

# Revista de Administração Municipal



Edição 324 • Dezembro 2025

ISSN 0034-7604

## Artigos

- Transição Energética e Mudanças Climáticas: destaques para os municípios
- Regulação Municipal da poda de árvores por concessionárias: estudo de caso em São Paulo
- Concurso Público como aliado da melhor Gestão Pública
- Julgamento das Contas Municipais. STF altera o panorama

## Entrevista

- *Home office* no serviço público: avanços, limites e o que vem pela frente

## Pareceres

- Patrimônio municipal e desapropriação indireta: considerações acerca do caso concreto de abertura de via pública em bem de propriedade particular
- Tendência nacional de elevação do nível de escolaridade para acesso a cargos públicos. Comentários
- Estatuto da OAB e a impossibilidade de acumulação do Cargo de Vereador com o cargo de Procurador Municipal



# Aos Leitores

Encerramos o ano preparando 2026 que, com certeza, será muito movimentado em torno das eleições. Este que termina também exigiu bastante atenção com a política demandando olhar estratégico para a vida nos municípios e com os preparativos e realização da COP 30, a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Importante lembrar algumas das características da Conferência para que os municípios permaneçam em alerta. Foi no mês de novembro, em Belém, que aconteceu, reunindo governos, movimentos sociais, especialistas e representantes de diversas instituições para discutir caminhos globais de enfrentamento à crise climática. O IBAM participou de diversas atividades realizadas na GreenZone na qual a sociedade civil fazia ouvir a sua voz. Ali os debates abordaram temas abrangentes e as discussões trataram, entre outros temas, do papel das cidades na construção de respostas mais inclusivas e sustentáveis aos desafios climáticos. As mesas dialogaram com experiências recentes do trabalho do Instituto na Amazônia, tanto no apoio à revisão de planos diretores e outros instrumentos de ordenamento territorial como mais recentemente no projeto Fronteiras da Amazônia, de iniciativa do Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional, trabalhos que têm sido marcados pela busca da construção de visões e soluções alinhadas às especificidades amazônicas. Também foram importantes os projetos da Iniciativa Restaura Amazonas, desenvolvida com recursos do Fundo Amazônia/BNDES e que se ocupam com a recuperação da floresta, e do Floresta+ Amazônia realizado em conjunto com o FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - no âmbito do Programa União com Municípios, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Voltando ao número da RAM que conclui o ano, espera-se estar abordando temas de interesse e que estimulem a leitura. São quatro artigos, uma entrevista e os três pareceres com que sempre fechamos a revista.

Ao início temos o artigo de Luciana Hamada, sob o título de **Transição Energética e Mudanças Climáticas: Destaques para os Municípios**. O texto trata, em linhas gerais, da inserção dos municípios no contexto da descarbonização das economias. A autora, que integra a equipe do IBAM há vários anos, traz reflexão pautada em vários estudos e dados bastante confiáveis que lhe permitem escrever com base na prática do dia a dia dos governos locais. A partir de cenários bem traçados, alternativas e sugestões para os municípios são indicadas sempre com a ressalva para o fato de que os municípios, em sua diversidade, não podem fazer uso de modelos rígidos e indiferenciados para definir suas linhas de ação com vistas à descarbonização. Sobre o assunto vale ressaltar que a Cúpula dos Líderes da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (Conferência das Partes) - COP30, pautou o tom político das negociações que se seguiram com discussões que abrangeram a aceleração da transição energética, o fortalecimento do financiamento climático e a proteção das florestas tropicais. Mais uma vez a RAM, com o presente artigo, reafirma seu compromisso de atualizar os gestores municipais sobre os temas emergentes que demandam iniciativas dos gestores municipais.

***Regulação municipal da poda de árvores por concessionárias: estudo de caso em São Paulo*** é o título do artigo de Raoni de Melo Guilherme dos Santos que trata do papel das concessionárias de energia elétrica em relação à poda de árvores urbanas. O tema cresce em relevância à medida em que as alterações climáticas, cada vez mais frequentes e inesperadas, criam incertezas e riscos para as cidades e seus habitantes. O autor se orienta para o exame da legislação sobre o assunto, fazendo abrangente recorrido pelas intercessões entre os níveis diferenciados de autoridade governamental que afetam o serviço.

Marcella Meireles, da equipe de juristas do IBAM, dedicou-se a elaborar artigo sobre a relevância

dos concursos públicos para possibilitar o ingresso de profissionais qualificados ao serviço público em seus diversos segmentos. Deu-lhe o título de **Concurso Público como aliado da melhor gestão pública**. O texto contextualiza e descreve a natureza e as características do concurso público como instrumento de gestão pública, formador de mão de obra qualificada capaz de prestar serviços eficientes à população. Neste sentido torna-se bastante informativo para o leitor. Apresenta, ainda, a experiência do Instituto em relação ao assunto e qualifica o gestor para avaliar a importância da realização de concursos no município.

Com o título de **Julgamento das contas municipais. STF altera o panorama**, Ivan Barbosa Rigolin discute a prestação de contas municipais revendo sua dinâmica e procedimentos com base na diferenciação entre contas de governo e contas de gestão. É texto de interesse significativo pois coteja o papel do Legislativo com o do Tribunal de Contas em suas respectivas responsabilidades acerca da aprovação ou não das contas do governo. A erudição do autor faz com que o texto ultrapasse os limites técnicos da questão e enriqueça a visão do leitor quanto aos conceitos que estão subjacentes aos temas que preocupam os gestores.

A entrevista que integra este número da revista versa sobre tema que requer atenção e reflexão dos profissionais de gestão de pessoas. Sob o título de **Home office no serviço público: avanços, limites e o que vem pela frente**, Guilherme Roitman Chaves, que integra a equipe da área de Organização e Gestão do IBAM, entrevistou duas profissionais atuantes - Grace Paul e Magda Hruza - para saber o que pensam e recomendam para os gestores municipais neste campo em que tantas dúvidas e incertezas convivem com expectativas para conduzir inovações nos processos de trabalho. Em sua abrangente introdução ao tema, Guilherme pontua o caráter estratégico do *home office* no setor público, na medida em que favorece nova forma de pensar a relação entre o servidor, a instituição e os resultados esperados. O foco é sempre a entrega de valor à sociedade.

Passando aos três pareceres que concluem o presente número da revista, eles versam, como sempre, sobre temas bastante diferenciados.

Júlia Alexim Nunes da Silva, sobre o assunto patrimônio municipal, trata o tema da desapropriação indireta quando uma rua foi aberta em bem de propriedade particular. A consulta, que chegou ao IBAM pouco documentada, ainda assim permitiu análise circunstanciada que levou à conclusão de que o tempo decorrido desde a construção da via não permite reclamação por parte dos antigos proprietários do espaço.

Sobre o funcionamento da administração indireta, especialmente das autarquias, Jaber Lopes Mendonça Monteiro teve a oportunidade de discorrer sobre a tendência nacional de elevação do nível de escolaridade para acesso a cargos públicos. A pergunta trazida por Serviço Autônomo de Água e Esgoto se refere ao cargo de ajudante administrativo que foi criado décadas atrás exigindo escolaridade de nível fundamental e que agora demanda formação mais alentada chegando até ao nível médio. A administração pública para fazer tal mudança deverá proceder a processo que a legislação recomenda.

Por último, Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno prolata parecer sobre agente político/servidor público, em que se questiona se o vereador pode acumular o exercício da vereança com o cargo de Procurador Municipal. Após revisão da legislação pertinente, a conclusão é pela impossibilidade de tal duplo exercício.

Que tenham boa e proveitosa leitura, antes que venham os tempos de comemorações de final de ano, anunciando um auspicioso 2026. Que estejam todos e todas com muita energia para cuidar das providências que o ano eleitoral vai demandar, ainda que não tenhamos pleitos nos municípios.



# Boas FESTAS

***Que o encerramento de  
2025 seja pleno de alegrias  
e que no Ano Novo haja  
incontáveis realizações.***

*O IBAM entrará em recesso neste final de ano, a  
partir de 19 de dezembro de 2025, retornando  
às atividades no dia **05 de janeiro de 2026**.*



instituto brasileiro de  
administração municipal

# Índice

## Artigos

### 07. Transição Energética e Mudanças Climáticas: destaques para os municípios

Luciana Hamada

### 20. Regulação Municipal da poda de árvores por concessionárias: estudo de caso em São Paulo

Raoni de Melo Guilherme dos Santos

### 29. Concurso Público como aliado da melhor Gestão Pública

Marcella Meireles

### 37. Julgamento das Contas Municipais. STF altera o panorama

Ivan Barbosa Rigolin

## Entrevista

### 42. Home office no serviço público: avanços, limites e o que vem pela frente

Guilherme Roitman Chaves

Grace Paul

Magda Hruza

## Pareceres

### 47. Patrimônio municipal e desapropriação indireta: considerações acerca do caso concreto de abertura de via pública em bem de propriedade particular

Júlia Alexim Nunes da Silva

### 50. Tendência nacional de elevação do nível de escolaridade para acesso a cargos públicos.

**Comentários**

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

### 53. Estatuto da OAB e a impossibilidade de acumulação do cargo de Vereador com o cargo de Procurador Municipal

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno

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](http://www.ibam.org.br)

**ibam**  
Instituto Brasileiro de  
Administração Municipal

# Revista de Administração Municipal

Edição 324 • Dezembro 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

---

## Artigo

# TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DESTAQUES PARA OS MUNICÍPIOS

---

**Luciana Hamada**

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

---

**Resumo:** A transição energética surge no cenário global de descarbonização das economias, no contexto das mudanças climáticas, com vistas a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e mitigar as mudanças climáticas, além de promover a segurança energética e o desenvolvimento sustentável. O presente artigo busca aproximar o tema no universo dos Municípios e identificar as implicações nas atribuições locais na gestão energética no seu território e as possíveis contribuições ao panorama brasileiro.

**Palavras-chave:**

Transição Energética  
Mudanças Climáticas  
Descarbonização da  
Economia  
Gases de Efeito Estufa (GEE)

---

## Introdução

A transição energética – processo de substituição progressiva dos combustíveis fósseis por fontes renováveis e mais sustentáveis – tornou-se uma das principais possibilidades de respostas globais à mudança do clima, para se alcançar a descarbonização da economia, que se refere à redução das emissões de carbono, principalmente aquelas provenientes da queima de combustíveis fósseis, com o objetivo de mitigar as mudanças climáticas.

Desta forma, a transição energética envolve a mudança da matriz energética de um sistema baseado em combustíveis fósseis (petróleo, carvão, gás natural), para um sistema que priorize fontes de energia renovável e limpa, como solar, hidrelétrica, biomassa e outras.

Embora esse tema seja tratado frequentemente nas esferas dos debates globais e dos governos, na escala federal, os Municípios desempenham papel importante na implementação de ações de descarbonização, seja pela proximidade com a população, seja pela gestão de políticas públicas que impactam diretamente o consumo e a produção de energia. Os possíveis meios para a contribuição dos Municípios compreendem a adoção de medidas de eficiência energética, geração distribuída de energia renovável, aproveitamento de resíduos para geração de energia, transporte público sustentável, políticas de planejamento urbano sustentável, entre outros.

Diante das ações e iniciativas em curso para a promoção da transição energética, o presente artigo tem por objetivo aproximar o tema no universo dos Municípios e identificar as implicações nas atribuições municipais na gestão energética no seu território e as possíveis contribuições positivas ao panorama brasileiro.

## Transição energética no contexto das mudanças climáticas

O termo transição energética ganhou destaque a partir da década de 1970, especialmente após a crise do petróleo (ocorrida entre 1973 e 1979), que expôs a vulnerabilidade dos países dependentes de fontes fósseis importadas, especialmente do hemisfério norte.

Nas últimas décadas, o conceito expandiu-se com o fortalecimento da agenda climática global, sobretudo após a assinatura do Acordo de Paris, em 2015, que estipulou metas para a redução das emissões de GEE e a descarbonização da economia, tornando-se, assim, uma condição estratégica para o enfrentamento das mudanças climáticas, direcionando os organismos internacionais a adotarem o conceito nos planos e metas, por meio das Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDCs)<sup>1</sup>.

Em consideração ao agravamento do aquecimento global, impulsionado pelas emissões de gases de efeito estufa (GEE) resultantes da queima de combustíveis fósseis, a necessidade de mudança dos sistemas energéticos tornou-se urgente e prioritário. Nesse sentido, a substituição progressiva de fontes poluentes por alternativas renováveis - como solar, eólica, biomassa e hidroelétrica - se apresenta como eixo estruturante das políticas climáticas.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), tem reiterado a manutenção da temperatura global abaixo de 1,5° C, com reduções drásticas e imediatas nas emissões de carbono. Sendo o setor energético responsável por emissões globais consideráveis, em comparação com os demais setores econômicos, este se torna o foco central das estratégias de descarbonização.

Estudos desenvolvidos pelo IPCC (2022)<sup>2</sup>, com base nas emissões globais de 2019, apontam que a produção de eletricidade e calor representam 34% das emissões globais de GEE, na qual a queima de carvão, gás natural e petróleo para a produção de eletricidade e calor é a maior fonte individual de emissões globais de GEE.

