o entendimento quanto à não obrigatoriedade da conexão ao sistema por força do § 11 do art. 45 do MLSB, ainda assim a edificação permanente de uso não comercial ou situada em condomínio horizontal poderá ser cobrada pela tarifa de disponibilidade e manutenção, uma vez implantada a rede de abastecimento de água e feita a devida comunicação ao usuário.

Tudo dependerá da legislação do titular do serviço e/ou do contrato de concessão. Como visto, implantar e manter sistema seguro de fornecimento de água é esforço que envolve não apenas a esfera estatal, mas toda a coletividade, inclusive no tocante ao custeio econômico. E a lei nacional, mais de uma vez, conferiu um olhar específico para remuneração por esse tipo de situação, tratando-a com certa autonomia a contrapartida pela disponibilidade e manutenção da rede em relação à hipótese de efetivo uso dos serviços (arts. 30, IV e 45, *caput*).

---

30. Art. 45 (...) § 12. Para a satisfação das condições descritas no § 11 deste artigo, os usuários deverão instalar medidor para contabilizar o seu consumo e deverão arcar apenas com o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado.

Não se perca de vista que esta parte do serviço de abastecimento de água (disponibilidade e manutenção da rede) estará em curso contínuo para todos, mesmo para aqueles que não façam uso efetivo e inclusive para as edificações porventura dispensadas da ligação compulsória. A dispensa da ligação compulsória para determinada unidade não afasta o dever de ser-lhe oferecida a rede e muito menos os custos de sua manutenção.

Como visto, há razões legítimas, em nosso sentir, para deixar de cobrar tarifas nos casos de inviabilidade técnica ou excessiva onerosidade econômica, uma vez que a solução pública oferecida não será adequada para determinadas edificações.

Todavia, a mesma razão não se observa em uma escolha de isenção que leva em consideração o tipo de uso ou de empreendimento sem correlação clara com qualquer tipo de ônus excessivo causado pelo custeio do sistema público. Por sinal, neste ponto parece também forte o questionamento quanto à inconstitucionalidade do art. 45, § 11 do MLSB, desta feita porque extrapola a competência da União eleger isenções tarifárias, se esta foi sua finalidade, em serviços públicos para os quais ela não detém a titularidade.

## Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela constitucionalidade da cobrança de tarifas a partir da disponibilidade dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, uma vez que: (i) inexistente incompatibilidade entre a adoção de regime tarifário e os serviços compulsórios; (ii) há fundamentos constitucionais para qualificar como compulsórios os serviços de água e esgoto; (iii) existe previsão legal fixando a obrigatoriedade de ligação das edificações permanentes urbanas à rede pública de água e esgoto e sujeitando o usuário, nesses casos, ao pagamento de remuneração pelo uso do serviço ou, ao menos, pela disponibilidade dele.

---

## Referências Bibliográficas

ARAGÃO, A. S. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MARRARA, T. Licitude da cobrança de tarifa mínima para manutenção de serviços públicos de fornecimento de água e de coleta de esgoto. **Revista de Direito Administrativo**, n. 278, v. 2, p. 241-273. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80056>. Acesso em: 31 maio 2025.

VERNALHA, F. G. **Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Saraiva, 2014.



---

## Artigo

# ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO CONFLITOS CONSTITUCIONAIS NO REGIME ESTATUTÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL

---

### **Alina Swarovsky Figueira**

Graduada em Direito. Especialista em Direito Constitucional pela PUCCAMP. MBA Corporativo e Desenvolvimento Gerencial pela Metrocamp. Gestor e Coach Jurídico pela IAGL. Mestranda em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional pela Miami University of Science and Technology. Advogada.

Endereço eletrônico: [alina@adv.oabsp.org.br](mailto:alina@adv.oabsp.org.br).

### **Lucilaine Marques da Silva Scarabeli**

Advogada e pedagoga. Especialista em Direito Processual Civil pela PUCCAMP. Especialista em Gestão Escolar pela Unicamp. Pós-graduada em Supervisão Escolar. Pós-graduanda em Direito Imobiliário. Pós-graduanda em Mediação, Conciliação e Arbitragem.

Endereço eletrônico: [lucilaine.advogada@yahoo.com.br](mailto:lucilaine.advogada@yahoo.com.br)

### **Iranuza Maria Silva Stefanini**

Procuradora Municipal. Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura – EPM. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela Faculdade Damásio. Especialista em Direito Processual Civil pela PUCCAMP.

Endereço eletrônico: [iranuzasilva@uol.com.br](mailto:iranuzasilva@uol.com.br)

---

**Resumo:** O artigo aborda o adicional por tempo de serviço dos servidores públicos municipais estatutários e utiliza o quinquênio como paradigma; tema de ampla discussão em decorrência dos conflitos sobre sua incorporação, a proteção constitucional de direitos adquiridos e a possibilidade de alteração desses adicionais por normas municipais, pretendendo, assim, elucidar tais controvérsias de forma a orientar a Administração Pública quando da alteração deste instituto.

#### **Palavras-chave:**

Servidor  
Adicional  
Quinquênio  
Garantias constitucionais

---

## Introdução

O presente artigo trata dos adicionais por tempo de serviço dos servidores públicos municipais estatutários, tema de ampla discussão em decorrência dos conflitos existentes sobre sua incorporação, a proteção constitucional dos direitos adquiridos e a possibilidade de alteração ou extensão desses adicionais por normas municipais aos vencimentos.

No contexto constitucional, a criação de uma parcela mensal de valorização por tempo de serviço pela PEC no 10/2023 para determinadas categorias de servidores públicos trouxe à baila nova discussão sobre o direito aos adicionais por tempo de serviço, ou quinquênios, como parcela incorporável ao vencimento, e, via de consequência, integrante dos proventos de aposentadoria.

Desta forma, trazemos uma reflexão sistematizada nesse estudo sobre o tema do adicional por tempo de serviço, como parcela incorporável ao vencimento do servidor caracterizadora de um direito adquirido

e cuja contemporaneidade persiste em razão da necessidade contínua da qualidade e da eficiência dos serviços públicos que somente podem ser alcançadas por meio de servidores capacitados, talentosos e comprometidos.

Este artigo pretende elucidar questões controvertidas relacionadas à incorporação do adicional por tempo de serviço frente à Emenda Constitucional no 19/98 e garantias individuais constitucionais do servidor público estatutário, para fins de orientação da Administração Pública quando da revisão, supressão ou alteração deste adicional em suas normas internas.

Para responder a esta investigação, a primeira parte deste estudo analisa o regime jurídico dos servidores públicos estatutários, trazendo o conceito dos adicionais por tempo de serviço, a explicação sobre o quinquênio, por exemplo, e sua previsão nas leis municipais.

A segunda parte do estudo aborda os direitos constitucionais aplicáveis aos servidores públicos municipais estatutários, enfrentando a questão da Emenda Constitucional no 19/98 e os limites e possibilidades de alteração dos adicionais no regime estatutário.

A terceira parte do estudo enfoca a questão do direito adquirido, a segurança jurídica frente a supressão do quinquênio, o conceito de direito adquirido e o apontamento de jurisprudência sobre alteração e extinção de benefícios dos servidores públicos.

A quarta parte cuida da competência legislativa municipal para a promoção de alterações no estatuto dos servidores, apresentando o estudo sobre a autonomia municipal, os limites do município na alteração de vantagens pecuniárias de seus servidores finalizando com reflexões sobre o impacto orçamentário e financeiro de manutenção ou extinção do quinquênio.

As considerações finais concluem sobre a natureza do adicional por tempo de serviço e as balizas para sua concessão, alteração ou supressão no regime estatutário dos servidores públicos municipais.

A metodologia empregada neste estudo é a pesquisa doutrinária, jurisprudencial e bibliográfica especializada em Direito Administrativo e Direito Constitucional.

## **Regime jurídico dos servidores públicos estatutários e o adicional por tempo de serviço**

### **Conceito e fundamentação dos adicionais por tempo de serviço**

Os adicionais de tempo de serviço foram criados com o objetivo de estimular a permanência dos servidores no quadro público, portanto sua natureza é remuneratória e encontra respaldo na valorização da experiência do servidor público segundo preleciona Hely Lopes Meirelles.