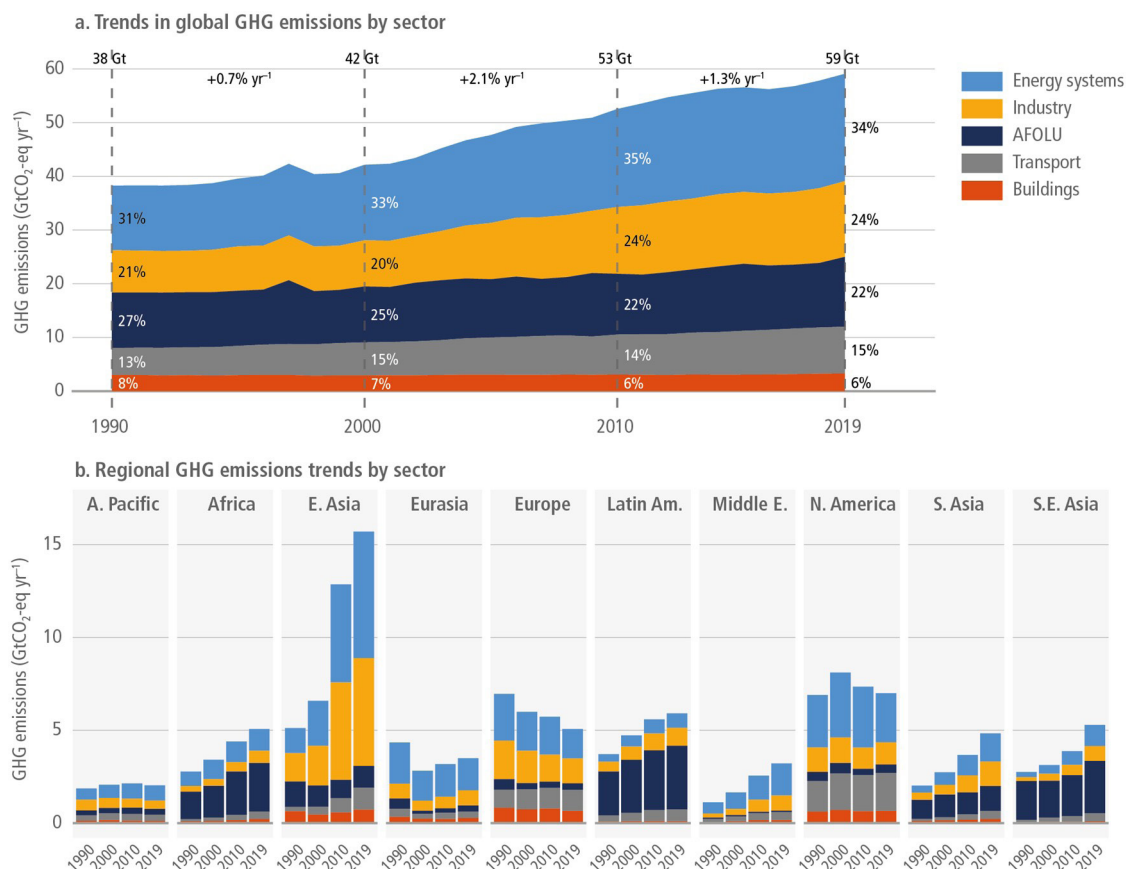
A Figura 1 ilustra as emissões antropogênicas totais anuais de GEE, por setor econômico, e suas tendências adjacentes por região, no período de 1990 a 2019, disponibilizadas pelo IPCC. O estudo aponta o setor energia, como o maior emissor (34% das emissões globais de GEE, em 2019, com 20 GtCO<sub>2</sub>-eq), seguido da indústria (24% - 14 GtCO<sub>2</sub>-eq); agricultura, silvicultura e outros usos da terra - AFOLU (22% - 13 GtCO<sub>2</sub>-eq); transportes (15% - 9,7 GtCO<sub>2</sub>-eq) e edifícios (5,6% - 3,3 GtCO<sub>2</sub>-eq). Para a produção de energia e calor, a queima de carvão, gás natural e petróleo é a maior fonte individual de emissões de GEE.

---

1. O Brasil ao assumir compromisso no Acordo de Paris, durante a 21ª Conferência das Partes (COP21), por meio das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), elevou suas metas climáticas na COP29, realizada em novembro de 2024, em Baku, Azerbaijão. A Nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil estabeleceu objetivos mais ambiciosos para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE), entre 59% e 67% até 2035, em comparação aos níveis de 2005, o que corresponde a uma diminuição de 850 milhões a 1,05 bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, abrangendo todos os setores da economia (*economy-wide*).

2. Contribuição do Grupo de Trabalho III para o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas, Mitigação das Alterações Climáticas - Capítulo 2. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf). Acesso em: 08 out. 2025.

**Figura 1 - Emissões antropogênicas totais anuais de GEE, por setor econômico, e suas tendências adjacentes por região, no período de 1990 a 2019.**



**Fonte: Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento, 2023**

Diferentemente da maior parte dos países que emitem gases de efeito estufa (GEE) pela queima de combustíveis fósseis, as emissões brasileiras se devem, principalmente, aos setores relacionados a Mudança de Uso da Terra e Floresta (LULUCF), seguida da Agropecuária, Energia, Resíduos e Processos Industriais e Uso de Produtos (PIUP).

Segundo o documento “Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil” (2022), desenvolvido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), as emissões dos setores se relacionam às seguintes fontes:

- Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF) – relacionadas à dinâmica de conversão de uso da terra, principalmente ao desmatamento, além da contabilização de Produtos Florestais Madeireiros.
- Agropecuária – divididas em sete subsetores de emissões, conforme metodologia IPCC (2006): Fermentação Entérica (3.A), Manejo de Dejetos (3.B), Cultivo de Arroz (3.C), Solos Manejados (3.D), Queimada Prescrita de Savanas (3.E), Queima de Resíduos Agrícolas (3.F), Calagem (3.G) e Aplicação de Ureia (3.H).
- Energia – referentes à produção, transformação, transporte e consumo de energia, divididas em dois subsetores: emissões por queima de combustíveis e emissões fugitivas (Indústria de Petróleo e Gás e Produção de Carvão Mineral)<sup>3</sup>.

3. Estimativas Anuais Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil (2022). Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-aneais-de-emissoes-gee/arquivos/6a-ed-estimativas-aneais.pdf>. Acesso em: 01 out. 2025

- Resíduos – compreende as emissões pela disposição e tratamento de resíduos sólidos e líquidos.
- Processos Industriais – relacionadas aos seguintes subsetores: Indústria Mineral (2.A), Indústria Química (2.B), Indústria Metalúrgica (2.C), Produtos Não Energéticos de Combustíveis e Solventes (2.D), Indústria Eletrônica (2.E), Usos de Produtos como Substitutos para Substâncias Destruidoras da Camada de Ozônio (2.F), Fabricação e Uso de Outros Produtos (2.G) e Outros (2.H).

A Figura 2 ilustra as emissões totais de emissões de gases de efeito estufa, por setores, no período de 1990 a 2023, disponibilizado pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)<sup>4</sup>, desenvolvido pelo Observatório do Clima<sup>5</sup>. Os dados indicam que em 2023, o Brasil registrou cerca de 2,3 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (GtCO<sub>2</sub>e), o que representa uma redução de 24% em relação a 2022, quando o país emitiu 2,6 bilhões de toneladas. A redução se deve pela queda nas emissões por desmatamento, decorrente das políticas de comando e controle da devastação na Amazônia.

Conforme as análises disponibilizadas no SEEG, os setores emissores de GEE no Brasil, em 2023, se distribuíram da seguinte forma:

- Mudança de Uso da Terra e Florestas (LULUCF) – 46% das emissões brutas, com cerca de 1.062 MtCO<sub>2</sub>e<sup>6</sup>.
- Agropecuária – 28%, equivalente a aproximadamente 631 MtCO<sub>2</sub>e.
- Energia – 18%, cerca de 420 MtCO<sub>2</sub>e.
- Resíduos – 4%, com cerca de 92 MtCO<sub>2</sub>e.
- Processos Industriais e Uso de Produtos (PIUP) – 4%, correspondendo a 91 MtCO<sub>2</sub>e.

**Figura 2 - Emissões totais de emissões de gases de efeito estufa, por setores - Brasil - período de 1990 a 2023.**



**Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2025.**

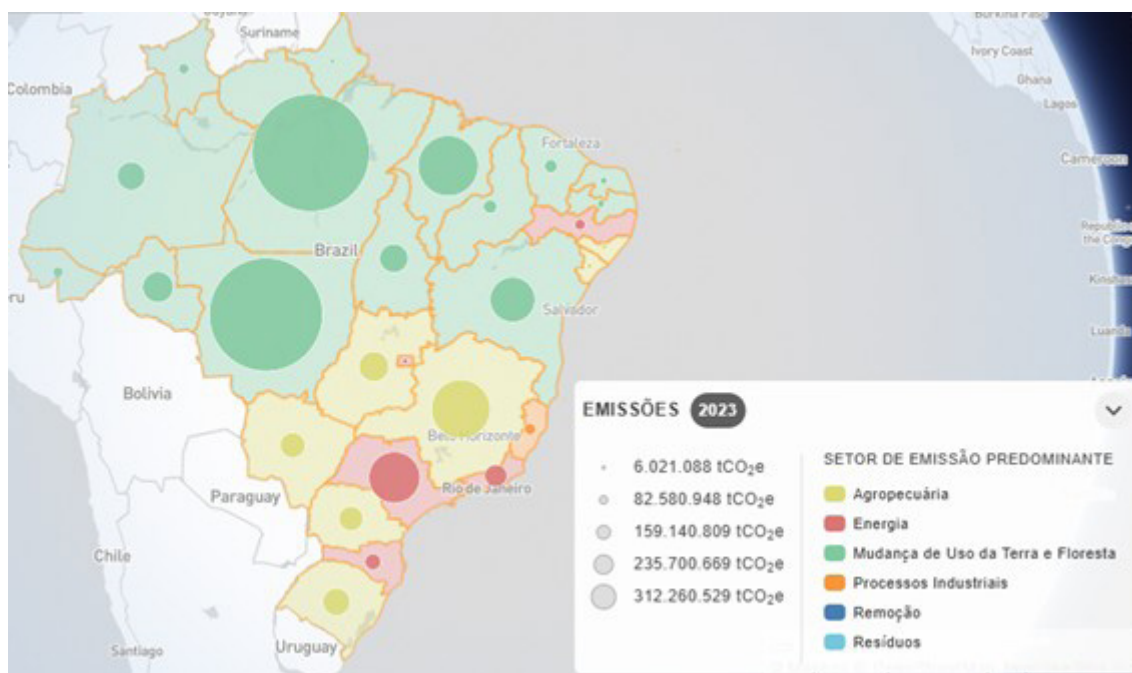
4. O SEEG reúne e organiza as estimativas de emissões nos cinco setores, fontes de gases de efeito estufa (GEE), - agropecuária, energia, mudança de uso da terra e florestas, processos industriais e resíduos - para as 27 Unidades da Federação e os 5.570 Municípios do país. Os dados disponíveis nas coleções do SEEG formam uma série histórica que inicia em 1970 (com exceção do setor de mudança de uso da terra, que iniciou em 1990), limitando-se ao ano anterior ao lançamento de cada coleção. Disponível em: <https://seeg.eco.br/>. Acesso em: 07 out. 2025

5. O Observatório do Clima (OC) é uma rede de organizações da sociedade civil, dedicada ao monitoramento das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil. As instituições integrantes da OC coordenam o trabalho técnico do SEEG: IPAM (mudança de uso da terra), IMAFLORA (agropecuária), IEAMA (energia e processos industriais, e ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade (resíduos).

6. A unidade MtCO<sub>2</sub>e corresponde a milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente.

A análise das emissões de GEE nos Estados, no ano de 2023, aponta a predominância do setor Mudança de Uso da Terra e Floresta (LULUCF), na totalidade da Região Norte, parte do Nordeste (com exceção dos Estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe) e no Centro Oeste (Mato Grosso). As emissões do setor Agropecuária prevalecem nos Estados de Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul. Em Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina, predominam as emissões do setor de Energia e somente no Estado do Espírito Santo, o setor de Processos Industriais, conforme ilustra a Figura 3.

**Figura 3 - Ilustração das emissões totais de emissões de gases de efeito estufa, por setores de emissão e Estados – período de 1990 a 2023.**



**Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2025.**

De modo geral, o setor de Mudança de Uso da Terra e Florestas (LULUCF) lidera as emissões nos Estados, especialmente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A Agropecuária ocupa presença em Estados com forte predominância do agronegócio (pecuária e cultivo extensivo). Estados com economia industrial apresentam maior impacto dos setores de Energia e Processos Industriais. O setor de Resíduos, embora com menor participação, é mais representativo onde há alta densidade populacional.

A Tabela 1, reúne os dados das emissões por setor, predominantes nos Estados e a totalização por Região.