Ainda segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles, os adicionais de tempo de serviço integram a remuneração do servidor e, portanto, não podem ser arbitrariamente retirados ou limitados em razão do princípio da irredutibilidade de seus vencimentos (art. 37, XV, CF/88)<sup>1</sup> uma vez consumada sua

---

1. Vide a explicação de Hely, em sua obra sobre o tema (Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 511).

integração por decurso do tempo estabelecido em lei para sua fruição, que no caso do quinquênio, equivale a cinco anos<sup>2</sup>.

## O quinquênio como benefício dos servidores públicos estatutários

Os critérios para concessão do quinquênio variam conforme a legislação municipal, mas geralmente incluem: 1. Tempo mínimo de cinco anos de exercício efetivo; 2. Fixação percentual de acréscimo sobre a base de vencimento; 3. Incidência sobre a aposentadoria, conforme o regime previdenciário aplicável.

A doutrina majoritária, representada por José dos Santos Carvalho Filho, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, sustenta que, uma vez concedido o adicional, ele se incorpora aos vencimentos do servidor, tornando-se parte do patrimônio jurídico deste e, conseqüentemente, protegido contra redução arbitrária.

## Previsão do quinquênio nos estatutos municipais

Os critérios para a concessão e incorporação do quinquênio devem constar dos competentes estatutos dos servidores públicos dos municípios para fins de atendimento ao princípio da legalidade, o qual rege os atos administrativos, e, vez que, conforme exposto no item anterior, a relação do servidor com a Administração Pública fica regida pela norma estatutária, sob a forma de lei municipal.

Importa observar que leis gerais ou específicas e não somente uma única norma consubstanciam-se no chamado regime estatutário do servidor público municipal – inteligência do disposto no art. 30, inc. I c/c art. 61, § 1º, II, “a” e “c” da CF.

## A Constituição Federal e os direitos dos servidores públicos

### O regime jurídico dos servidores públicos estatutários na Constituição Federal

A norma de regência dos servidores públicos municipais é, via de regra, o estatuto local, pois a lei do município representa a norma capaz de disciplinar a relação jurídica entre o ente público e seu pessoal como decorrência lógica do disposto no artigo 39 da Constituição Federal, que garante a autonomia municipal no estabelecimento do regime jurídico de seus servidores.

Deste modo, podemos entender que a função dos estatutos dos servidores públicos municipais é a de regulamentar direitos, deveres e vantagens funcionais dos servidores, incluindo neste regramento questões como os adicionais por tempo de serviço, importando para este estudo o quinquênio.

### Direitos adquiridos e princípios constitucionais aplicáveis aos servidores estatutários na relação com a administração pública municipal: a questão da proibição do efeito *repicão/efeito cascata*

Os princípios constitucionais que balizam a administração pública municipal são aqueles descritos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

---

2. Convém destacar o recorte do livro acima citado: “O que convém fixar é que as vantagens por tempo de serviço integram-se automaticamente no padrão de vencimento, desde que consumado o tempo estabelecido em lei, ao passo que as vantagens condicionais ou modais, mesmo que auferidas por longo tempo em razão do preenchimento dos requisitos exigidos para sua percepção, não se incorporam ao vencimento, a não ser quando essa integração for determinada por lei” (p. 517).

Além destes princípios, as garantias individuais dos servidores públicos municipais no tocante à remuneração são: o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF/88) e a irredutibilidade de seus vencimentos (art. 37, XV, CF/88).

Embora a Emenda Constitucional no 19/98 tenha alterado a forma de cálculo das remunerações, os servidores que já haviam incorporado os quinquênios antes da mudança possuem direito adquirido à manutenção dos cálculos de parcelas incorporadas sobre outras já absorvidas, respeitando o princípio da irredutibilidade salarial, prevalente garantia constitucional frente ao novo sistema de cálculo introduzido pela emenda.

Por outro lado, o servidor público municipal não possui direito adquirido à permanência do quinquênio no regime estatutário, podendo a Administração Pública local extinguir este adicional, respeitado o princípio da legalidade, mas, aqueles que, antes de eventual extinção, tiveram seus vencimentos incrementados pelo adicional por tempo de serviço enquanto a norma esteve vigente, permanecerão com as parcelas incorporadas frente ao direito adquirido, por consumação do fato gerador do direito, ainda que posteriormente a norma seja retirada do ordenamento jurídico<sup>3</sup>.

### Possibilidades e limites de alteração de benefícios no serviço público municipal

A Constituição Federal protege o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF/88) e a irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF/88), limitando a atuação do legislador municipal na revogação de benefícios já incorporados à remuneração dos servidores públicos municipais.

Di Pietro (2010) assevera que os direitos e deveres do servidor público estão contemplados em sua grande maioria nos artigos 37 a 41 da Constituição Federal, inexistindo impedimento que outros direitos sejam concedidos via legislação ordinária municipal, como é o caso da concessão legal do quinquênio. As normas locais não poderão, no entanto, violar as garantias acima apontadas.

Tomando por base o exemplo do quinquênio, o servidor público municipal não possui o direito adquirido à sua permanência no estatuto municipal, podendo a Administração Pública extingui-lo, mas enquanto a norma esteve vigente ela produziu efeitos, e, caso o servidor tenha incorporado dois quinquênios, terá ele direito adquirido ao percentual total em seus vencimentos (no caso do adicional de 5% ou quinquênio, somam-se os dois adicionais, perfazendo o total de 10%) ainda que a norma posteriormente deixe de existir<sup>4</sup>. E mais, caso tenha havido incorporação com sobreposição de cálculo, parcela sobre parcela, no chamado caso do efeito *repicão*, ou efeito cascata, advindo posteriormente a Emenda Constitucional 19/98, mesmo assim o servidor municipal fará jus ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, não podendo a alteração constitucional derivada alcançar a garantia individual do servidor, sob pena de violação de cláusula pétrea.

3. Vide doutrina de José dos Santos Carvalho Filho sobre o tema em sua obra, distinguindo o direito adquirido contra texto constitucional e alteração decorrente do Poder Constituinte Derivado cujas limitações esbarram nas cláusulas pétreas, sendo o direito adquirido um vetor dos direitos individuais, bem como a abordagem de Celso Antonio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, p. 510, 334 e 587, respectivamente.

4. Em virtude deste estudo utilizar como paradigma o quinquênio, o mesmo raciocínio aplica-se aos diferentes regimes estatutários de municípios que possuem adicionais fixados em lapsos temporais distintos, como aqueles instituídos em razão do decurso de dois anos ou de três anos, adicionais estes chamados de triênio ou biênio, a depender da norma de regência consoante elucidado no item 2.3 supra.

## O direito adquirido e a segurança jurídica na supressão do quinquênio

### Conceito de direito adquirido e sua aplicação no serviço público

Atualmente, conceituar o direito adquirido e a segurança jurídica é tarefa árdua, especialmente na área do direito público.

É muito frequente os servidores públicos ingressarem no serviço público com a expectativa de determinados direitos, os quais posteriormente são revogados. Entretanto, como se trata de mera expectativa de direitos, se não implementaram os requisitos na vigência da lei que os criou, não podem mais pleiteá-los.

Na lição de André Franco Montoro<sup>5</sup>, “Direito adquirido é aquele que já se incorporou ao nosso patrimônio ou personalidade. Distingue-se da ‘expectativa de direito’, que é a simples possibilidade de adquirir um direito”.

Um servidor pode ter expectativa de direito de se aposentar aos 65 anos de idade, entretanto, se antes de ele completar tal idade surgir norma que aumente para 70 anos, por exemplo, não poderá alegar direito adquirido. Se, entretanto, já tiver preenchido todos os requisitos exigidos pela lei anterior para a aposentação e estiver desfrutando de abono de permanência no serviço público, pode invocar seu direito adquirido à aposentadoria.

Nos termos do artigo 6º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação dada pela Lei nº 12.376/2010), consideram-se adquiridos os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

Segundo esse conceito, o direito subjetivo que não foi exercido, mas que era exercitável e exigível pelo seu titular, incorpora-se ao seu patrimônio, podendo ser exercido quando lhe for conveniente. Logo, a lei nova não pode retroagir para atingir esse direito.