**Tabela 1 – Setores de emissões de gases efeito estufa (GEE) dos Estados, no ano de 2023.**

| REGIÃO / ESTADO               | SETOR DE EMISSÃO (Mt) – ANO 2023 |                    |                                    |                       |                   |                      |
|-------------------------------|----------------------------------|--------------------|------------------------------------|-----------------------|-------------------|----------------------|
|                               | Agropecuária                     | Energia            | Mudança de Uso da Terra e Floresta | Processos Industriais | Resíduos          | Total de Emissões    |
| <b>Região Norte</b>           | <b>135.833.205</b>               | <b>29.636.838</b>  | <b>481.938.759</b>                 | <b>1.727.149</b>      | <b>7.645.023</b>  | <b>657.780.973</b>   |
| Acre                          | 9.689.522                        | 761.633            | 18.752.332                         | -----                 | 412.284           | 29.615.771           |
| Amapá                         | 834.626                          | 607.714            | 4.224.330                          | -----                 | 354.418           | 6.021.088            |
| Amazonas                      | 5.269.602                        | 8.329.950          | 77.261.193                         | 155.999               | 1.903.413         | 92.920.157           |
| Pará                          | 54.147.218                       | 12.181.263         | 241.598.588                        | 1.173.791             | 3.159.669         | 312.260.529          |
| Rondônia                      | 35.565.001                       | 2.866.684          | 59.378.083                         | 89.411                | 733.382           | 99.632.560           |
| Roraima                       | 2.711.357                        | 1.314.249          | 24.301.272                         | -----                 | 301.108           | 28.627.986           |
| Tocantins                     | 27.615.879                       | 3.575.345          | 56.422.961                         | 307.948               | 780.749           | 88.702.882           |
| <b>Região Nordeste</b>        | <b>91.342.116</b>                | <b>63.553.209</b>  | <b>272.947.745</b>                 | <b>5.825.071</b>      | <b>22.003.467</b> | <b>455.671.607</b>   |
| Alagoas                       | 3.878.526                        | 3.183.897          | 1.978.364                          | 130.306               | 1.337.848         | 10.508.941           |
| Bahia                         | 32.332.009                       | 20.929.151         | 74.957.128                         | 954.395               | 5.790.169         | 134.962.851          |
| Ceará                         | 8.192.422                        | 7.574.664          | 14.084.909                         | 1.119.461             | 4.391.684         | 35.363.140           |
| Maranhão                      | 22.584.765                       | 9.525.252          | 138.279.882                        | 538.532               | 2.495.375         | 173.423.806          |
| Paraíba                       | 3.808.651                        | 3.629.012          | 4.701.643                          | 1.723.803             | 1.613.465         | 15.476.574           |
| Pernambuco                    | 8.000.588                        | 9.199.014          | 6.662.096                          | 122.101               | 2.627.523         | 26.611.322           |
| Piauí                         | 5.896.833                        | 3.019.807          | 26.199.762                         | -----                 | 1.364.777         | 36.481.179           |
| Rio Grande do Norte           | 3.320.666                        | 3.734.089          | 4.344.580                          | 395.442               | 1.420.242         | 13.215.019           |
| Sergipe                       | 3.327.656                        | 2.758.323          | 1.739.381                          | 841.031               | 962.384           | 9.628.775            |
| <b>Região Centro-Oeste</b>    | <b>201.064.460</b>               | <b>38.654.852</b>  | <b>227.101.510</b>                 | <b>2.786.896</b>      | <b>8.277.541</b>  | <b>477.885.260</b>   |
| Distrito Federal              | 422.650                          | 3.982.135          | 223.399                            | 1.051.972             | 1.594.401         | 7.274.557            |
| Goiás                         | 61.784.658                       | 13.733.817         | 12.996.326                         | 853.691               | 3.463.474         | 92.831.967           |
| Mato Grosso                   | 92.446.356                       | 13.471.055         | 190.441.650                        | 553.552               | 1.658.480         | 298.571.093          |
| Mato Grosso do Sul            | 46.410.796                       | 7.467.845          | 23.440.135                         | 327.681               | 1.561.186         | 79.207.643           |
| <b>Região Sudeste</b>         | <b>106.743.529</b>               | <b>177.059.279</b> | <b>49.940.666</b>                  | <b>48.915.802</b>     | <b>39.646.303</b> | <b>422.305.578</b>   |
| Espírito Santo                | 5.512.553                        | 8.901.582          | 2.262.397                          | 11.041.510            | 1.848.891         | 29.566.932           |
| Minas Gerais                  | 59.789.312                       | 36.893.691         | 36.985.184                         | 26.657.509            | 9.429.528         | 169.755.224          |
| Rio de Janeiro                | 6.176.900                        | 41.740.949         | 969.014                            | 7.332.562             | 11.987.764        | 68.207.189           |
| São Paulo                     | 35.264.764                       | 89.523.057         | 9.724.071                          | 3.884.221             | 16.380.120        | 154.776.233          |
| <b>Região Sul</b>             | <b>95.193.622</b>                | <b>68.620.108</b>  | <b>29.707.588</b>                  | <b>4.531.004</b>      | <b>13.957.019</b> | <b>212.009.342</b>   |
| Paraná                        | 32.583.097                       | 25.118.387         | 10.282.518                         | 3.308.763             | 5.752.133         | 77.044.899           |
| Rio Grande do Sul             | 46.370.196                       | 24.361.118         | 12.492.944                         | 540.520               | 4.750.767         | 88.515.545           |
| Santa Catarina                | 16.240.329                       | 19.140.603         | 6.932.126                          | 681.721               | 3.454.119         | 46.448.898           |
| <b>Total Brasil por Setor</b> | <b>630.176.932</b>               | <b>377.524.286</b> | <b>1.061.636.268</b>               | <b>63.785.922</b>     | <b>91.529.353</b> | <b>2.225.652.760</b> |

Fonte: Adaptado do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2024.

A análise dos dados das emissões no panorama regional aponta que:

- o setor Mudança de Uso da Terra e Floresta (LULUCF) é majoritariamente predominante na Região Norte, em razão do desmatamento, especialmente na Amazônia Legal. A Agropecuária configura como segunda fonte emissora, seguida dos setores de Energia, Resíduos e Processos Industriais, em menor escala;
- o setor Mudança de Uso da Terra e Floresta se configura como o maior emissor de GEE na Região Nordeste, relevante nas zonas com expansão agrícola ou de pastagens, seguida dos setores Agropecuária (pecuária e cultivo irrigado) e Energia (destaque em polos como Bahia e Pernambuco);
- a Região Centro-Oeste apresenta o setor Mudança de Uso da Terra e Floresta (LULUCF) como maior emissor de GEE, entretanto, a Agropecuária também tem impacto relevante, devido à predominância do agronegócio (pecuária e cultivo extensivo), que supera os demais setores, com exceção no Estado de Mato Grosso, que prevalece a LULUCF;
- os setores de Energia (geração, distribuição e transporte) e Processos Industriais são predominantes na Região Sudeste, devido à alta concentração industrial e urbana;
- a Região Sul, ainda que a Agropecuária seja expressiva, cresce a participação dos setores Energia e Processos Industriais, sobretudo em áreas com presença de agroindústria, transporte rodoviário intenso e industrialização local.

Diante dos aspectos apontados, as emissões de GEE no Brasil refletem as características econômicas, produtivas e territoriais de cada região. Enquanto que a Mudança de Uso da Terra e Floresta (LULUCF) predomina nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em estreita relação com o desmatamento e a expansão do agronegócio, nas Regiões Sudeste e Sul destacam-se as emissões vinculadas à Energia e Processos Industriais, associadas à urbanização e industrialização mais intensas.

## Transição Energética no Brasil

No Brasil, a transição energética ocorre em conjuntura peculiar, em decorrência da matriz elétrica brasileira ser historicamente mais limpa em comparação com países dependentes de fontes fósseis, devido à produção de energia, majoritariamente, por fonte hidroelétrica. Associada a essa conjuntura, nas últimas décadas, houve avanço expressivo de fontes renováveis, como a energia eólica (gerada principalmente na região Nordeste) e solar (gerada em residências, comércios e usinas descentralizadas). A bioenergia, com destaque para o etanol, também ocupa papel estratégico.

Segundo dados do Balanço Energético Nacional (BEN, 2025), agrupados na Tabela 2, o Brasil possui a capacidade instalada de geração de energia<sup>7</sup> de 200.202 MW, sendo 54,88% de fonte hidroelétrica, 14,75% eólica e 6,28% solar, o que representa 75,91% de origem de fontes renováveis, do total disponível no Brasil. Somada às importações, as fontes renováveis representam 88,00% da oferta interna de eletricidade no Brasil.

---

7. A capacidade instalada de geração elétrica é a potência máxima que uma usina pode gerar, enquanto a geração de eletricidade por fonte é a quantidade de energia produzida a partir de uma fonte específica.

**Tabela 2 - Capacidade instalada de geração elétrica, por tipo de fonte, no Brasil (MW).**

| Região              | Hidroelétrica  |             | Termoelétrica |             | Eólica        |             | Solar         |            | Nuclear      |            | Total          |            |
|---------------------|----------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|------------|--------------|------------|----------------|------------|
|                     | Total MW       | %           | Total MW      | %           | Total MW      | %           | Total MW      | %          | Total MW     | %          | Total MW       | %          |
| <b>Norte</b>        | 31.980         | 29,1        | 3.620         | 7,8         | 0             | 0,00        | 47            | 0,4        | 0            | 0,00       | 35.647         | 17,8       |
| <b>Nordeste</b>     | 11.573         | 10,5        | 10.911        | 23,6        | 27.393        | 92,8        | 7.456         | 59,3       | 0            | 0,00       | 57.332         | 28,6       |
| <b>Sudeste</b>      | 25.385         | 23,1        | 21.441        | 46,4        | 28            | 0,1         | 4.968         | 39,5       | 1.990        | 100        | 53.812         | 26,9       |
| <b>Sul</b>          | 25.937         | 23,6        | 5.062         | 10,9        | 2.111         | 7,1         | 62            | 0,5        | 0            | 0,00       | 33.173         | 16,6       |
| <b>Centro-Oeste</b> | 14.990         | 13,6        | 5.205         | 11,3        | 0             | 0,00        | 44            | 0,3        | 0            | 0,00       | 20.238         | 10,1       |
| <b>Brasil</b>       | <b>109.864</b> | <b>54,8</b> | <b>46.239</b> | <b>23,1</b> | <b>29.533</b> | <b>14,8</b> | <b>12.576</b> | <b>6,3</b> | <b>1.990</b> | <b>1,0</b> | <b>200.202</b> | <b>100</b> |

**Fonte: Adaptado do BEN, 2025.**

Dados do Fórum Econômico Mundial (em inglês, *World Economic Forum* – WEF) apontam que o Brasil está entre os países mais bem posicionados para a transição energética, ocupando a 15ª posição global no Índice de Transição Energética (ETI) de 2025, e considerado como líder na América Latina. Os fatores apontados para a boa colocação abrangem a diversificação da matriz energética; as inovações em energia híbrida (energia solar e eólica); e o compromisso político do governo brasileiro com o desenvolvimento sustentável.

Entre as iniciativas implementadas para promover a transição energética no país, principalmente pelo Governo Federal, se destacam a instituição da Política Nacional de Transição Energética (PNTE), do Programa Nacional de Mobilidade Verde e Inovação (Mover), da Parceria Brasil-IEA – Agência Internacional de Energia e do Programa de Desenvolvimento de Hidrogênio de Baixo Carbono (PHBC).

Apesar desta particularidade favorável, o país enfrenta desafios para uma transição mais inclusiva e sustentável, como a dependência regional de combustíveis fósseis (em transporte e termelétricas), desigualdade de acesso a infraestrutura elétrica, limitação tecnológica para veículos limpos, barreiras de financiamento para pequenos Municípios, e necessidade de regulação mais robusta para impulsionar tecnologias emergentes, como o hidrogênio verde.

Responsável por aproximadamente um quinto das emissões de GEE, o setor Energia representa um fator importante para políticas de mitigação. De acordo com o SEEG, em 2023, este setor foi responsável por 18% (cerca de 420 MtCO<sub>2</sub>e) das emissões de GEE, provenientes do conjunto de fontes, a saber:

- Transportes – 224 MtCO<sub>2</sub>e – emissões geradas pela queima de combustíveis fósseis em veículos terrestres de carga e passageiros.
- Industrial – 68 MtCO<sub>2</sub>e – emissões diretas de processos industriais e uso de energia em fábricas e instalações produtivas.
- Produção de Combustíveis – 56 MtCO<sub>2</sub>e – gases emitidos na extração, refino e processamento de petróleo, gás e biocombustíveis.
- Residencial – 27 MtCO<sub>2</sub>e – emissões provenientes do uso de energia e queima de combustíveis em residências, como gás e lenha.
- Agropecuária – 23 MtCO<sub>2</sub>e – uso de combustíveis fósseis e eletricidade em atividades agrícolas e pecuária mecanizadas.
- Geração de Eletricidade – 20 MtCO<sub>2</sub>e – emissões da queima de carvão, gás ou óleo para geração de eletricidade em usinas.
- Comercial – 3 MtCO<sub>2</sub>e – gases emitidos pelo consumo de energia em edifícios e serviços do setor comercial.
- Público – 1 MtCO<sub>2</sub>e – emissões das atividades do setor público, como iluminação pública e prédios governamentais.

O conjunto de informações do setor Energia indicam que as emissões se concentram principalmente no segmento de **transporte** que responde por mais da metade do total do setor, devido à dependência de combustíveis fósseis como gasolina e diesel. Em seguida, destacam-se as emissões associadas ao **uso industrial da energia** e à **produção de combustíveis**, refletindo a forte presença de atividades intensivas em carbono.

Observa-se também que, embora os segmentos de **geração elétrica, residencial, comercial e público** contribuam em menor escala, eles evidenciam a necessidade de políticas complementares voltadas à **eficiência energética e substituição gradual de combustíveis fósseis por fontes renováveis**.

Associada a essa circunstância, convém destacar, ainda que a matriz de geração elétrica seja predominantemente renovável, que as emissões do setor de Energia podem se tornar significativas nos períodos de estiagem (secas prolongadas, ocasionadas pelas mudanças do clima) que interferem nos níveis dos reservatórios das hidrelétricas, sendo necessária a geração por outras fontes mais caras e, na maioria das vezes, mais poluentes, como as usinas térmicas ou termoeletricas, que utilizam combustíveis fósseis, como gasolina e diesel, que respondem por grande parte das emissões de GEE.

Nesse aspecto, a inter-relação entre a transição energética, o consumo de energia elétrica e o acionamento de usinas termelétricas no período de estiagens evidencia alguns dos principais desafios para a mitigação de emissões no setor de Energia, no quadro das mudanças climáticas.

## Transição Energética e Municípios

Sendo a energia elétrica o principal insumo para o Município realizar as suas competências nos segmentos de sua responsabilidade – sistema de iluminação pública, prédios públicos e sistema de saneamento -, o seu uso eficiente representa importante contribuição ao atual contexto energético e ambiental, que atualmente agrega a transição energética e as mudanças do clima como novos desafios. Considera-se ainda o fato de que as despesas com consumo de energia, sobretudo em Municípios menores, representam a segunda despesa de custeio das Administrações Municipais, sendo apenas inferior ao pagamento dos servidores.

A gestão da energia elétrica pela Administração Pública permanece atual e necessária, o que reafirma a importância do desenvolvimento de mecanismos que promovam a eficiência energética no âmbito municipal e do aperfeiçoamento de competências às novas demandas surgidas no tema da energia elétrica e o Poder Público, especialmente nos Municípios.

O Balanço Energético Nacional (BEN, 2025), elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) do Ministério de Minas e Energia, aponta que o consumo de energia elétrica pelo Setor Público se apresenta crescente<sup>8</sup>, conforme dados ilustrados na Tabela 3.

---

8. A queda do consumo de energia elétrica no ano de 2020, marcado pela pandemia de Covid-19, ocasionou grandes impactos na economia mundial e nacional. Setores relevantes da economia nacional sofreram acentuadas quedas no consumo de energia elétrica, tais como os setores comercial, público e energético.

**Tabela 3 - Consumo de eletricidade pelo Setor Público (GWh), no período de 2015 a 2024.**

| Consumo de Eletricidade pelo Setor Público | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   |
|--------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                            | 43.443 | 43.342 | 43.308 | 45.369 | 46.215 | 42.831 | 42.711 | 44.565 | 45.620 | 47.994 |

**Fonte: BEN, 2025.**

Em 2024, o consumo total de energia elétrica no País foi de 650.432 GWh, sendo 47.994 GWh relativos ao Público, o que representa 7,4% do consumo total.

O BEN de 2025 aponta, ainda, que a principal fonte energética utilizada pelo Setor Público foi a eletricidade, representando em torno de 93% do consumo total. O consumo de outras fontes de energia<sup>9</sup> apresenta participação reduzida com aproximadamente 7%.

A Tabela 4 apresenta a evolução do consumo dos energéticos pelo Setor Público entre 2014 e 2024.

**Tabela 3 - Consumo de eletricidade pelo Setor Público (GWh), no período de 2015 a 2024.**

| Fontes           | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Óleo Diesel      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Óleo Combustível | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Eletricidade     | 92   | 92   | 92   | 93   | 93   | 93   | 93   | 93   | 93   | 93   |
| Outras           | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 6    |
| Total            | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

**Fonte: BEN, 2025.**

O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2035)<sup>10</sup>, desenvolvido pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), aponta perspectiva de consumo de eletricidade nas classes residências, indústrias, consumidores industriais, setor de comércio e demais classes de consumo. Esta última classe agrega o consumo associado às atividades rurais, à administração pública nos níveis federal, estadual e municipal, aos serviços públicos de água, esgoto e saneamento e de tração elétrica, à iluminação pública e ao consumo próprio das distribuidoras, conforme a Resolução Normativa nº 1000, de 2021, da ANEEL.

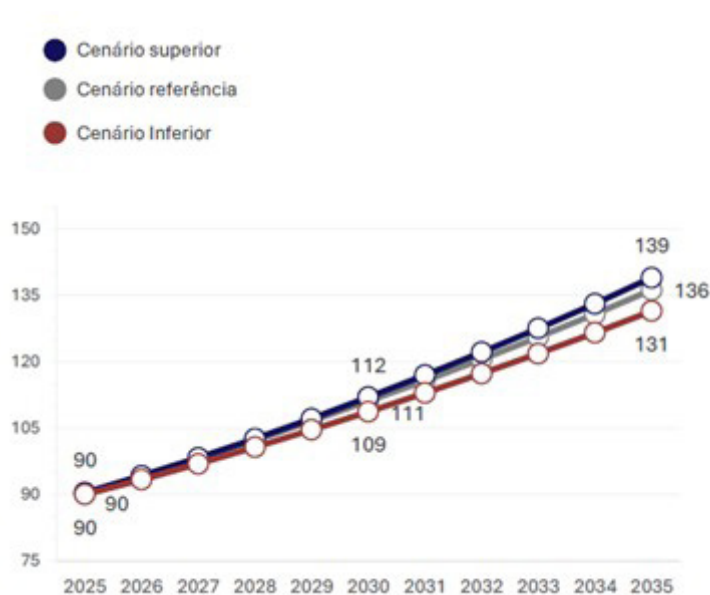
Nas projeções estimadas para o aumento de consumo de eletricidade nas “demais classes de consumo”, nas quais está incluída o Setor Público, as análises realizadas no PDE 2035 consideram uma taxa média de crescimento em torno de 3,9% a 4,4% ao ano, para o período de 2025 a 2035. A Figura 4 apresenta os cenários<sup>11</sup> de consumo de eletricidade na respectiva classe.

9. As outras fontes de energia compreendem gás natural, lenha, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, querosene, gás canalizado, carvão vegetal e outros derivados de petróleo.

10. O PDE 2035 apresenta as perspectivas da expansão do setor de energia para os próximos 10 anos, considerando o período de 2026 a 2035, mantendo uma visão integrada para os diversos energéticos.

11. A partir de um conjunto de premissas gerais para a evolução da população e dos domicílios brasileiros e para a economia mundial, são descritos três cenários para a economia nacional. O primeiro, o cenário de referência, pode ser considerado um cenário tendencial, porém com avanços pontuais relevantes. A fim de lidar com a incerteza inerente ao processo de construção de cenários, foram elaborados também dois cenários alternativos – inferior e superior – a partir da sensibilidade do comportamento das variáveis consideradas chave para o crescimento econômico nos próximos dez anos (PDE, 2025).

Figura 4 - Consumo de eletricidade das “demais classes de consumo” – período de 2025 a 2035.



Fonte: PDE, 2025.

O panorama do setor energético indica que a **descarbonização brasileira** exige ações integradas de **transporte sustentável, industrialização limpa, expansão de fontes renováveis e melhorias na infraestrutura energética**, reforçando a importância da **transição energética justa e equilibrada** para o cumprimento das metas climáticas nacionais. Nesse aspecto, o Município, enquanto planejador e organizador do território, também pode exercer o papel de mobilizador, ao implementar ações que incentivem a população e os agentes econômicos a adotarem iniciativas voltadas à transição energética em nível local.

Na tentativa de reunir indicações para os Municípios, o Quadro 1 apresenta ações práticas na gestão local, com vistas à contribuição na transição energética no Brasil.

Quadro 1 - Indicação de ações práticas na gestão local para a transição energética.

| Medidas                                                             | Ações Práticas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Eficiência Energética</b>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Modernização e melhoria do parque de iluminação pública (troca por equipamentos mais eficientes).</li> <li>Gestão do consumo de energia elétrica em prédios públicos.</li> <li>Incorporação das premissas de conforto ambiental e eficiência energética nas diretrizes do Código de Obras e Edificações e Caderno de Encargos.</li> </ul> |
| <b>Políticas Públicas locais de incentivo a energias renováveis</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Adoção de painéis solares em prédios públicos para aquecimento de água.</li> <li>Adoção de sistema fotovoltaico para geração de energia.</li> <li>Criação de incentivos fiscais para a instalação de painéis solares e sistemas fotovoltaicos nos setores comercial, de serviços e residencial.</li> </ul>                                |
| <b>Geração de Energia</b>                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aproveitamento de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) para geração de energia.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Transporte Urbano Sustentável</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de transporte coletivo menos emissor de poluentes, por meio de ônibus elétricos ou híbridos.</li> <li>Incentivo a modais ativos, como bicicletas.</li> <li>Planejamento urbano que reduza distâncias entre casa-trabalho.</li> </ul>                                                                                          |

| Medidas                                                | Ações Práticas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Planejamento Urbano</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteção de áreas verdes.</li> <li>• Incentivos para construções sustentáveis.</li> <li>• Regulação de edificações, considerando ações de conforto ambiental e eficiência energética.</li> </ul>                                                                                                                                      |
| <b>Sensibilização e Participação Social</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engajamento da população, setor privado e ONGs para apoio, construção e compartilhamento do conhecimento.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Articulação com as Esferas Estaduais e Federais</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecimento e acesso a Programas Federais ou Estaduais de Fomento, linhas de crédito específicas para ações de eficiência energética e energias renováveis, por exemplo.</li> <li>• Conhecimento e acesso a recursos técnicos e financeiros para elaboração dos diagnósticos e Planos de Ação para Mitigação e Adaptação.</li> </ul> |

**Fonte: Elaborado pela autora.**

Além da gestão e do controle das próprias emissões de GEE, no cenário da transição energética, os Municípios exercem papel fundamental na execução de ações voltadas à descarbonização, tanto por sua proximidade com a população, quanto pela responsabilidade na gestão de políticas públicas que influenciam diretamente os segmentos de emissão de GEE. Esta condição ressalta a importância do papel dos governos locais para influenciar e controlar diversas atividades poluidoras e emissoras de GEE.

## Considerações Finais

No cenário mundial, a transição energética é pontuada por desafios geopolíticos, desigualdades sociais e barreiras de financiamento, especialmente para países em desenvolvimento. Nessa circunstância, o conceito de “transição justa” tem ganhado força, destacando a importância de assegurar que os benefícios e custos sejam equitativamente distribuídos. A cooperação internacional, o acesso a tecnologias limpas e os mecanismos de financiamento climático são apontados como condições essenciais para viabilizar essa mudança, em escala global. O debate global enfatiza que a transição energética precisa ser **inclusiva**, ou seja, não deve desconsiderar comunidades vulneráveis ou países dependentes de combustíveis fósseis.

O contraste dos setores de emissões identificados nas regiões do Brasil, evidencia a necessidade de estratégias de mitigação diferenciadas e territorialmente ajustadas, que considerem tanto o combate ao desmatamento e à agropecuária de alta intensidade, quanto a transição energética e a inovação industrial, de modo a garantir ao país uma trajetória segura de descarbonização. Políticas Públicas voltadas à descarbonização do transporte, à ampliação das renováveis, eletromobilidade, eficiência energética e substituição de combustíveis fósseis são cruciais para reduzir significativamente essas emissões.

Embora a matriz de geração elétrica seja majoritariamente renovável, o esforço para a descarbonização da matriz energética requer a articulação e a coordenação das diversas políticas do Governo Federal. Iniciativas locais e consórcios intermunicipais têm surgido como caminhos viáveis para acelerar a transição energética nos territórios, além das oportunidades de parcerias público-privadas e cooperação internacional.

Apesar das limitações técnicas e financeiras, os Municípios podem ser catalisadores de mudanças estruturais. O avanço da transição energética no Brasil dependerá, em grande parte, da capacidade de mobilizar e integrar os Governos Locais nesse processo.

As conclusões sobre a transição energética, no contexto da COP30, apontam a reafirmação do compromisso do Governo Brasileiro com a transição energética, por meio da ampliação de fontes renováveis, acesso a financiamentos, ações de eficiência energética e planejamento de longo prazo.

## Referências bibliográficas

BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL. **Empresa de Pesquisa Energética**, 2025. p. 315. Disponível em: [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-885/topico-771/Relat%C3%B3rio%20Final\\_BEN%202025.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-885/topico-771/Relat%C3%B3rio%20Final_BEN%202025.pdf). Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Determinação nacional em contribuir e transformar**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-emportugues.pdf/>. Acesso em: 7 set. 2025.

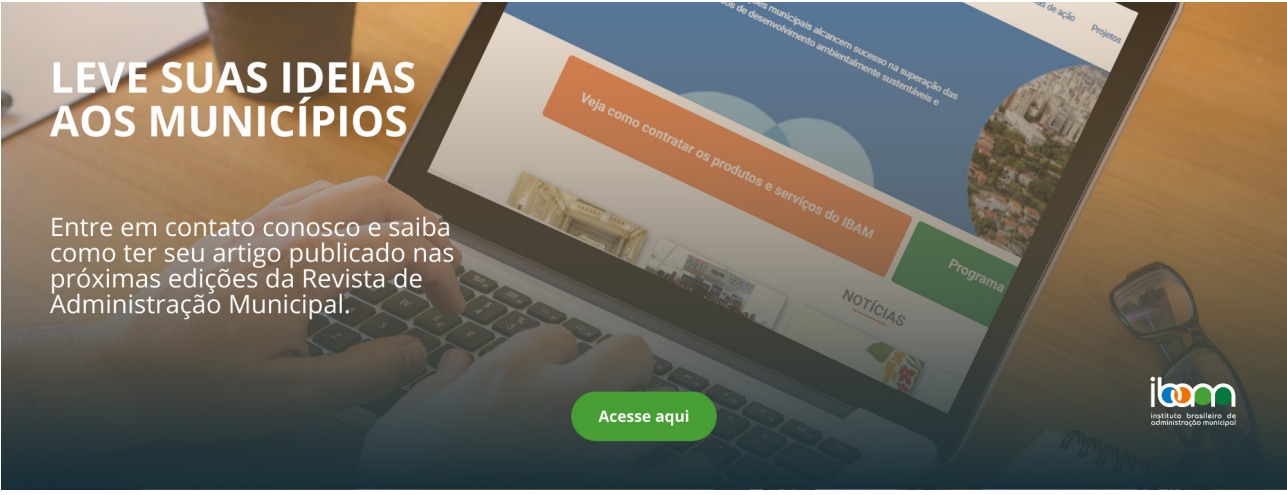
BRASIL. **Estimativas anuais de emissões de GEE**. 6. ed. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-anuais-de-emissoes-gee/arquivos/6a-ed-estimativas-anuais.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

ESTUDOS DO PLANO DECENAL DE EXPANSÃO DE ENERGIA, 2035. **Caderno Demanda de Eletricidade**. Brasília, DF: Ministério de Minas e Energia, 2025. Disponível em: [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-894/PDE%202035\\_Caderno\\_Demanda\\_Eletricidade\\_rev\\_mme\\_20250914.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-894/PDE%202035_Caderno_Demanda_Eletricidade_rev_mme_20250914.pdf). Acesso em: 11 out. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Genebra: Climate Change, 2022. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf). Acesso em: 5 out. 2025.

ROSE, A. *et al.* (coord.). Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). **Mudança do Clima 2023: Relatório Síntese**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), 2023.

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). Conheça as emissões de gases de efeito estufa do Brasil. São Paulo: ICLEI/IEMA/IMAFLORA/IPAM. Disponível em: <https://seeg.eco.br/>. Acesso em: 10 set. 2025.



**LEVE SUAS IDEIAS AOS MUNICÍPIOS**

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

[Acesse aqui](#)

ibam  
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

---

## Artigo

# REGULAÇÃO MUNICIPAL DA PODA DE ÁRVORES POR CONCESSIONÁRIAS: ESTUDO DE CASO EM SÃO PAULO

---

**Raoni de Melo Guilherme dos Santos**

*Bacharel em Direito pela Faculdade Metropolitanas Unidas – FMU (Dez/2021). Pós-graduado em Direito Municipal pela Universidade Cândido Mendes (Jan/2025). Advogado e servidor público da Prefeitura de São Paulo, com atuação no setor jurídico de CONVIAS (Controle de Uso das Vias Públicas).*

---

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo analisar a responsabilidade das concessionárias de energia elétrica na realização da poda de árvores urbanas, com foco na cidade de São Paulo. O estudo parte do caso ocorrido em 3 de novembro de 2023, quando a queda de árvores sobre as redes elétricas provocou um apagão significativo, evidenciando falhas no manejo preventivo da vegetação urbana. A pesquisa investiga a legislação municipal, especialmente a Lei nº 17.794/2022, e propõe uma alteração legislativa que possa responsabilizar as concessionárias pela manutenção regular de árvores em áreas de risco para o sistema de distribuição de energia. Além disso, aborda-se o enquadramento jurídico dessas responsabilidades à luz da normativa da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e dos princípios da responsabilidade civil. A proposta visa garantir maior segurança no fornecimento de energia elétrica e mitigar os impactos causados por intempéries naturais, promovendo o equilíbrio entre a preservação ambiental e a continuidade do serviço essencial de energia elétrica.