Assim, a princípio, a lei somente pode retroagir se resguardar os direitos adquiridos e já consumados. Entretanto, na lição de José Afonso da Silva:

Cumpre fazer uma observação final a respeito da relação entre direito adquirido e direito público. Não é rara a afirmativa de que não há direito adquirido em face da lei de ordem pública ou de direito público. A generalização não é correta nesses termos. O que se diz com boa razão é que não corre direito adquirido contra o interesse coletivo, porque aquele é manifestação de interesse particular que não pode prevalecer sobre o interesse geral. A Constituição não faz distinção.<sup>6</sup>

Atualmente, vemos que decisões sobre determinados temas que são caros ao ser humano, seja servidor público ou não, depende do que decidir a Corte Suprema do Brasil e quanto a isso não há segurança jurídica. Ora se concede, ora se retiram direitos de acordo com o momento político pelo qual passa o país, ou ainda, segundo a justificativa de que o direito individual não deve prevalecer sobre o direito coletivo.

5. *In*: Introdução à Ciência do Direito. RT, 22. ed., 1993.

6. Curso de Direito Constitucional Positivo. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 414.



Citamos como exemplo a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de não haver direito adquirido a regime jurídico previdenciário, devendo-se aplicar, na concessão de aposentadorias, o princípio *tempus regit actum*.

No julgamento da ADI 7026/SC, o Supremo decidiu que a aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado quando se tem por cumpridos os requisitos legais e, nos limites legalmente postos, ao formalizar o servidor a sua vontade de aposentação perante a entidade competente. Incide sobre a aposentadoria o direito vigente no momento de seu reconhecimento formal, pelo que lei posterior não a pode alterar, pelo aperfeiçoamento do ato jurídico, resguardado constitucionalmente sua configuração e seus efeitos (inc. XXXV, art. 5º, Constituição da República).

Pode-se dizer que foi no direito à aposentadoria que o servidor público mais teve seus direitos desvalorizados. Foram publicadas várias emendas constitucionais que relativizaram os direitos dos servidores de se aposentarem. Também é recorrente o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico dos servidores públicos.

Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais decisões da Justiça do Piauí que haviam reconhecido o direito adquirido à forma de cálculo do adicional por tempo de serviço dos servidores públicos estaduais vinculado ao valor atual da remuneração. A decisão foi tomada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 495. Em seu voto pela procedência do pedido, acompanhado por unanimidade, a ministra Cármen Lúcia (relatora) lembrou que, de acordo com a jurisprudência do Supremo, não há direito adquirido a regime jurídico de cálculo ou reajuste de vencimentos ou vantagens funcionais concedidas a servidores públicos, observada a irredutibilidade remuneratória.

Tem-se, portanto, que são possíveis as alterações nos regimes jurídicos dos servidores, entretanto, embora não haja direito adquirido às regras anteriores, prevalece o entendimento de que deve ser observado e preservado o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

A Constituição Federal de 1988 consagrou aos servidores públicos a regra da irredutibilidade de vencimentos e por isso a Administração Pública não pode de acordo com sua conveniência reduzir os vencimentos nominalmente percebidos por seus servidores.

Sucede, portanto, que quanto ao adicional por tempo de serviço ou quinquênios, a lei não pode retroagir para retirá-los, uma vez que embora não exista direito adquirido a regime jurídico, permanece a garantia constitucional de irredutibilidade de vencimento aos servidores públicos.

Por outro lado, se um novo regime jurídico excluir o adicional por tempo de serviço sem, entretanto, diminuir o valor nominal dos vencimentos dos servidores nenhuma afronta haverá ao disposto na Constituição Federal.

### Jurisprudência sobre a supressão ou alteração de benefícios de servidores

Como dissemos anteriormente, o direito adquirido está muito atrelado ao que se decide na Suprema Corte brasileira acerca de um determinado tema ou direito.

Sobre a supressão ou alteração de benefícios de servidores, geralmente o Supremo decide que se trata de matéria infraconstitucional e que eventual afronta aos princípios constitucionais seria apenas de forma reflexa, não incidindo os requisitos exigidos para fins de análise constitucional.

Algumas causas, entretanto, possuem aspectos jurídicos e políticos que ultrapassam os direitos das partes envolvidas, o que impõe o julgamento pelo STF. Foi o que ocorreu na suspensão pelo STF do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que admitia a contagem de tempo de serviço prestado durante a vigência do plano de enfrentamento da Covid-19 (de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021) para a concessão de vantagens a servidores públicos. Para o Supremo, houve afronta à decisão do STF que reconheceu a constitucionalidade do artigo 8º, IX, da Lei Complementar no 173/2020.

Ao decidir, o Ministro Alexandre de Moraes explicou que as medidas de contenção de gastos com funcionalismo impostas pela LC no 173, visando a direcionar esforços para políticas públicas de enfrentamento da pandemia, ainda são de observância necessária e obrigatória. Segundo ele, permitir aos servidores a averbação do período para a concessão de adicionais e outras vantagens ligadas ao tempo de serviço público contraria a norma e os precedentes do STF que a validaram.

Pois bem, quando em raras decisões o STF se manifestou sobre a supressão ou alteração de direitos e benefícios dos servidores, a exemplo do direito adquirido e a irredutibilidade salarial, o fez para explicitar que não há direito adquirido à manutenção do regime jurídico e que a irredutibilidade de vencimento é nominal.

Nesse sentido, os julgados do Supremo Tribunal Federal confirmam a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, mas garante a irredutibilidade dos vencimentos: Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 1.207.792/MG e no RE 633.077-AgR/MG.

A Administração Pública revoga ou altera direitos dos servidores geralmente sob o fundamento de interesses e necessidades coletivas ou ainda sob a tão propagada ausência de disponibilidade financeira. A segurança jurídica para os servidores públicos, na maioria das vezes, fica relativizada.

Mas convém destacar que a supressão ou alteração de benefícios de servidores não pode afrontar o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos e por isso as legislações que revogam tais direitos ou benefícios devem ressaltar o respeito ao direito adquirido.

## **Competência legislativa municipal e alterações no estatuto dos servidores**

### **Autonomia municipal e edição de normas para servidores públicos**

A autonomia municipal é garantida pelo artigo 18 da CF/88, mas deve ser exercida em conformidade com as regras constitucionais gerais sobre direitos dos servidores. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, os municípios não podem legislar de forma que violem normas de caráter principiológicas, como a irredutibilidade de vencimentos e o direito adquirido.

Os entes federativos municipais possuem margem de discricionariedade na organização administrativa, desde que respeitem os direitos adquiridos e os princípios que norteiam os atos da administração pública (os direitos e garantias individuais, matérias que foram o núcleo intangível do artigo 60, parágrafo 4º da CF), além dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

### **Limites do município na alteração de vantagens pecuniárias**

Os municípios possuem autonomia legislativa para dispor sobre os regimes jurídicos dos seus servidores, mas essa competência deve respeitar os princípios constitucionais acima apontados, eis que os limites impostos ao ente federativo são aqueles descritos no artigo 37 da CF.

A alteração ou extinção dos adicionais de tempo de serviço pode ocorrer por meio de lei municipal, desde que respeitados os princípios constitucionais. O artigo 30, I da CF/88 concede aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo a estrutura remuneratória de seus servidores.

Alterações legislativas normalmente implicam em impactos sobre a segurança jurídica, mormente quando se trata de carreiras públicas, sendo necessário observar ainda o que a moderna doutrina chama de princípio da confiança legítima.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Administração Pública deve respeitar as expectativas legítimas dos servidores, evitando mudanças abruptas que causem insegurança jurídica. Esse entendimento reforça a necessidade de estudo e cautela na adoção de eventuais medidas para extinguir ou modificar benefícios estatutários<sup>7</sup>.

Nessa relação entre ente público e servidor existe uma balança que nunca se equilibra. O ente público sempre pressionado pelas exigências financeiras e pretendendo prestar o máximo de serviço com o mínimo de custeio, costuma revogar direitos dos servidores. A retirada de tais direitos deve recair sobre verbas transitórias, nunca sobre as vantagens adquiridas pelo desempenho efetivo da função ou pelo transcurso do tempo.

Essa é a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup>:

Vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (*pro labore facto*), ou pelo transcurso do tempo de serviço (*ex facto temporis*), nunca, porém, as que dependem de um trabalho a ser feito (*pro labore faciendo*), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (*ex facto officii*), ou em razão da anormalidade do serviço (*propter laborem*) ou, finalmente, em razão de condições individuais do servidor (*propter personam*).

As duas primeiras espécies são os adicionais de vencimento e de função e as duas últimas formam a categoria de gratificações pessoais. O adicional por tempo de serviço incorpora-se ao vencimento e quando da inatividade do servidor se converte em proventos.

Trata-se de vantagem pecuniária justificável pelo peculiar exercício do cargo ou função e que exige conhecimentos especializados, retribuindo o tempo de serviço do servidor.

Segundo Hely Lopes Meirelles o adicional por tempo de serviço representa um acréscimo pecuniário que se soma ao padrão do cargo do servidor por decorrência do tempo de efetivo exercício previsto em lei para sua fruição, sendo um adicional resultante do tempo exercido do serviço público já prestado, utilizando-se o referencial *ex facto temporis* (em razão do tempo), *pro labore facto* (em favor do labor realizado)<sup>9</sup>.

5. *In*: Introdução à Ciência do Direito. RT, 22. ed., 1993.

6. Curso de Direito Constitucional Positivo. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 414.

7. Segundo Di Pietro, o princípio da confiança legítima ou da proteção à confiança legítima orienta a administração no sentido de que o cidadão, neste caso o servidor público, espera e acredita que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, sejam mantidos e respeitados pela administração e por terceiros.

8. Trecho explicativo que bem elucida a diferença das parcelas, presente em sua obra Direito Administrativo Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 399.

9. *Idem*, p. 407.

O autor apresenta a justificativa: “[...] é louvável sua adoção, pelo sentido de justiça que tal acréscimo apresenta para aqueles que há mais tempo se dedicam ao serviço público, e nos quais se presume maior experiência e mais eficiência [...]”<sup>10</sup>.

Se a lei criou o adicional por tempo de serviço e determinou sua incorporação ao vencimento do servidor, não há como retirar o direito, vez que vinculado ao tempo de serviço já prestado anteriormente.

### Impacto orçamentário e financeiro de manutenção ou extinção do quinquênio

Os limites de gastos com pessoal ou o impacto desses gastos no orçamento são sempre utilizados como justificativas para a revogação por lei do adicional por tempo de serviço pela Administração Pública.

No Recurso Especial no 1878849, o Superior Tribunal de Justiça deixou claro que não se mostra razoável a suspensão de benefícios de servidores públicos estáveis sem a prévia adoção de medidas de contenção de despesas, como a diminuição de funcionários comissionados ou de funções comissionadas pela administração.

A jurisprudência do STJ estabelece que os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei.

Restou ressaltado também, pela Corte Superior de Justiça que:

11. A Carta Magna de 1988 enumerou, em ordem de relevância, as providências a serem adotadas pelo administrador na hipótese de o orçamento do órgão público ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, a redução de cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis e a exoneração de servidores estáveis (art. 169, § 3º, da CF/1988). Não se mostra razoável a suspensão de benefícios de servidores públicos estáveis sem a prévia adoção de medidas de contenção de despesas, como a diminuição de funcionários comissionados ou de funções comissionadas pela Administração. 12. Não pode, outrossim, o Poder Público alegar crise financeira e o descumprimento dos limites globais e/ou específicos referentes às despesas com servidores públicos nos termos dos arts. 19 e 20 da LC 101/2000 de forma genérica, apenas para legitimar o não cumprimento de leis existentes, válidas e eficazes, e suprimir direitos subjetivos de servidores públicos”.

Assim, em razão de o adicional por tempo de serviço ter sido instituído por lei que se pressupõe ter observado previamente as regras de disponibilidade orçamentária e tornou-se despesa de pessoal corrente, se trata de incremento no vencimento que não inova no ordenamento jurídico e, por isso, difere dos aumentos aos quais se dirigem às vedações da LRF.

---

10. *Idem*, p. 408.

## Conclusão

O adicional por tempo de serviço é um direito que vem sendo concedido aos servidores públicos das mais diversas categorias, representando um valor que se adere aos seus vencimentos e o acompanha até a inatividade, consistindo em um direito fixado por lei como reconhecimento pela sua experiência adquirida na prestação do serviço público ao longo dos anos e, por tais razões, as modificações estatutárias que eventualmente as municipalidades queiram realizar em torno deste tema devem observar as normas constitucionais incidentes, sob pena de violação constitucional e correção judicial.

O direito adquirido e a irredutibilidade dos vencimentos constituem garantias individuais constitucionais do servidor público estatutário municipal, servindo de verdadeiras balizas à autonomia municipal quanto ao tema.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. **A Constituição e o Supremo / Supremo Tribunal Federal**. 6. ed. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2018.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 23. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MONTORO, A. F. **Introdução à Ciência do Direito**. 22. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.



**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](#)

ibom  
Instituto Brasileiro de Administração Municipal



# Artigo

## EXTINÇÃO DE CONTRATO POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO (LEI Nº 14.133/21, ART. 137/ VIII)

**Ivan Barbosa Rigolin**

Advogado

**Resumo:** A nova lei de licitações substitui a expressão rescisão de contrato por extinção de contrato. Procura-se mostrar que a troca não foi correta, visto que as duas palavras não têm o mesmo significado. São feitos outros comentários que, por outro lado, mostram a interpretação que se deve dar e quais as vantagens que podem ser trazidas.

**Palavras-chave:**

Rescisão  
Extinção  
Justificativa  
Ampla defesa  
Razões

**I – Esta matéria estava na Seção da rescisão do contrato prevista na anterior Lei nº 8.666/93, e, portanto, não é nova na atual Lei nº 14.133/2021. O que é *acachapantemente* novo nesta lei atual é a havida substituição da velha, tradicional e conhecida rescisão do contrato pela atual *extinção*. A rescisão constava do art. 78 da lei anterior; em seu lugar consta hoje a *extinção*, no art. 137 da Lei nº 14.133/2021. A rescisão assim sendo foi extinta...**

Tivemos arrepios ao ler pela primeira vez na nova lei, já em 2.021, aquela substituição, como se rescisão fosse o mesmo que extinção, já que não é nem nunca foi: *rescisão* é o distrato, o provocado término do contrato, a sua revogação, enquanto que *extinção* é o desaparecimento do contrato, a sua extirpação do ordenamento. São coisas, e hipóteses, potencialmente diferentes ao máximo.

Rescindir é distratar o que fora contratado; extinção é um bombardeio que faz desaparecer o contrato – assim pode ser lido o instituto. Como a extinção se irá comportar no futuro – aliás, como já está se comportando – é um instigante desafio à imaginação. Mas é o que temos, e o que nos restou para hoje quanto ao término do contrato administrativo, de modo que não resta alternativa senão trabalhar, do modo mais racional possível, com a nova regra, enquanto não formos também extintos por mãe-natureza.

Extinção é termo genérico que se aplica à escravidão, a um órgão público que a lei extingue, a uma obrigação, a uma execução, mas um formal e trabalhosamente conquistado contrato ser extinto, como se isso fosse tão corriqueiro como era a rescisão... francamente, deixa uma péssima impressão no operador e no jurista, e desencadeia uma série de indagações, apenas algumas das quais respondidas na lei.

Extinção de contratos é um desses institutos que provocam urticária em grande número de profissionais do direito, mas, ninguém duvide, sobreviveremos.

**II – A extinção do contrato por razões de interesse público consta do inc. VIII do art. 137 da lei atual, a Lei nº 14.133/2021, sendo a versão atual da anterior ‘rescisão por interesse público’ que constava do inc. XII do art. 78 da lei anterior.**

A atual extinção por interesse público é menos complexa ou solene, ou menos burocrática, que a anterior rescisão pelo mesmo motivo – e essa simplificação é elogiável, porque quanto menos conteúdos e requisitos *subjetivos e indeterminados* a lei contiver, melhor será<sup>1</sup>.

Reza a lei atual:

Art. 137 Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

(...)

VIII – razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante.

Observa-se que por duas vezes a lei exige *justificativa* da extinção, uma no *caput* e outra no inc. VIII. Essa motivação, ou justificativa, das razões da drástica medida extintiva de fato constitui o que de mais relevante se exige para a extinção, de modo que os motivos de interesse público hão de ser rigorosamente expostos e declinados como pressuposto do ato de extinção, pena de nula de pleno direito.

Não se pode cuidar de mera formalidade, mas de expor motivos relevantes e bastante ponderáveis para a extinção contratual, uma vez que jamais se contrata prevendo a extinção adiante; sendo exceção à regra do desejável bom cumprimento, a extinção exige sólida argumentação que a justifique.

**III – Ao lado da justificativa pública, a lei assegura o indispensável *contraditório* e a *ampla defesa* – em tudo que for viável e lógico – ao contratado, antes de, insatisfeita a Administração com aquela defesa, decretar a extinção do pacto até então mantido.**

O contratado como regra geral tem muita informação a prestar ao ente público que o contratou acerca do trabalho que vinha executando.