### Palavras-chave:

Poda urbana  
Redes elétricas  
Responsabilidade das concessionárias  
Competência legislativa municipal  
Infraestrutura urbana

---

## Introdução

A segurança no fornecimento de energia elétrica é uma questão crucial para o desenvolvimento urbano e a qualidade de vida nas grandes cidades. No município de São Paulo, a infraestrutura elétrica é constantemente desafiada por fatores naturais, como a queda de árvores em redes de distribuição.

Em 3 de novembro de 2023, a cidade enfrentou um apagão generalizado devido à queda de árvores sobre a fiação elétrica, expondo fragilidades na manutenção preventiva das concessionárias de energia e na regulamentação local. Esse evento destacou a necessidade de um debate aprofundado sobre a responsabilidade pela poda de árvores e a forma como essa medida pode contribuir para a continuidade do serviço essencial de energia.

A legislação vigente no município, representada pela Lei nº 17.794/2022, aborda parcialmente a questão da poda e remoção de árvores em áreas urbanas. Contudo, a norma não estabelece diretrizes específicas sobre a obrigação das concessionárias de energia elétrica realizarem a poda de árvores em áreas críticas para o sistema de distribuição. Essa lacuna legislativa tem gerado incertezas quanto à

repartição de responsabilidades entre o poder público, os munícipes e as concessionárias, colocando em risco a prestação de serviços essenciais à população.

Dessa forma, o presente estudo, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, permitirá a avaliação de possíveis soluções aplicáveis à realidade paulistana neste tema.

## **Das tempestades e suas consequências**

As tempestades ocorridas em 3 de novembro de 2023 expuseram a vulnerabilidade da infraestrutura elétrica do município de São Paulo. A queda de centenas de árvores sobre as redes provocou interrupções no fornecimento, gerando um apagão que impactou diretamente a vida de milhares de cidadãos e paralisou parte da cidade.

**Figura 1 - Queda de árvore atinge muro de escola na zona leste de SP**



**Fonte: G1, 2023.**

A ampla cobertura midiática do evento trouxe à tona diversos debates sobre a atual prestação do serviço de energia elétrica em São Paulo. Entre os temas discutidos, destacou-se o programa de enterramento de fios, o qual, apesar de não ser abordado neste trabalho devido aos elevados custos envolvidos em sua execução, reflete os esforços da Prefeitura desde a vigência da Lei Municipal nº 14.023, de 8 de julho de 2005. Outro ponto relevante foi a necessidade de realização das podas de árvores próximas às redes de energia elétrica, um serviço complexo para o município, especialmente em função dos riscos de acidentes com redes energizadas.

Embora a poda correta das árvores não pudesse ter evitado completamente o desastre, sua realização preventiva poderia ter mitigado os impactos. Mesmo quatro dias após as fortes chuvas, cerca de 200 mil imóveis na Grande São Paulo permaneciam sem energia, conforme informado pela ENEL ao portal G1 em reportagem publicada no dia 7 de novembro de 2023.

A falta de energia não afetou apenas os municípios de forma direta, mas também gerou consequências indiretas, prejudicando o funcionamento de escolas municipais e estaduais, além de unidades de saúde, conforme relatado na mesma reportagem.

Em meio a essa situação, veio à tona a existência de um Termo de Convênio, firmado em 9 de junho de 2022 entre a concessionária de energia e a Prefeitura de São Paulo, para o manejo de árvores que estejam sob as redes de energia elétrica. Este acordo será analisado com mais detalhes nos tópicos a seguir.

## **Do Termo de Convênio nº 001/2022 firmado entre a Prefeitura de São Paulo e a ENEL São Paulo para a realização das podas de árvores**

Inicialmente, para compreender a validade e a natureza de um Termo de Convênio, é importante destacar que este instrumento está previsto na Lei de Licitações, nº 14.133/2021, conforme o disposto no artigo 184, *in verbis*:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

O convênio visa à colaboração entre partes com interesses em comum, no caso em tela, o município de São Paulo tem interesse na realização das podas de árvores, enquanto a concessionária de energia elétrica, ENEL-SP, tem interesse na continuidade e qualidade da prestação do serviço de energia. Nesse contexto, observando os itens II, IV e VI do Termo de Convênio nº 001/SMSUB/2022, conclui-se que o serviço depende do apoio técnico da concessionária, em virtude da complexidade das operações e dos riscos envolvidos. Vejamos:

**Item II:** "Existem árvores que representam risco ao sistema de distribuição de energia elétrica, pois ocasionam impactos à continuidade e à qualidade do serviço, sendo a queda de árvores e/ou de seus galhos na rede uma das principais causas de interrupções no fornecimento de energia elétrica."

**Item IV:** "As árvores que estão em contato com redes elétricas energizadas ou próximas à zona controlada representam risco às equipes da PREFEITURA, por estas não possuírem condições técnicas para realizar o procedimento de manejo nesses locais."

**Item VI:** "É responsabilidade da ENEL-SP auxiliar a PREFEITURA no manejo das árvores descritas no item IV, conforme as diretrizes técnicas do 'Manual Técnico de Poda' e do 'Manual Técnico de Arborização Urbana' vigentes, bem como do Anexo I (Normas para poda de adequação em redes elétricas) e das normas técnicas aplicáveis."

Após os eventos narrados no item "I" deste artigo, diversas tratativas foram realizadas entre o município de São Paulo e a ENEL-SP sobre a necessidade de realizar podas preventivas, que, como já mencionado, poderiam ter mitigado os impactos dos eventos climáticos. Um exemplo é a 6ª Reunião Ordinária do GT-PPCV 2-23/2024 (Plano Preventivo Chuvas de Verão) – Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas. Na ata dessa reunião, foi relatada a posição de representantes da ENEL na época, que afirmaram: "Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei," referindo-se ao Princípio da Legalidade estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, a concessionária argumentou que "não há, no Brasil, qualquer lei que atribua responsabilidade às distribuidoras de energia elétrica pela execução de podas nas áreas sob suas concessões."

Diante dessas declarações, surge um importante questionamento:

## **Por que não existem leis municipais que obriguem as concessionárias a realizar a poda de árvores sob redes de energia elétrica?**

Dentre as respostas possíveis ao questionamento, que serão minuciosamente analisadas nos tópicos abaixo, encontra-se um aparente conflito sobre inconstitucionalidade de normas nesse sentido, uma vez que os contratos de concessão de energia elétrica são de responsabilidade da União, todavia, com um aprofundamento do tema, pode-se adotar pensamento diferente.

### **Da necessidade de legislação específica sobre o tema**

Pois bem, considerando as informações extraídas no tópico II, se mesmo com a utilização de um Termo de Convênio a empresa pode alegar inexistir a obrigação de realizar os serviços de podas sob rede de energia elétrica, quais os motivos da inexistência de legislações municipais que obriguem, sob pena de eventuais multas, que as concessionárias de energia realizem o serviço citado.

Entre as respostas a mais pontuada é a de possível inconstitucionalidade de uma lei neste sentido por uma sensação de que estaria, neste instante, legislando sobre energia, invadindo assim uma competência privativa da união.

Momento então que esta pesquisa visa compelir essa sensação e incentivar os municípios, de maneira fundamentada, a legislar sobre o tema, visando então o interesse dos munícipes.

### **Da inexistência de inconstitucionalidade em eventuais leis municipais que obriguem as concessionárias de energia a realizarem podas de árvores que estejam em contato com redes energizadas**

Uma das principais razões para a ausência de legislação municipal que obrigue as concessionárias de energia a realizarem a poda de árvores é o receio de inconstitucionalidade. No entanto, este capítulo tem o objetivo de demonstrar que não há impedimento constitucional para que os municípios legislem sobre o tema, sobretudo quando se considera o interesse público local. A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, confere aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Vejamos:

#### **Art. 30. Compete aos Municípios:**

##### **I - legislar sobre assuntos de interesse local.**

Essa competência deve ser interpretada de maneira a incluir a regulamentação de ações que visam proteger a infraestrutura urbana e garantir a segurança dos cidadãos, como é o caso da realização de podas de árvores em áreas urbanas, especialmente quando estas representam risco à prestação de serviços essenciais, como o fornecimento de energia elétrica.

No caso em análise, é forçoso concluir que estamos tratando de um tema que se relaciona diretamente ao interesse local, uma vez que cabe ao município garantir a segurança e a qualidade de vida de seus munícipes. Em decisão semelhante, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou sobre a competência municipal em legislar sobre questões ambientais no limite de seu interesse local, conforme se observa:

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB. RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em: 5-3-2015, DJE de 8-5-2015, Tema 145).

Embora no caso citado a lei municipal que proibia a queima de palha de cana-de-açúcar tenha sido considerada inconstitucional, o fundamento utilizado pelo STF em relação à competência municipal é de grande relevância para o presente estudo. Ele reforça que, desde que respeitados os limites de harmonização com outras esferas de poder, os municípios podem legislar sobre temas de interesse local.

Vale destacar que o conceito de "interesse local" não se limita a questões exclusivamente municipais. Como explica Meirelles (2015, p. 101), o interesse local pode ter reflexos regionais ou até nacionais, mas o que define sua natureza é a predominância dos interesses municipais sobre os de outras esferas. Nas palavras do autor:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do município sobre o do Estado ou da União.

Assim, o interesse local deve ser interpretado como qualquer questão que afete diretamente a vida dos habitantes do município e as diretrizes da administração municipal. Nesse sentido, a poda de árvores que interfiram na prestação de serviços essenciais, como o fornecimento de energia elétrica, claramente constitui um tema de interesse local.

Convictos disso, é importante ressaltar que, considerando os eventos causídicos, uma legislação que obrigue a poda preventiva de árvores que estejam em contato direto com as redes de energia elétrica estão em harmonia com as demais normas vigentes, como também das garantias consumeristas, pois é dever das concessionárias de serviços públicos a prestação dos serviços essenciais de maneira adequada, eficiente, contínua e segura, sendo essa a disposição contida nos artigos 6º, *caput* e inciso I, e 22 do Código de Defesa do Consumidor, como podemos ver abaixo:

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

(...)

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Com base nesses fundamentos, conclui-se que a criação de legislação municipal que atribua às concessionárias a responsabilidade pela poda preventiva de árvores que possam interferir no serviço de fornecimento de energia elétrica não apenas é constitucional, como também é necessária para garantir a segurança dos cidadãos e a continuidade dos serviços públicos essenciais.

Além disso, são notórias e de fácil localização variadas decisões judiciais que determinam a responsabilidade de concessionárias para realização dos serviços aqui tratados, muitas das vezes em ações de obrigações de fazer, como passamos a analisar:

Apelação cível. Relação de consumo. Fornecimento de energia elétrica. Poda de árvores localizadas próximas à rede elétrica e que interferem na ininterrupta prestação do serviço. Sentença que tornou definitiva a tutela de urgência para compelir a concessionária a proceder ao aparo ou à retirada da vegetação e condenou a apelante ao pagamento de compensação por danos morais arbitrados em R\$ 3.500,00. Acerto do *decisum*, que se mantém.

Parte consumidora que afirmou sofrer constantes interrupções no fornecimento do serviço de energia elétrica em sua residência em decorrência do contato da rede de distribuição com galhos de vegetação existente no local. Pedido administrativo à concessionária para proceder à poda de árvores que foi negado, ao fundamento de se tratar de obrigação atinente à municipalidade. **Manutenção da rede elétrica, aí incluídos serviços assessórios como o de poda de árvores que estejam em contato com a fiação, é, sim, atribuição da concessionária, à luz da teoria do risco do empreendimento, porquanto intrínseca ao negócio concedido. Precedentes. Fornecedora que não se desincumbiu de seu ônus processual de provar a regularidade de sua conduta (arts. 373, II, do CPC, e 14, § 3º, do CDC).** Falha na prestação de serviços configurada. Acerto na condenação na obrigação de fazer. Dano moral *in re ipsa*. Violação a direitos da personalidade da vítima. Utilização do método bifásico para arbitramento. Valorização do interesse jurídico lesado e das circunstâncias do caso concreto. Aplicação da teoria do desvio produtivo. Hipótese dos autos em que a verba arbitrada em sentença se vê aquém da justa reparação merecida. Porém, à míngua de recurso do consumidor e diante do princípio da vedação à reformatio in pejus, é defeso ao tribunal promover sua majoração de ofício. Majoração dos honorários para 15% sobre o valor da condenação, pela sucumbência recursal. Desprovisionamento do recurso. (0000761-95.2021.8.19.0032 - Apelação. Des(a). Alcides da Fonseca Neto - julgamento: 10/09/2024 - Sétima Câmara de Direito Privado (antiga 12ª Câmara Cível) TJ-RJ.

Deste julgado, podemos extrair que as concessionárias de energia elétrica possuem responsabilidade direta pela manutenção das árvores que interferem no fornecimento contínuo e seguro do serviço de eletricidade. O fundamento principal da decisão reside na **aplicação da teoria do risco do empreendimento**, que determina que todas as atividades diretamente relacionadas ao negócio concedido devem ser integralmente geridas pela concessionária, inclusive aquelas que envolvem a poda de árvores próximas à rede elétrica.