Muita matéria, que o contratado por vezes ocultou do contratante por entender ocasionalmente irrelevante ou pouco relevante, entretanto num momento em que o ente público aventa extinguir o contrato ganha toda relevância, e bem exposta pode alterar ou inverter a pretensão extintiva que fora anunciada.

A lei tem todos os motivos do mundo para ser tão rígida e taxativa quanto a estas questões de justificativa e de contraditório prévio: reside na base do próprio estado democrático de direito o direito à ampla defesa à parte acusada, algo constitucionalmente assegurado no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal, como cláusula pétrea e insuscetível de supressão ou redução até mesmo por força de emenda constitucional – conforme já decidira soberanamente o Supremo Tribunal Federal.

---

1. O legislador publicista é antes de tudo um demagogo sonhador, que extravasa seus ideais na lei mas não se dá conta da subjetividade dos conceitos e das obrigações que impõe ao administrado. A maldita, execrável – e que seja amaldiçoada até o dia do juízo final –, exigência da *natureza singular do serviço* contratável sem licitação, em excelente momento extirpada desta nova Lei nº 14.133/21, é um vigoroso exemplo da pior demagogia de sonhadores delirantes. E a *improbidade culposa* – doença mental que persistiu durante trinta anos na lei de improbidade administrativa e que por graça divina também foi recentemente escorraçada do ordenamento, foi outro trágico exemplo de inconsciência institucional, irresponsabilidade, levandade, desconhecimento da língua portuguesa e acinte à inteligência nacional.

Quer-se dizer: o ‘idealismo’ demagógico dos moralistas de plantão causa mais prejuízo à comunidade que administrações ruins e deficientes. Extintos da face da terra deveriam ser, isto sim, os moralistas das leis, mais imorais que quaisquer outras aberrações que pululam nas casas legislativas.

O que inspirou esta breve reflexão foi a necessidade de tentar circunscrever num plexo compreensível e racional o conjunto dos motivos, ou das circunstâncias, ou dos eventos que justifiquem a pretensão administrativa de extinção contratual. O que pode ser invocado pelo ente contratante como razões de interesse público, suficientes para ensejar a extinção de um contrato?

É o que se passa a perquirir.

#### **IV – É e pode ser de variadas naturezas, dimensões, matizes e características identificáveis o conjunto dos motivos de uma extinção de contrato administrativo.**

A lei de normas gerais de licitações trata o tema por alto e na rama, e pouco mais que isso poderia fazer já que não lhe cabe tecer digressões sobre o que seria o interesse público envolvido em cada espécie de contrato, ou aquele suficiente para extinguir a avença.

Matéria altamente teórica e subjetiva, compete à doutrina, aos estudiosos e aos operadores do contrato dizer mais, e refletir detidamente sobre o assunto.

#### ***Razões econômicas***

O absolutamente principal motivo de alegado interesse público em *dinamitar* um contrato é o fator econômico, financeiro, pecuniário, orçamentário... ou qualquer outra palavra para expressar o único assunto contratual que interessa: o dinheiro envolvido no ajuste.

É espantoso o número de contratos públicos *superfaturados*, gíria que significa celebrados com preço excessivo, além do que o objeto vale. Mas não é porque em 99% dos casos isso se explica pela corrupção que se poderá generalizar – sejamos razoáveis.

Constatando o sobrepreço, a autoridade – insistimos: quase sempre *a que entra*, porque é de supor que ninguém terá interesse em extinguir contrato superfaturado que celebrou – junta alguma pesquisa de preços do objeto aos autos do expediente da contratação, e já terá suficiente material para instaurar o procedimento de extinção.

A entidade contratante a seguir precisa notificar o contratado de sua pretensão extintiva da avença. Na melhor técnica, por economia e se possível, fá-lo-á já instruindo a notificação com aquela pesquisa e mais todo eventual material apto a justificar a extinção, abrindo ao contratado o ensejo de apresentar sua ampla defesa e suas contraditas ao alegado pela Administração.

O que o contratado então responderá fica a cargo da imaginação do gentil leitor. O importante é que o ente contratante garanta ao contratado a oportunidade de alegar o que bem entender, e juntar a documentação e outras provas que lhe parecerem convenientes, tudo para esgotar sua defesa.

Em não lhe sendo dado produzir toda a formal defesa, qualquer prejuízo que venha a ter será facilmente anulado pelo Judiciário, em ação anulatória de ato administrativo por cerceamento de defesa.

Diz-se que números, como dinheiro, não aceitam desaforo. A realidade numérica e objetiva das questões financeiras facilita sensivelmente a conclusão de procedimentos que visem retirar contratos do ordenamento jurídico, sem dizer da natural simpatia que nutrem tanto Ministério Público quanto Judiciário por anular despesas públicas excessivas e por isso indevidas. Nem seria diferente.

É com todo efeito muito difícil contra-argumentar ante reais e confiáveis pesquisas de preços, verificáveis facilmente na internet e no mercado físico, a demonstrar que o contrato em causa tem preço excessivo.

Os juízos subjetivos e elaborados não têm muito lugar ante a fria realidade dos preços e dos números, de modo que o trabalho de justificativa resta facilitado quando a extinção se dá por fator econômico ou financeiro, na qual não se questiona a conveniência do objeto, mas tão somente o seu preço.

Nada impede, entretanto, que sejam somadas à demonstração da inconveniência econômica do contrato outras inconveniências, como técnico-operacionais por exemplo.

Por fim, deixa-se de ingressar na análise da eventual responsabilização de quem deu causa ao contrato superfaturado, porque essa constitui uma matéria infinitamente variável segundo fatores sem conta, em combinações variáveis ao infinito.

E quando é judicialmente suscitada essa responsabilidade, é comum que a ação dure uma década ou mais, tão intrincada e complexa se revela a sua análise e a instrução do processo, ainda que informado por perícias, auditorias e investigações as mais variadas. O cabeludo assunto é para outra ocasião, portanto.

### ***Razões técnicas operacionais***

Ao lado dos motivos econômicos da extinção dos contratos, existem aqueles puramente operacionais, relativos à técnica da execução.

Um projeto, ainda que bem-intencionado quando da licitação e da contratação, pode ter se revelado ruim, inapropriado, canhestro quando da execução. Certos objetos, sobretudo de serviços, muita vez só podem ser bem avaliados quando se inicia a execução, e após algumas experiências, tentativas e ensaios dentro de uma expectativa que pareceu razoável ao ente contratante.

Exemplificando, se o ente público contrata uma pesquisa e lhe fixa a metodologia, se essa pesquisa quando executada deixa a desejar, quer porque os resultados não se revelam confiáveis ante o que todos sabem, quer porque o universo pesquisado se demonstra pouco representativo do que se quer apurar, esta é uma hipótese de desejável extinção.

Como em casos assim pode ser impossível ao contratante promover uma correção eficiente, solução não se avista senão finalizar-se o contrato no ponto em que se encontra. O responsável por essa inadequação em geral é a Administração contratante e não o contratado, o qual, também na regra geral, apenas aderiu ao edital publicado e forneceu o que lhe foi pedido.

O problema está na raiz e não na execução – é o que se constata muito amiúde.

### ***Razões políticas***

Isto não deveria figurar como motivo para a extinção de um contrato, porém infelizmente figura, e com grande frequência ocorre no dia a dia da Administração. Se a questão é puramente político-ideológica e divorciada do interesse do ente contratante, ou do próprio interesse público que aquele ente tutela, tudo isso não poderia constituir justificativa da extinção do contrato, como parece claro.

A ânsia por novos governantes de explodir, detonar ou pulverizar contratos de seus antecessores é algo espantoso, e não apenas em nosso tosco e primitivo país, mas ao que se observa também no resto do mundo. Vinganças e perseguições pessoais não podem ter guarida num estado constitucional de direito, e nem por autoridade que tenha vergonha na cara.

Entretanto, e ao lado disso, com frequência se justifica aquela gana, porque muitos contratos são verdadeiramente quase criminosos, hipótese em que não se cogita de extinções por motivação política nem por perseguição pessoal de uma autoridade por outra, tampouco de politicalha. O motivo agora é econômico, sem questionar a possível criminalidade envolvida.

Assim é, sem a menor sombra de dúvida, e quando isso ocorre a autoridade que extingue o contrato costuma juntar toda espécie de fatos, ocorrências, noticiário, constatações, pesquisas - ou então, seja reconhecido, devaneios, delírios, fantasias e mentiras - para o fim de demonstrar à opinião pública e aos eleitores locais que o contrato merece ou exige extinção.

Resulta péssimo extinguir contratos apenas por alteração do quadro político da entidade, porque se o contrato é mesmo defeituoso, viciado, inconveniente e maléfico ao interesse público, então essas são razões *técnicas e não políticas* para o seu desaparecimento, e assim tecnicamente deveriam ser tratadas para todos os efeitos.

O fígado e o estômago do dirigente, e o vício da autoridade na politicalha, e nova onda demagógica, e o modismo em voga nas redes sociais, e as boatarias e as fofocas que grassam cada dia mais em todas as comunicações existentes, tudo isso é expediente de nenhuma dignidade, que jamais poderia influenciar o ordenador dos contratos nem para contratar nem para extinguir contratos.

A história registra monumentais e degradantes erros de julgamento que, movidos pelo calor e pela turbulência do momento, dão novo rumo aos acontecimentos e geram pesadíssimas consequências a envolvidos, as quais consequência são eventualmente corrigidas anos após, quando o estrago já se tornara irreparável.

É correto reiterar aqui que quando a política entra pela porta a técnica sai pela janela. E é espantosa a obtusidade da autoridade que não percebe que a melhor política, que lhe garante a eternidade nos cargos desejados, é impor a melhor técnica que consiga a tudo que concebe, realiza e administra. E o mesmo se diga do explosivo clamor popular que acerta muitas vezes, e erra grosseiramente outras tantas.

Poucos enxergam a política como a arte sagrada de administrar, sempre em favor da comunidade dos eleitores; não, o termo política quase sempre é tido como prática de baixa politicalha eleitoreira. E a palavra por isso goza de péssima reputação entre as populações que se conhecem. Fosse diferente a concepção e a prática da política, não estaríamos escrevendo isso.

E com segurança não existe motivo de interesse público que seja cem por cento político, nem econômico, nem técnico, porque todas as motivações contêm ao menos um pouco de cada uma dessas naturezas, em combinações variáveis ao infinito.

Mas a pior arguição de todas, a mais antitécnica e indesejável, é na prática a razão de matiz *exclusivamente política*, porque de arte sagrada de administrar a polis essa palavra degradou seu significado até o de uma atividade cada vez mais desprezada pelas populações.



Seguramente a extinção de contratos administrativos exige mais do que isso para ser legítima, desejável e institucional num país que preza o seu ordenamento e que não quer ser registrado na história como um acampamento de aventureiros.

**V – Seguramente existem fundamentos da extinção que não sejam predominantemente econômicos, nem técnico-operacionais, nem políticos, nem mesmo resultantes de combinação entre os três fatores.**

A realidade é mais fantástica que qualquer ficção, todos sabem, e como dissera Oscar Wilde *a vida imita a arte mais do que a arte imita a vida*. Ninguém imagine conhecer todos os meandros dos acontecimentos humanos – nem mesmo em tema de licitações... – e afaste de vez essa infantil veleidade.

Podem ocorrer fatos que não se enquadrem com perfeição nem mesmo no conjunto dos três fatores sobre o que se tratou acima, ainda que raros e o que só confirma a predominância absoluta dos três. O que não se permite é fechar as portas a essa possibilidade, e tentar encerrar o assunto sem admitir a ocasional ocorrência do imponderável, do improvável, do minoritário ou do raríssimo.

O tema do interesse público para a extinção dos contratos administrativos é quase jusfilosófico, bastante a gosto dos acadêmicos e dos teóricos que integram uma importante categoria de profissionais a quem muito todos devemos, mas que raramente percebemos neste mundo mais preocupado com o rendimento da caderneta de poupança e com a tabela do campeonato de futebol.

Fica o convite à reflexão a cada vez em que o tema se apresentar, com validade para hoje, para amanhã e para todo o sempre.



# ASSOCIE-SE AO IBAM

Conte com o IBAM,  
conforme o plano contratato

Plano simples

Plano avançado

Plano fidelidade

Plano temáticos

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


(21) 2142-9711


(21) 9 7584-7223


associado@ibam.org.br

Saiba mais



instituto brasileiro de  
administração municipal

---

## Parecer

# DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA DESPESA COM ALUGUÉIS: HIPÓTESES DE REFORÇO DE NOTA DE EMPENHO

---

**Bruno Campos Pereira**

*Consultor de Contabilidade Pública*

**Endereço eletrônico:** [brcampos.cont@gmail.com](mailto:brcampos.cont@gmail.com)

---

### Consulta:

A consulente, Prefeitura, submete questões acerca de hipóteses de reforço de nota de empenho frente à suplementação de dotação orçamentária para despesa com aluguéis, vejamos:

Prezados, bom dia.

A Secretaria de Educação apresentou a seguinte demanda a esta Procuradoria:

Havia apenas o valor de R\$ 10.000,00 na respectiva ficha e fonte para efetuar o pagamento do aluguel referente ao mês de janeiro de 2025, cujo valor é de R\$ 6.900,00. Após o dia 10 de janeiro, a Secretaria de Planejamento realizou a suplementação na ficha orçamentária para possibilitar o empenho do valor total do contrato.

Diante disso, submeto a seguinte consulta:

- a) É possível que a Secretaria de Planejamento efetue o empenho referente ao primeiro mês (janeiro) com o valor já existente na ficha orçamentária?
- b) Caso afirmativo, pode a mesma Secretaria empenhar os 11 meses restantes utilizando o valor suplementado posteriormente?

Em síntese, questiona-se se é permitido realizar dois empenhos distintos para um mesmo contrato: um com base na reserva inicial, suficiente para atender ao pagamento de um mês (janeiro), e outro com os recursos suplementados posteriormente para atender à demanda anual.

---

### Parecer

Inicialmente, ao tratarmos da etapa de execução da despesa orçamentária referente ao empenhamento da despesa, é necessário abordarmos os conceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/1964.

Consoante o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, trata-se da reserva da dotação orçamentária para um específico.

O Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público assevera que o empenho será formalizado mediante a emissão de um documento denominado “Nota de Empenho”, do qual deve constar o nome do credor, a especificação do credor e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

Em complemento, a Lei Federal nº 4.320/1964 dispõe que cabe à autoridade competente autorizar atos para o empenho da despesa e seu pagamento, após a regular liquidação.

Art. 62. **O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado** após sua regular liquidação.

[...]

Art. 64. **A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente**, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade [grifo nosso].

Importante frisar que a Lei Federal nº 4.320/1964 veda a realização da despesa sem prévio empenho, conforme previsão do art. 60 e parágrafos.

Art. 60. **É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.**

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º **Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.**

§ 3º **É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.**

Conforme ensina o MCASP, em situações em que o valor empenhado for insuficiente para atender à despesa a ser realizada, o empenho poderá ser reforçado. Ou seja, o reforço do empenho é o ato do gestor que visa aumentar o saldo da Nota de Empenho. Por outro lado, caso o valor do empenho exceda o montante de despesa a ser realizada, o gestor deve comandar sua anulação parcialmente, sendo anulado totalmente quando o objeto do contrato não tiver sido cumprido ou em casos de emissão incorreta.

Segundo o MCASP, os empenhos são assim classificados:

- a. **Ordinário**: é o tipo de empenho utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez;
- b. **Estimativo**: é o tipo de empenho utilizado para as despesas cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros; e
- c. **Global**: é o tipo de empenho utilizado para despesas contratuais ou outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, por exemplo, os compromissos decorrentes de aluguéis.

A classificação supra é oriunda do art. 4º do Decreto Federal nº 64.752, de 27 de junho de 1969, que assevera que:

Art. 4º O empenho da despesa poderá ser ordinário, por estimativa e global.

§ 1º O empenho **ordinário** é aquele que se destina a atender despesa cujo valor exato se conhece.

§ 2º Será feito por **estimativa** o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o **empenho global** para as despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento [grifo nosso].

Ao analisarmos o mandamento do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, combinado com o estabelecido no MCASP, é possível verificar que o empenho 'estimativo' e o global podem ser objeto de reforço, já o empenho ordinário tem seu saldo utilizado em uma única etapa.