Nesse contexto, o tribunal reconheceu que a concessionária não apenas falhou em garantir a regularidade do serviço ao não proceder com a poda das árvores, mas também transferiu, de maneira incorreta, a responsabilidade para o município. Ao se negar a realizar a poda, a concessionária desrespeitou o direito do consumidor à prestação ininterrupta e adequada dos serviços essenciais, configurando falha no serviço, nos termos do artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Além disso, o julgado destaca que a não observância desse dever gerou danos morais ao consumidor, que, por sofrer interrupções frequentes no fornecimento de energia elétrica, teve sua rotina afetada. A condenação de indenização por danos morais foi mantida, reconhecendo-se a aplicação da teoria do desvio produtivo, que considera o tempo e os esforços gastos pelo consumidor para solucionar problemas decorrentes da má prestação de serviços.

Esse precedente é relevante pois reafirma a obrigação das concessionárias de adotar medidas preventivas, como a poda de árvores, garantindo a continuidade do fornecimento de energia elétrica e minimizando os riscos de interrupções, especialmente em áreas urbanas densamente arborizadas. Tal decisão reflete a crescente judicialização desse tipo de conflito, evidenciando a necessidade de regulamentação mais clara e efetiva, tanto no âmbito municipal quanto no âmbito das agências reguladoras, como a ANEEL.

Vale destacar que o mesmo entendimento vem sido adotado em decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme se observa no exemplo abaixo:

Ação Cominatória. Prestação de Serviços. Fornecimento de Energia Elétrica. Poda Arbórea Preventiva. Autor que requer a condenação da ré em obrigação de fazer, consistente na poda de vegetação próxima à fiação elétrica. Sentença de procedência. Apelo da ré. Autor que obteve autorização da municipalidade para realizar o corte das árvores próximas à fiação elétrica, com a expedição de ofício à ré. Poda arbórea preventiva que se trata de obrigação da concessionária de serviço público, que deve manter a qualidade e segurança dos serviços fornecidos. Precedentes em casos análogos. Procedência da ação. Astreintes fixadas em valores proporcionais e razoáveis, não comportando redução. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP - Apelação Cível 1066880-82.2022.8.26.0002. Relator (a): Mary Grün. Órgão Julgador: 32ª Câmara de Direito Privado; Foro Regional II - Santo Amaro - 9ª Vara Cível, julgamento: 02/06/2023 e data de Registro: 02/06/2023).

Sendo assim, tais decisões trazem maior segurança jurídica para o desenvolvimento do tema nos municípios.

### **Da lei de podas existente no município de São Paulo.**

Vencido o debate sobre a possibilidade de criação de uma legislação que imponha às concessionárias de energia a responsabilidade pela poda preventiva de árvores, é imprescindível desenvolver um plano para a execução dessa eventual lei, assim como definir métodos eficazes de fiscalização.

Considerando que este estudo se foca no Município de São Paulo, é relevante destacar que a necessidade de um novo projeto de lei pode não ser a solução mais eficiente. A alternativa mais viável seria propor uma alteração à Lei Municipal 17.794/2022, que já disciplina a arborização urbana, com foco em seu manejo, conservação e preservação.

Atualmente, o artigo 22 dessa lei prevê que as concessionárias de serviços públicos devem solicitar autorização para executar podas, supressões ou transplantes de árvores em áreas públicas municipais. No entanto, essa execução depende de autorização prévia e da celebração de ajustes entre a concessionária e o Município, o que se traduz no Termo de Convênio discutido anteriormente. O texto do artigo 22 estabelece:

Art. 22. A execução de poda, supressão ou transplante da vegetação de porte arbóreo localizada em áreas públicas municipais requeridas pelas empresas concessionárias de serviços públicos dependerá de prévia autorização, que poderá ser concedida mediante a celebração de ajuste entre a concessionária e o Município, no qual deverá constar, no mínimo:

I - a necessidade de cumprimento das condições estabelecidas no art. 8º desta Lei;

II - o estabelecimento de prazo máximo para a empresa concessionária atender às solicitações do órgão municipal quanto à execução de supressões, transplantes ou podas da vegetação de porte arbóreo, do desligamento temporário de sistemas que estejam localizados próximos aos espécimes de porte arbóreos que se pretende manejar e da disponibilização das informações relativas aos serviços executados;

III - o cumprimento do Plano Municipal de Arborização Urbana - PMAU e das normas relativas ao manejo arbóreo vigentes no Município.

§ 1º Na vigência do ajuste previsto no caput deste artigo, poderá ser exarada autorização para manejo de mais de um espécime arbóreo de uma vez.

§ 2º Em caso de encerramento do ajuste, restarão suspensas quaisquer autorizações requeridas pela concessionária.

§ 3º O ajuste deverá estabelecer penalidades administrativas a serem aplicadas em caso de descumprimento de suas cláusulas, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei.

§ 4º No caso de ausência de ajuste específico, as concessionárias referidas no caput deste artigo deverão requerer ao órgão municipal competente autorização para o manejo de cada espécime, devidamente instruída com laudo técnico elaborado por engenheiro agrônomo, engenheiro florestal ou biólogo que fundamente a necessidade da intervenção e responsabilize-se pela sua execução.

Apesar da previsão de solicitação, a lei carece de detalhes específicos sobre a responsabilidade das concessionárias quanto à realização das podas de árvores e sobre penalidades claras em caso de descumprimento. Isso evidencia a necessidade de ajustes que garantam maior clareza sobre obrigações e sanções, em conformidade com o próprio § 3º do artigo 22, que menciona penalidades administrativas, mas não as detalha.

Diante disso, a alteração da legislação existente surge como a opção mais prática e eficaz para dar celeridade à implementação dessa obrigação, especialmente considerando a urgência imposta pelas mudanças climáticas que aumentam o risco de eventos extremos. A iniciativa de alteração legislativa por parte do Executivo, com base em um cenário real e emergente, certamente será mais viável do que a proposição de um projeto de lei inteiramente novo.

Nota-se que, no dia 28/02/2024, tramitou para avaliação o Projeto de Lei Municipal nº 470/2023 de autoria do Vereador Isac Felix (PL), com a criação da obrigação, todavia, considerando se tratar de novo projeto de lei e, também, por tratar de um tema semelhante ao da Lei Municipal 17.794/2022, não prosperou, haja vista ir de encontro à previsão do inciso IV, do artigo 7º, da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Dessa forma, a proposta de alterar uma lei vigente não apenas evita esses obstáculos formais, mas também aumenta a probabilidade de aprovação e execução do projeto, principalmente ao simplificar o processo legislativo e focar na adequação de uma norma já em vigor.

## Da proposta de redação de alteração da Lei 17.794/2022

Considerando o exposto no tópico anterior, e levando em conta que o objetivo deste trabalho é contribuir significativamente para o debate sobre governança urbana e a melhoria dos serviços públicos, torna-se necessário o desenvolvimento de uma proposta de alteração da Lei 17.794/2022, com a inclusão da obrigatoriedade de as concessionárias de energia elétrica realizarem a poda de árvores em contato com a rede de distribuição. A seguir, apresenta-se a proposta:

Art. 1º - O artigo 22 da Lei nº 17.794, de 27 de abril de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 22. A responsabilidade pela realização da poda preventiva e corretiva de árvores que estiverem em contato ou em risco iminente de contato com a rede de distribuição de energia elétrica, no território do município, será atribuída à concessionária de energia elétrica responsável pela prestação do serviço.

Art. 2º - Insere o artigo 22 - A na Lei nº 17.794, de 27 de abril de 2022:

Art. 22 - A. A execução de poda, supressão ou transplante da vegetação de porte arbóreo localizada em áreas públicas municipais requeridas pelas empresas concessionárias de serviços públicos dependerá de prévia autorização, que poderá ser concedida mediante a celebração de ajuste entre a concessionária e o Município, no qual deverá constar, no mínimo:

I - a necessidade de cumprimento das condições estabelecidas no art. 8º desta Lei;

II - o estabelecimento de prazo máximo para a empresa concessionária atender às solicitações do órgão municipal quanto à execução de supressões, transplantes ou podas da vegetação de porte arbóreo, do desligamento temporário de sistemas que estejam localizados próximos aos espécimes de porte arbóreos que se pretende manejar e da disponibilização das informações relativas aos serviços executados;

III - o cumprimento do Plano Municipal de Arborização Urbana - PMAU e das normas relativas ao manejo arbóreo vigentes no Município.

§ 1º Na vigência do ajuste previsto no caput deste artigo, poderá ser exarada autorização para manejo de mais de um espécime arbóreo de uma vez.

§ 2º Em caso de encerramento do ajuste, restarão suspensas quaisquer autorizações requeridas pela concessionária.

§ 3º O descumprimento dos prazos estabelecidos no ajuste referido no caput deste artigo será penalizado de acordo com as disposições previstas no Capítulo IV desta lei, sem prejuízo de outras sanções administrativas aplicáveis.

§ 4º No caso de ausência de ajuste específico, as concessionárias referidas no caput deste artigo deverão requerer ao órgão municipal competente autorização para o manejo de cada espécime, devidamente instruída com laudo técnico elaborado por engenheiro agrônomo, engenheiro florestal ou biólogo que fundamente a necessidade da intervenção e responsabilize-se pela sua execução.

§ 5º Na ausência de disposições específicas, a Prefeitura notificará a concessionária responsável sobre a necessidade de poda de árvores em contato com as redes energizadas. O serviço deverá ser executado no prazo máximo de 90 (noventa) dias, sob pena de aplicação das sanções previstas nesta Lei.

É evidente que o processo de alteração legislativa deverá seguir os trâmites legais constitucionalmente previstos, além de poder, e dever, ser aprimorado com sugestões e contribuições dos membros do Legislativo e do Executivo municipal.

Cita-se ainda que os ajustes sugeridos podem ser estabelecidos por meio de Decretos, Portarias ou até mesmo de novos termos de convênios nos moldes do pacto já firmado (item II), sendo necessária a utilização de maior rigorosidade em seu cumprimento, garantindo assim o integral cumprimento das disposições legais estabelecidas.

## Conclusão

O presente estudo analisou as ocorrências registradas na cidade de São Paulo em novembro de 2023, que passaram a se repetir com frequência nos anos subsequentes, evidenciando a fragilidade das redes de distribuição de energia elétrica aéreas expostas ao contato direto com árvores suscetíveis a quedas em decorrência de eventos climáticos extremos.

Nesse contexto, destacou-se a necessidade premente de regulamentação da responsabilidade das concessionárias de energia elétrica quanto à realização de podas preventivas de árvores que apresentem risco ao fornecimento essencial de energia. A análise das normas vigentes, aliada à jurisprudência que reafirma o dever das concessionárias em garantir a segurança e continuidade do serviço público, demonstrou a importância da implementação de uma legislação municipal específica para mitigar os impactos causados à população e assegurar a adequada prestação do serviço.

Considerando que, no Município de São Paulo, já existe regulamentação específica sobre manejo arbóreo, verificou-se que a solução legislativa mais adequada seria a proposição de alteração da **Lei Municipal nº 17.794/2022**, incluindo-se a obrigatoriedade das concessionárias de realizarem podas preventivas das árvores que interfiram na rede elétrica. Tal medida foi analisada sob o prisma da constitucionalidade, concluindo-se pela sua viabilidade jurídica e pela sua eficácia prática diante dos desafios impostos por eventos climáticos extremos.

Por fim, conclui-se que a inclusão da obrigatoriedade da poda preventiva entre as atribuições das concessionárias representa um avanço na governança urbana, contribuindo para a segurança da infraestrutura elétrica e a qualidade de vida da população. A alteração legislativa ora sugerida não apenas preenche uma lacuna normativa, mas também aprimora a prestação do serviço público, garantindo maior proteção ao consumidor e ao meio ambiente, em consonância com os princípios da eficiência e da continuidade dos serviços essenciais.

---

## Artigo

# CONCURSO PÚBLICO COMO ALIADO DA MELHOR GESTÃO PÚBLICA

---

**Marcella Meireles**

*Advogada e Assessora Jurídica do IBAM; Cientista social pela UFRJ. Possui especialização em Direito Digital. Pós-graduanda em Direito Processual Civil.*

---

**Resumo:** O artigo visa analisar a importância do concurso público como modelo eficiente, e principal porta de entrada admissão de pessoal na Administração Pública, especialmente no âmbito dos municípios. Tal procedimento está atrelado à busca pela eficiência dos serviços públicos, já que se baseia sobretudo nos princípios constitucionais (como a moralidade e eficiência). É justamente a busca pela eficiência que se verifica a promoção da igualdade de oportunidades, a valorização, que consequentemente, reverte-se em bons serviços prestados à população.

**Palavras-chave:**

Concurso público  
Eficiência  
Gestão pública

---

## Introdução

O concurso público atualmente está previsto na Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> e se baseia na premissa de que qualquer procedimento administrativo deve estar de acordo com os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É por seu intermédio que os candidatos são avaliados de forma transparente e por suas aptidões como forma de adequação ao cargo pretendido. Aos aprovados (escolhidos com base no seu desempenho e conhecimento, e não apenas em critérios subjetivos) passam a ter diversas vantagens na carreira pública, como a estabilidade (após o período de estágio probatório), além de ter garantido um plano de carreira, a partir de critérios claros para a progressão e promoção.

Quanto às principais características, vemos que o concurso público é um processo administrativo, que deve ter como objetivo a legitimação, eficiência e transparência. Importante lembrar que o poder público é marcado por competências (atribuições dadas por lei) e deveres, baseada na união entre 3 paradigmas: interesse público, democracia e a garantia dos direitos fundamentais. Corrobora para esse entendimento, o que diz Hely Lopes Meirelles:

---

1. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Todo ato do Poder Público, para ser irrepreensível, há-de conformar-se com a lei, com a moral e com a finalidade social. Legalidade, moralidade e finalidade são pressupostos indissociáveis de todo ato administrativo que almeje ser legítimo. A utilização do poder administrativo há-de ser orientada pelo interesse público, nunca pelo interesse pessoal do administrador ou de seus correligionários e mentores. O interesse público, e não a vontade da autoridade, é que impera nos domínios da Administração (MEIRELLES, 1958, p. 16 -17).

Feitas essas constatações preliminares, é possível depreender que a realização de concurso público tem como incumbência principal buscar o interesse público, sobretudo garantir a eficiência dos serviços públicos prestados pelos aprovados de acordo com métodos objetivos. É justamente o que o presente trabalho busca demonstrar, que o concurso público permite maior descentralização do serviço público, especialmente nos municípios.

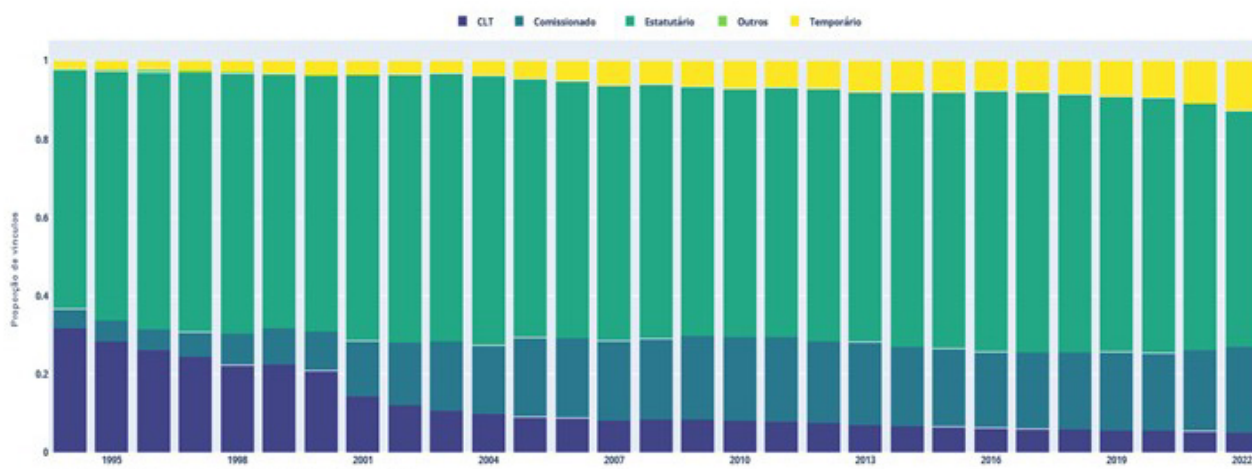
## Breve histórico dos concursos públicos no Brasil

Para entender como o concurso público se transformou num mecanismo organizado de seleção de pessoas, é preciso contextualizar que foi no sec. XX em que este método se consolidou como sendo a principal (não a única) forma de contratação de pessoal pela Administração Pública, indo ao encontro da modernização do Estado brasileiro. Este é um passo essencialmente relevante quando comparado a períodos anteriores à Primeira República, onde inclusive, os critérios eram baseados nas relações pessoais:

Durante toda a administração colonial, imperial, e até a Primeira República, os métodos tradicionalmente usados para se admitir os agentes de Estado no Brasil seguiam princípios basicamente patrimonialistas, segundo os quais os cargos eram distribuídos entre a população de acordo com critérios pessoais de lealdade e confiança da autoridade local ou central (MAIA, 2021, p. 665).

Nos dias atuais ainda estão presentes tais aspectos de contratação baseada na confiança entre o administrador público e aqueles escolhidos para comporem a estrutura organizacional do setor público, porém, prevalece os servidores estatutários. Nesse contexto, elucida perfeitamente o gráfico abaixo, que analisa a proporção de acordo com o vínculo.

**Figura 1 - Proporção de vínculos públicos por categoria de tipo de vínculo – Municipal (1994-2022)**



Fonte: MTE/Rais2022. Base aprimorada por Ipea/Atlas do Estado Brasileiro - 2024

## Princípio da Moralidade

Ao explorar as peculiaridades dos concursos públicos, incumbe refletir sobre os valores e princípios que são aplicados em todas as suas etapas. Primeiramente, os princípios são os valores que, mesmo não expressos em texto legal (mas encontrados na jurisprudência e na doutrina), conferem validade e eficácia jurídica. Eles se dividem em expressos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - todos previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal); e implícitos (como por exemplo, a boa-fé que deve estar presente em todos os atos administrativos). Assim, podemos dizer que todo ato de contratação da Administração Pública deve se pautar neles, como no caso de concurso público. Celso Antônio Bandeira de Mello assim diz, quanto aos princípios implícitos:

(...) compreende-se que estejam submetidas aos seguintes princípios: a) da legalidade; b) da obrigatoriedade do desempenho de atividade pública; c) do controle administrativo ou tutela; d) da isonomia, ou igualdade dos administrados em face da administração; e) da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos (MELLO, 1967, p. 16).

Portanto, resta evidente que os princípios que orientam as aplicações das regras e normas, trazem grande influência dos princípios constitucionais às normas de Direito Administrativo, porém não há dúvidas que existe grande impacto das decisões políticas, que também são meios de interpretação e aplicação prática de normas. De qualquer modo, o gestor público sempre deve considerar as consequências do caso concreto, ponderando entre os prós e contras, os custos, benefícios, eventuais riscos, porém sempre em busca do interesse público.

É por isso que o princípio da moralidade preconiza que o administrador deve pautar-se não apenas em conformidade aos preceitos legais, mas também aos preceitos morais e éticos de boa administração - que ocorrem com a garantia do interesse público.

O princípio da moralidade aplicado no concurso público visa, por exemplo, que o profissional concursado passe a ter maior credibilidade diante dos cidadãos, já que foi escolhido por seus méritos. Acerca do mérito, é preciso falar que ele aqui se baseia sobretudo em critérios de impessoalidade, ética, profissionalismo.

Neste ponto, há de se abordar as vantagens conferida aos aprovados, isso porque a forma em que os servidores são reconhecidos está relacionada ao desenvolvimento do país, já que na evolução da carreira, essa força de trabalho adequada é incentivada ao melhor desempenho e à qualificação (SANTOS, 2023).

Reforçando o que já foi analisado até aqui, o treinamento e desenvolvimento de pessoal para o serviço público, se dá pela busca pela qualificação, treinamentos, o que se vê principalmente nas *Escolas de Governo*<sup>2</sup>.

(...) algumas organizações da sociedade civil, dentre elas a Oficina Municipal, se engajaram em processos de fortalecimento da descentralização federativa, aperfeiçoamento de políticas públicas e capacitação de gestores públicos. Importante recordar que a organização seminal voltada ao fortalecimento da administração municipal no país foi o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, fundado em outubro de 1952, na primeira onda do municipalismo decorrente da intensificação do processo de urbanização (COELHO, *et al.*, 2020, p. 43).

---

2. Estão previstas no art. 39, § 2º da CF: A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Assim, o processo do concurso público garante mais confiança tanto aos munícipes, como ao próprio servidor, uma vez que cria:

(...) quadros qualificados, remunerados com justeza e razoabilidade e cujos mecanismos de desenvolvimento internos à carreira sejam capazes de assegurar motivação, permitir a aferição do seu desempenho, incentivar o aprendizado e assegurar a capacitação continuada de seus integrantes (SANTOS, 2023, p. 601).

Dentre as formas de reconhecimento está também o plano de *cargos e carreiras*<sup>3</sup>, que ao possuir critérios transparentes de desenvolvimento, se dá com base em aprendizado, qualificação e eficiência. Junto a ele, está a *estabilidade* que é conferida após o estágio probatório, ou seja, após 3 anos de efetivo serviço, que permite que não seja demitido sem o devido Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Tal procedimento juntamente com a sindicância permite à Administração Pública aplicar penalidades ao servidor que comprovadamente comete infrações, mas somente após a devida defesa.

## Estrutura administrativa

Ao se analisar o concurso público como ferramenta importante da Administração Pública, cabe frisar que ele é a regra (inciso II do art. 37 da CF), e como exceções há a contratação temporária de excepcional interesse público (inciso IX do mesmo artigo), e a nomeação de ocupantes de cargos comissionados (inciso V deste dispositivo).

Especificamente quanto aos cargos comissionados, destaca-se que são destinados a atividades de chefia, direção ou assessoramento, e que são de livre nomeação e exoneração. Eles foram e ainda são utilizados como forma alternativa de ingresso como bem prevê o inciso V do art. 37 da CF. Sobre os requisitos constitucionais para criação desses cargos, o STF fixou a seguinte tese:

a) a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir (STF, Tema nº 1010, Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 28/09/2018, publicado em 28/09/2018).

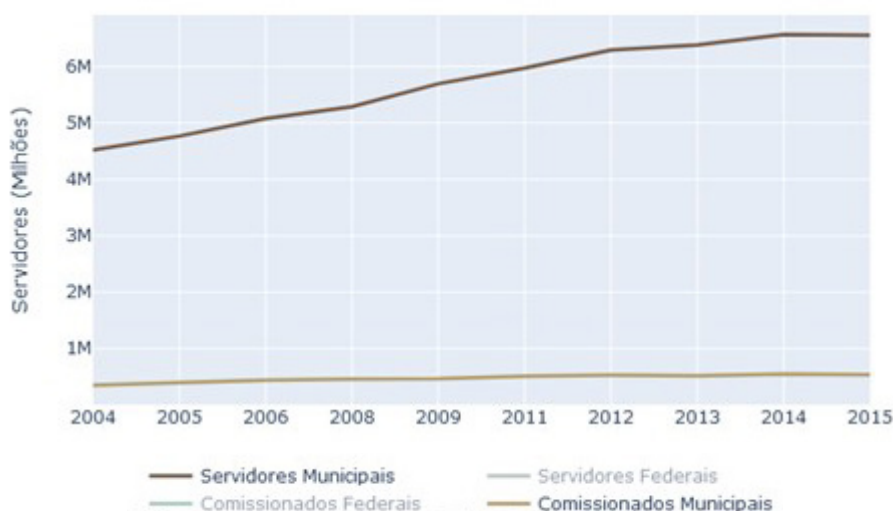
Assim, deve haver um limite máximo de 50% de comissionados em relação aos efetivos, considerando que o concurso público é regra de contratação na Administração Pública.

De qualquer maneira, no gráfico a seguir fica evidente que o número de servidores em comparação ao quantitativo dos ocupantes de cargo comissionado é bem maior:

---

3. O *caput* do art. 39 da CF assim dispõe: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

**Figura 2 - Total de ocupados no setor público subnacional e número**



Fonte: IPEA (Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/133>)

Em prosseguimento, o concurso público pode ser analisado sob a ótica dos efeitos/conteúdo de direito que produz. Ele traz garantias do processo administrativo, já que se qualifica como um processo administrativo, sendo baseada no princípio da legalidade, na racionalização do método do processo e na supremacia do interesse público.

Cumprir ressaltar que processo administrativo, como em um concurso público, é "(...) todo o conjunto de atos sistematizados da Administração Pública na direção uma decisão final, constituindo-se em um instrumento para o desenvolvimento e concretização da atividade administrativa (...)" (BAPTISTA, 2003, p. 158).

A respeito do princípio da eficiência, não se pode deixar de abordar que diante de uma questão fática como em emergências, deve-se ponderar que valerá mais a pena uma contratação por tempo determinado, do que a realização de concurso público é um processo mais longo, o que poderia gerar riscos à entrega e realização de alguns serviços.

## O concurso público e qualificação de mão de obra

Notório é que o concurso público se revela um meio de mobilidade social.

Por isso, há de se abordar o sistema de cotas, que oportuniza a colocação no mercado de trabalho de pessoas historicamente marginalizadas, que acabam ficando de fora do mercado privado, como pessoas negras, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência.

Nesse contexto, em 2014 foi editada a Lei Federal nº 12.990/2014, que estabelecia a reserva de 20% das vagas para candidatos negros em concursos públicos federais, com revisão a cada 10 anos, para garantir o constante aprimoramento dessa política.

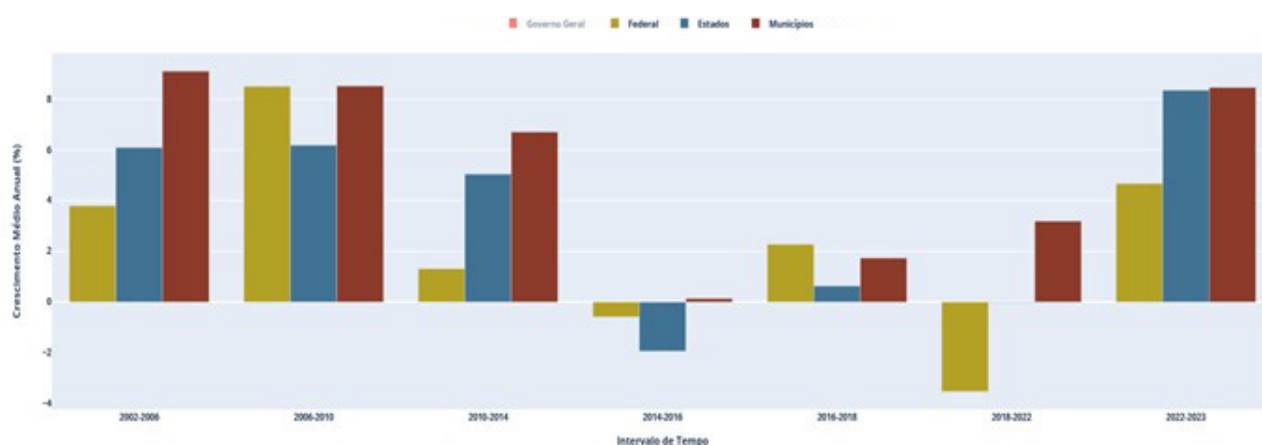
Assim, em 2025 foi editada a Lei Federal nº 15.142/2025, que passou a reservar 30% das vagas não só em concursos públicos, mas também em seleções temporárias, para pessoas negras, indígenas e quilombolas. Importante frisar que estes concorrem concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência, portanto, não há de se falar em violação da meritocracia, já que sua principal finalidade é reduzir as desigualdades para promover oportunidades de trabalho dos beneficiados.

É justamente a partir da existência de uma sociedade moderna, dinâmica e plural, que é possível promover ideais positivos à uma democracia, permitindo-se que façam parte do Poder Público aqueles selecionados por seu mérito, conseqüentemente, aumenta a crença de que grupos antes excluídos podem participar do poder público, e assim diminuir privilégios de outros grupos.

Para melhor elucidar o que foi tratado até aqui, fica evidente que ao gestor municipal cabe selecionar estratégias, ferramentas, e a melhor forma de aplicação de recursos. Justamente por se tratar de recursos de toda a coletividade e por se buscar o bom uso da coisa pública, deve haver maior controle por meio da criação de indicadores com verificações periódicas dos contratados.