**Após a exposição acima passamos para as respostas aos quesitos.**

**a) É possível que a Secretaria de Planejamento efetue o empenho referente ao primeiro mês (janeiro) com o valor já existente na ficha orçamentária?**

Caso a Nota de Empenho tenha sido emitida com a modalidade 'ordinário', o documento deverá ser anulado para que um outro documento Nota empenho Ordinário possa ser emitido. Contudo, caso a modalidade tenha sido de empenho estimativo ou global, o documento poderá ser reforçado para fazer frente à execução da despesa pública. Conforme orienta o MCASP, a modalidade para empenho referente a aluguéis seria o Empenho Global.

**b) Caso afirmativo, pode a mesma Secretaria empenhar os 11 meses restantes utilizando o valor suplementado posteriormente?**

Sim, conforme exposição anterior, a Nota de Empenho Global poderá ser reforçada para frente à despesa com aluguéis.

Não há impedimento para a emissão de mais de uma Nota de Empenho por contrato. Neste sentido, apesar de não ser uma boa prática de governança contábil, o gestor poderá emitir uma nota de empenho global para as demais etapas e executar a etapa do mês de janeiro com a Nota de Empenho anteriormente emitida.

É o parecer, s.m.j.



**VOCÊ CONHECE A METODOLOGIA DE GESTÃO DO ISSQN DO IBAM?**

Estratégia de apoio aos Municípios para o fortalecimento da gestão das receitas próprias.

Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento de Simples Nacional
- Parcelamento
- Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

**ISSQN é o foco principal e tendência de expansão na economia!**

[Acesse aqui](#)

**ibam**  
instituto brasileiro de administração municipal

---

## Parecer

# A FIGURA DO PLEBISCITO NO ÂMBITO MUNICIPAL

---

**Rafael Pereira de Sousa**

Advogado e Consultor Técnico

Endereço eletrônico: rafaelsousars@gmail.com

---

### Consulta:

A consulente, Câmara Municipal, faz questionamentos sobre projeto de decreto legislativo, de iniciativa parlamentar, e que tem por objeto indagar a população local sobre a manutenção ou não de um contrato de concessão de serviço público, previamente licitado, de tratamento de esgoto celebrado pelo Poder Executivo local e uma empresa privada.

O texto do referido decreto legislativo tem a seguinte redação:

Art. 1º Fica convocado Plebiscito, na forma do artigo 6º da Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, e dos artigos 71 e 72 da Lei Orgânica do Município de Blumenau, para consulta pública aos eleitores do Município de XXX sobre a continuidade da concessão dos serviços públicos de saneamento básico prestados pela empresa XXX.

Parágrafo único. Na consulta pública, o eleitorado do Município será chamado a responder “Sim” ou “Não” à seguinte questão: “Você é a favor da manutenção do contrato entre o Município de XXX e a empresa XXX para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico?”

Art. 2º O Plebiscito será realizado em data a ser definida em conjunto com o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina – TRE-SC, observadas as disposições legais aplicáveis e garantida ampla divulgação à população do Município de XXX.

Parágrafo único. A realização do Plebiscito deverá ocorrer dentro do ano de 2025, em dia que assegure condições adequadas de participação popular e viabilidade técnica por parte da Justiça Eleitoral.

Art. 3º Para representar as correntes de opinião sobre a permanência ou interrupção do contrato com a XXX, poderão ser organizadas frentes que defendam tanto o voto “Sim” como o voto “Não”, às quais poderão se vincular entidades representativas da sociedade civil, órgãos e entidades municipais e Vereadores da Câmara Municipal de XXX, que defenderão seus posicionamentos junto ao eleitorado.

Parágrafo único. As frentes deverão ser previamente registradas junto à Mesa Diretora da Câmara Municipal de XXX, que editará as normas pertinentes no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da publicação deste Decreto Legislativo.

Art. 4º A adoção de qualquer medida administrativa relacionada à continuidade ou interrupção do contrato com a empresa XXX ficará suspensa até a realização do plebiscito e a divulgação de seu resultado pelo TRE-SC.

Art. 5º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Informa a consulente que não existe lei municipal específica dispondo sobre a figura do plebiscito no âmbito local. Quanto à Lei Orgânica do Município, dispõe apenas em seu art. 15, inciso XIX, competir privativamente à Câmara Municipal autorizar referendo e convocar plebiscito.

Sendo assim, apresentam-se os seguintes questionamentos sobre o suprarreferido projeto de decreto legislativo:

- 1) Pode ser objeto de plebiscito questão inserida dentro da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo como seria dispor por meio de lei sobre as formas de prestação de um serviço público (diretamente ou por meio de contrato de concessão ou permissão de serviço público)?
- 2) A consulta popular que se pretende realizar também não interfere em questão inserida dentro da Reserva de Administração privativamente possuída pelo Poder Executivo, e relacionada com a escolha, segundo critérios próprios de oportunidade e conveniência, da forma mais adequada de



prestação de um determinado serviço público?

3) A consulta popular referida pelo art. 1º do Decreto Legislativo não é instituto diferente do plebiscito, conforme se verifica da leitura integrada dos arts. 15, XIX, 71 e 72 da Lei Orgânica do Município?

4) Dada a ausência de norma legal específica, o disposto no art. 4º do projeto de decreto legislativo, de suspensão de qualquer medida administrativa relacionada à continuidade ou interrupção do contrato com a empresa XXX, até a realização do plebiscito e a divulgação de seu resultado pelo TRE-SC não configura usurpação da Reserva de Administração possuída pelo Poder Executivo?

5) O fato do projeto de decreto legislativo ser subscrito por apenas um único vereador, não está em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei federal n.º 9.709/1998. Ou tal legislação é inaplicável no caso em tela ao Município dado o disposto no art. 6º do mesmo diploma legal?

## Parecer

Inicialmente, temos que o princípio do Estado Democrático de Direito, um dos fundamentos da República, encontra-se inserto no art. 1º da Constituição Federal e deve ser entendido como direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes escolhidos por intermédio das eleições.

Nesse contexto, o regime da democracia participativa, assim como o postulado da cidadania participativa, exige a existência de 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, o plebiscito, o referendo, entre outros.

A democracia participativa (ou democracia deliberativa) é considerada como um modelo ou um ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Trata-se, em realidade, de canal aberto à sociedade que acarreta contribuição ao processo legislativo e incentiva a mobilização popular e constituindo forte instrumento de educação política e fortalecimento da democracia representativa.

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.

Mais especificamente acerca da consulta popular, temos que esta se caracteriza como gênero das diversas espécies de democracia participativa. O legislador constituinte adotou como instrumentos da democracia direta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, na forma do art. 14 da Lei Maior:

Art. 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular (...).

A realização de plebiscito e referendo dependerá de autorização da Casa Legislativa (excetuados os casos expressamente previstos na Constituição), na forma do art. 49, inciso XV, da Constituição, norma de reprodução obrigatória nos termos do art. 29 também da Lei Maior. Hodiernamente, o plebiscito e o referendo estão submetidos a reserva legal expressa, sendo regulados pela Lei nº 9.709/98, cujo art. 2º dispõe da seguinte forma:

Art. 2º: Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo **para que delibere sobre matéria de acentuada relevância**, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º: O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º: O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (grifos nossos).

Desta forma, não é qualquer temática que enseja a possibilidade de convocação de um plebiscito, devendo tratar-se de matéria de acentuada relevância local, no caso do Município.

Ainda com relação à realização de plebiscito em âmbito municipal, assim dispõe o art. 6º da Lei nº 9.709/98:

Art. 6º: Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo **serão convocados de conformidade**, respectivamente, com a Constituição Estadual e **com a Lei Orgânica** (grifos nossos).

Pois bem, o caso posto sob exame versa sobre a possibilidade de realizar plebiscito para discutir sobre a manutenção ou não de um contrato de concessão de serviço público, previamente licitado, de tratamento de esgoto celebrado pelo Poder Executivo local e uma empresa privada.

Como visto acima, a matéria a ser tratada em plebiscito deve ser de acentuada relevância do Município. Decerto, a contratação de uma empresa pela Prefeitura para realizar tratamento de esgoto não é fato que se amolde a uma relevância do Município para realização de um plebiscito. Por exemplo, realiza-se plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.

Ademais, a matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (STF - TRIBUNAL PLENO. ADI-MC 2.364/AL. DJ DE 14/12/2001, P. 23. REL. MIN. CELSO DE MELLO).

Feito este resumo sobre o tema, passa-se a responder às ações de forma objetiva.

**1, 2 e 4)** É razoável entender que **não pode ser objeto de plebiscito** questão inserida em iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a inserida na Reserva de Administração, como ocorre com a contratação de empresa para prestação de um serviço público.

**3)** Sim, a consulta popular referida pelo art. 1º do Decreto Legislativo é o instituto plebiscito.

**5)** Não, o fato do projeto de decreto legislativo ser subscrito por apenas um único vereador não está em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei Federal n.º 9.709/1998. Todavia, como já exposto acima, o tema carece de "acentuada relevância local" para ensejar a possibilidade de realizar o plebiscito.

É o parecer, s.m.j.



## INVESTINDO NO FUTURO DA CIDADE:

planejando cidades mais justas

O Plano Diretor é um dos instrumentos de promoção do desenvolvimento do Município de modo sustentável. O plano deve expressar uma visão de futuro, indicar diretrizes e prioridades de ação para a promoção de melhores condições de vida para todos os habitantes.

***Conte com o IBAM para apoiar o planejamento e a revisão das ações de futuro do seu Município.***

Entre em contato conosco

---

## Parecer

# POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DA SANÇÃO DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR, PREVISTA NO ART. 156, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/2021, AOS SÓCIOS E RESPONSÁVEIS TÉCNICOS DA EMPRESA INFRATORA

---

**Ana Carolina Couri de Carvalho**

Advogada e Consultora Técnica

Endereço eletrônico: carolinacouri@gmail.com

---

### Consulta:

A Prefeitura questiona sobre a possibilidade de extensão da sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 156, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, aos sócios e responsáveis técnicos da empresa infratora. Questiona-se: 1. É possível estender a sanção de impedimento aos sócios e responsáveis técnicos da empresa?; 2. Essa extensão deve ser feita em procedimento próprio ou pode ser realizada no mesmo processo da empresa?; 3. O alcance da sanção atinge apenas a atuação pela empresa sancionada ou se estende a outras sociedades das quais o sancionado participe?; 4. Há necessidade de registro específico dessas sanções no PNCP ou em outros cadastros, como o CEIS?

---

### Parecer

Um dos princípios norteadores do Direito empresarial é o princípio da autonomia patrimonial, o qual enuncia que a personalidade jurídica da sociedade empresária não se confunde com a pessoa de seu sócio, tratando-se de patrimônios e personalidades distintas. O princípio da autonomia patrimonial impede, a princípio, que eventual sanção imposta à pessoa jurídica seja estendida ao sócio.

Todavia, esta regra não visa proteger situações abusivas. A teoria da desconsideração da personalidade jurídica (*disregard doctrine*) surge para dar conta, no caso concreto, do uso abusivo da personalidade jurídica para fraudar a lei posta, diante da complexidade e dinâmica das relações travadas ao longo do tempo.

A teoria da desconsideração da personalidade jurídica encontra-se expressa na Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

Art. 160. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com **abuso do direito** para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei **ou para provocar confusão patrimonial**, e, nesse caso, **todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.**

Da mesma forma, dispõe o art. 14 da Lei anticorrupção. Assim, por exemplo, se determinada empresa que recebeu sanção administrativa que a impede de participar de certame, cria outra pessoa jurídica com a finalidade de violar o impedimento legal imposto pela Administração, há respaldo legal para, na esfera administrativa, ampliar os efeitos da sanção anteriormente aplicada.

Conforme art. 38 da Lei das Estatais (Lei Federal 13.303/2016), empresas cujos sócios e administradores tenham integrado o quadro societário de licitante inidônea não podem participar de licitação ou serem contratadas pelo Poder Público.

No âmbito do TCU, evidenciamos os seguintes precedentes:

Em caso de fraude comprovada, é possível a responsabilização não só da empresa, **mas também dos sócios**, de fato ou de direito, a partir da desconconsideração da personalidade jurídica da instituição empresarial (ACÓRDÃO Nº 1327/2012-PLENÁRIO, TC 008.267/2010-3, INFORMATIVO Nº 108).

Representação. Licitação, na modalidade pregão, promovida pela (...) Para aquisição de trilhos. Irregularidades gravíssimas. Nulidades. Concessão de medida cautelar para paralisação dos procedimentos. Oitiva de todos os participantes do processo. Revogação do pregão (...) Posteriormente à demonstração pelo TCU das nulidades. Procedimento licitatório com uma única possibilidade de fornecedor, dada a magnitude do objeto. (...) **Prática de atos com abuso da personalidade jurídica.** Simulação. Aplicação da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica. Extensão da sanção aplicada, com fundamento no art. 7º da lei do pregão, para empresa vinculada. Conhecimento. Procedência parcial da representação por múltiplos fundamentos. Determinações. Ciência (TCU, PROCESSO TC-000.723/2013-4).

Especificamente sobre a desconconsideração da personalidade jurídica por ato da Administração Pública, **antes** da nova Lei de Licitações e da Lei Federal nº 12.846/2013, vide entendimento já sufragado pelo Superior Tribunal de Justiça:

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Licitação. Sanção de inidoneidade para licitar. **Extensão de efeitos à sociedade com o mesmo objeto social**, mesmos sócios e mesmo endereço. **Fraude à lei e abuso de forma. Desconconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa. Possibilidade. Princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos.**

A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, **em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar à aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei n.º 8.666/93, de modo a possibilitar a aplicação da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova sociedade constituída.** - A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, **desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular.** Recurso a que se nega provimento. (STJ, RECURSO ORDINÁRIO CONSTITUCIONAL DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.166, REL. MIN. CASTRO MEIRA (grifos nossos)).

No acórdão proferido, o Relator entendeu que os sócios da empresa recorrente pretendiam valer-se da independência da personalidade jurídica ao criar uma nova empresa com o mesmo objeto social com o intuito de fraudar a lei para se desviarem das sanções administrativas, não podendo a Administração Pública compactuar com manifesta afronta ao princípio da moralidade administrativa.

De acordo com seu entendimento, a ausência de norma dispondo a aplicação desse instituto nas licitações não justifica o seu afastamento, pois resta disciplinado no Código Civil e poderá ser utilizado



pela Administração Pública para garantir a moralidade do procedimento licitatório, desde que a conduta seja embasada em provas inequívocas, em regular processo administrativo, garantida a ampla defesa e contraditório. Por outro lado, destacou-se que a Administração Pública também estaria incorrendo em fraude ao permitir que essas empresas participem de licitações. Sobre o tema, nos aprofundamos no Parecer IBAM 0958/2015, cuja ementa transcrevemos: *Desconsideração da personalidade jurídica por ato da Administração Pública de licitante que constitui pessoa jurídica com objetivo de fraudar sanção previamente imposta. Doutrina, jurisprudência, considerações.*

Portanto, a princípio, a sanção de impedimento de licitar e contratar, prevista no art. 156, III, da Lei nº 14.133/2021, recai sobre a pessoa jurídica infratora. Contudo, excepcionalmente, a extensão pode ser admitida quando evidenciado o abuso da personalidade jurídica ou confusão patrimonial.

Nestes termos, será possível a extensão, mas exige fundamentação jurídica robusta e comprovação concreta da responsabilidade pessoal dos envolvidos. A extensão deve ser realizada em procedimento próprio assegurada a ampla defesa e contraditório.

Portanto, não se trata de aplicar a sanção à empresa automaticamente e estendê-la a seus membros, sendo necessário, em procedimento próprio, notificar o envolvido, com fundamentação individualizada da responsabilidade e oportunizar a ampla defesa em prazo razoável.

Neste contexto, a depender no caso concreto das características da ação fraudulenta a sanção poderá atingir a empresa infratora e se estender a outras sociedades. Assim, por exemplo, citamos as práticas de criação de nova empresa com mesmos sócios, mesmo objeto social, etc.

Por fim, Lei nº 14.133/2021 (art. 88, § 3º) exige o registro cadastral obrigatório das sanções, também no Portal Nacional de Contratações Públicas-PNCP (art. 174, § 3º, V), que visa conferir transparência e o acesso público às informações relevantes sobre licitações. No caso de as ações poderem ter efeitos mais abrangentes, especialmente a nível federal, poderá ser feita a inscrição no CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (mantido pela CGU). Tais cadastros conferem publicidade às sanções e, portanto, maior efetividade e prevenção a outros entes da Administração Pública.

É o parecer, s.m.j.