Assim, como bem elucida o gráfico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA a seguir, observa-se que houve um aumento das despesas com salários, especialmente nos municípios, em virtude da maior descentralização dos serviços.

**Figura 3 - Crescimento médio anual das despesas com salários, por esfera de governo**



Fonte: IPEA (Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/108>)

## Papel do concurso público na busca pela eficiência

É precisamente nesse contexto que o concurso público se mostra uma excelente ferramenta, visto que permite a continuidade de atividades e políticas públicas, independentemente de mandatos políticos.

Assim, por exemplo, temos a contratação da banca, (que, sem dúvida impactam na logística, na organização, e na transparência). Essa contratação que pode ocorrer, inclusive por dispensa de licitação<sup>4</sup>, quando o órgão já indica determinada banca com a capacidade técnica necessária.

Dentro desse contexto, a banca organizadora deve satisfazer as condições previstas na Lei de Licitações e Contratos, e garantir, por exemplo, os meios adequados de acessibilidade aos candidatos, segurança no armazenamento e transporte das provas, contar com fiscais experientes, que a elaboração das questões

4. Baseado no art. 75 da Lei de nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos que assim dispõe:  
É dispensável a licitação:

(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos.

seja por especialistas nas matérias, além de garantir que não haja vazamentos do conteúdo das provas, o que consequentemente, evita problemas como contestações judiciais ou necessidade de refazer o concurso. Tão importante como isso é verificar como se dão as intermediações entre a administração pública e os candidatos sempre considerando o interesse público.

## Conclusão

À vista de todo o exposto, é essencial sempre serem estimulados debates no campo acadêmico, político e social para o desenvolvimento de atividades no âmbito público indo além dos conflitos de interesses que podem existir. Para tanto, é preciso verificar quais são os problemas encontrados e a partir daí, traçar as possíveis soluções.

Deste modo, fica evidente que o concurso público é apenas o primeiro passo para a reversão em bons serviços para população.

Por isso, ao contextualizar historicamente como esse método se consolidou, é possível compreender como as mudanças sociais influenciaram na construção da Administração Pública como é nos dias de hoje. A partir disso, restou evidente que o concurso público se baseia sobretudo no mérito e na racionalidade, mas também na estabilidade do servidor, o que confere maior liberdade de atuação do mesmo, e torna acessível a fiscalização pelos cidadãos no exercício da participação política em um Estado democrático de direito, fundamentada em princípios norteadores como a moralidade e eficiência.

---

## Referências bibliográficas

BAPTISTA, P. **Transformações do direito administrativo**. São Paulo: Renovar, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm). Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025. Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas; e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/lei/L15142.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15142.htm). Acesso em: 25 jun. 2025.

COELHO, F. de S., *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos.** São Paulo: Oficina Municipal, 2020. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Livro-Escolas-de-Governo-formacao-e-capacitacao-de-agentes-publicos\\_.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Livro-Escolas-de-Governo-formacao-e-capacitacao-de-agentes-publicos_.pdf). Acesso em: 26 jun. 2025.

DE MELLO, C. A. B. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 89, p. 8-33, 1967.

MAIA, B. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 3, p. 663-684, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4639>. Acesso em: 11 mar. 2025.

MEIRELLES, H. L. Os poderes do administrador público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 51, p. 1-18, 1958.

SANTOS, L. A. dos. **Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12085/1/Trajektorias\\_Cap19.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12085/1/Trajektorias_Cap19.pdf). Acesso em: 18 jun. 2025.

# CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal

Implementação do sistema do mérito

Valorização de carreiras

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

Acesse aqui

# Artigo

## JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS. STF ALTERA O PANORAMA

**Ivan Barbosa Rigolin**

Advogado

**Resumo:** O artigo trata da prestação de contas municipais, analisando os procedimentos pertinentes e caracterizando a diferenciação entre contas de governo e contas de gestão. Comenta decisão do Supremo Tribunal Federal - STF que alterou entendimento até então utilizado e oferece explicações a respeito das manifestações do órgão de contas e do Poder Legislativo pertinentes.

**Palavras-chave:**

Prestação de contas  
Atuação dos órgãos de contas e do Poder Legislativo  
Interpretação do STF

**I** – Este assunto – julgamento, e esperada aprovação, das contas do Executivo municipal – de longa data parecia voar em céu de brigadeiro, ou navegar qual cisne manso nas mais plácidas águas deste mundo, eis que o Supremo Tribunal Federal vem de alterar muito significativamente a paisagem.

Com julgamento havido entre 14 e 21 de fevereiro de 2025, o Plenário do STF, julgando pelo *apertado* placar de 11 a 0 a ADPF (Ação de Descumprimento de Preceito Federal) nº 982 - Paraná, proposta pela ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, decidiu que compete ao Tribunal de Contas, e não mais à Câmara Municipal, rejeitar *contas de gestão* de ordenadores de despesa nos Municípios.

Desde logo se destaque – e o acórdão, de 41 fls., o deixa bastante claro – que existem duas espécies de contas que as autoridades municipais realizam: contas de *governo* e contas de *gestão*.

Contas de *governo* são aquelas anuais, o ‘balanço’ do exercício, a execução orçamentária em si, pela qual o Prefeito é responsável, enquanto que contas de *gestão* são aquelas realizadas por ordenadores de despesa, como definidos em lei federal, e que podem não ser o Prefeito.

As contas de *gestão* são um “detalhe”, uma parte ou um pormenor das contas de governo, nas quais se incluem, e apenas essas contas de gestão passam a sujeitar-se, quando é o caso, a reprovação definitiva pelo Tribunal de Contas, que sobre elas profere *julgamento e não apenas parecer*.

A Câmara Municipal, que continua julgando as contas de governo do Executivo, não mais tem ação sobre desfavoráveis julgamentos das contas de gestão, de autoridades municipais que podem não ser o Prefeito, pelo Tribunal de Contas.  
Vamos aos detalhes.

**II** – Ficou assim dividida a competência para apreciar as contas do Executivo municipal:

- a Câmara Municipal dá a palavra final ao apreciar o parecer do TCE sobre as contas anuais, ou seja, as de governo. Vale para este ponto o art. 31 da Constituição, cujo § 2º reza:

Art. 31. (...)

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Talvez já fosse hora de a Constituição dar o nome do 'órgão competente' para emitir o parecer, ou seja, a Câmara Municipal, que é o Legislativo municipal - ou alguém imaginará que exista algum outro órgão competente para aquilo? Mas esse pormenor do texto constitucional não altera a regra sabida e consabida de todos:

- o Tribunal de Contas do Estado não opina, mas *julga* as contas de gestão do Executivo, sejam aquelas devidas à vontade dos *ordenadores de despesa* (Prefeito, ou Secretário, ou Diretor, ou a autoridade incumbida pela norma local de desencadear despesa).

Entra neste ponto outro dispositivo constitucional, o art. 71, que prescreve:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Quanto à ordenação de despesas, o velho e sempre bom Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (reforma administrativa federal), assim definiu *ordenador de despesa*:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, amortização de pagamento, suprimimento de dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

Ainda que o destinatário dessa norma seja a União, os conceitos contábeis ali expendidos são absolutamente gerais para todo e qualquer ente público, e se aplicam inquestionavelmente a todos salvo quando inexistente, a instituição focada, nos entes federados locais.

Assim, para efeito de se aplicar o acórdão do STF na ADPF 082 a Estados e Municípios, vale o vetusto conceito do DL 200/67.

**III** – Foi, portanto, Constituição contra Constituição. Como o art. 31 diz respeito especificamente ao Município, e como o art. 71 se refere à União, parece que a atenção para o Município foi toda absorvida pelo art. 31, e o art. 71 não mereceu atenção.

Ocorre que as normas do art. 71 sempre foram acatadas pelas Constituições estaduais pelo princípio da *simetria*, de modo a que as CEs sempre repetiram normas, que tinham cabimento para os Estados porque não se referiam a exclusividades institucionais federais, nas Cartas estaduais. E foi o caso dos Tribunais de Contas.

As Constituições dos Estados verteram para o seu corpo, ampliadas até mesmo em número de competências, as regras constitucionais federais relativas ao TCU, para os TCEs, e dentre essas a da competência de julgar contas de responsáveis por dinheiros e valores públicos.

Se é assim desde décadas – e desde Constituições anteriores à atual de 1988 -, então não havia razão para essa matéria ter sido negligenciada por tantos anos, ou para que doutrina e jurisprudência tanto batessem o pé em favor da exclusividade julgatória da Câmara municipal, isso, mesmo assim, quando alguém se lembrava do assunto ...

A grande surpresa foi a de *apenas agora*, em 2025, esse tema ter sido reventilado de modo enérgico, por ação, poucos anos atrás, da associação de membros dos Tribunais de Contas, a qual culminou na decisão do Supremo Tribunal em resposta àquela ofensiva. São estranhas as coisas nesta Ilha de Vera Cruz ...

**IV** – Com todo efeito e repetindo, custa crer, e é bem pouco compreensível como uma questão fundamental como a de saber quem julga as contas do Município pudesse ficar até o ano da graça de 2025 no mínimo mal definida.

O acórdão da ADPF 982 história muito bem todo esse período do direito público brasileiro, e bem ilustra como o entendimento jurisprudencial vacilou durante décadas até o ano presente, até que nos últimos tempos se pacificou no sentido de que era apenas e tão somente a Câmara Municipal a final julgadora das contas do Executivo, sejam elas quais forem. Isso agora mudou.

Como pode ter sido ignorado o embate, o choque ou o contraste entre, de um lado, o art. 31, § 2º, e de outro lado, o art. 71, inc. II, ambos da Constituição, para o efeito de se definir a quem cabe afinal julgar as contas do Executivo municipal?

Parecia pacífico, como se disse ao início desta resenha, que o ente julgador das contas do Executivo municipal era a Câmara Municipal – e ponto final; estava encerrada a questão.

Qual a surpresa do publicista, entretanto, quando deparou, em março de 2025, com o desfecho da ação movida pela ATRICON – PR, a qual bem suscitou o histórico inconformismo dos Tribunais de Contas quanto à regra de que o julgamento se dava exclusivamente pela Câmara, um ente político, e não pelos TCs, organismos técnicos de aparelhada estrutura e reconhecida eficiência operacional no país?<sup>1</sup>

**V** – A quem ainda não engoliu – ou se engoliu ainda não deglutiou – a recente *ressurreição* do tema das contas de governo e das contas de gestão, uma breve referência histórica.

Acaso se recorda o gentil leitor de onde remonta essa distinção? De dois milênios atrás, do direito romano, que separava o *jus imperii* do *jus gestionis*.

*Jus imperii* (direito de império) era aquele poder deferido aos governantes máximos do Estado para gerirem soberana e discricionariamente a máquina pública, exercitando suas funções de maneira ampla e generalizada.

*Jus gestionis* (direito de gestão), algo menor que o anterior e inscrito nele, era a atividade negocial exercida pela autoridade tal qual fora um particular ou uma entidade privada.

O direito de império ditava as regras para o exercício do direito de gestão, que era a administração em ponto pequeno daquele, através dos negócios que a autoridade celebrava, assim gerindo ou gestionando a atividade do estado a cada momento específico e circunscrito.

---

1. Recordamo-nos vivamente das aulas de Direito Constitucional ministradas pelo saudoso professor José Luís de Anhaia Mello na velha Academia de São Paulo, ao início da década de 70, em que manifestava sua irresignação com a regra constitucional. Faleceu o mestre muito antes, no entanto, de ver a leitura constitucional mudar.

Não é outro o direito de hoje nos estados institucionalizados, por exemplo nos Municípios. Só o Prefeito exerce o *jus imperii* municipal, representando o Município genérica e amplamente, obedecida apenas a Constituição e a legislação aplicável. Dentro desse só limite o Prefeito contrai e assume as *contas de governo*.

Quanto às *contas de gestão*, tradução moderna do *jus gestionis*, e ainda dentro do Município, autoridades como o Prefeito, ou então Secretários Municipais, Diretores de Departamento ou outras ainda na forma do que dispuser a legislação local, praticam atos de gestão como *ordenadores de despesas* (ver definição dada pelo DL 200/67, retro).

Essas contas de gestão é que são julgadas em definitivo pelos Tribunais de Contas estaduais, sem possibilidade de a Câmara modificar a decisão dos TCEs.

Essas contas, mesmo que rejeitadas pelo TCE, *jamaís podem ter condão de impor inelegibilidade aos responsáveis*.

Somente o julgamento negativo das contas anuais, que são as contas de governo, e cujo julgamento final é pela Câmara Municipal após emissão do parecer pelos TCEs, é que pode ensejar inelegibilidade. E a quem diz que o bolso é o órgão mais sensível do ser humano, esse órgão, quando comparado com a inelegibilidade, assume o segundo lugar..

Quanto às contas de gestão, o julgamento é técnico pelo TCE, e as penas que desse julgamento podem advir são apenas pecuniárias, ou sejam de ressarcimento dos valores impugnados, e/ou multas, nunca algo maior que isso, ou diferente disso.

Enfim, as contas municipais têm dois julgadores: contas de *governo*, Câmara Municipal; contas de *gestão*, Tribunal de Contas do Estado.

**VI** – É preciso que os interessados neste tema conheçam a decisão do STF, preferida à unanimidades dos onze Ministros na ADPF nº 982 – PR, julgamento em 14 a 21 de fevereiro de 2025, e que é a seguinte:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido da arguição de descumprimento de preceito fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme decisões anteriores do STF. Ao final, fixou a seguinte tese de julgamento: “(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”, nos termos do voto do Relator, Ministro Flávio Dino. Falou, pela requerente, o Dr. Lucas Capoulade Nogueira Arrais de Souza. Plenário, Sessão Virtual de 14.2.2025 a 21.2.2025.

Observe-se por fim a coerente preocupação dos Ministros julgadores em *anular* as decisões em processos judiciais ainda não transitados em julgado (ou seja, ainda em curso) que tenham dado provimento a pedidos de anular decisões dos Tribunais de Contas que tenham imputado débitos a ordenadores de despesas.

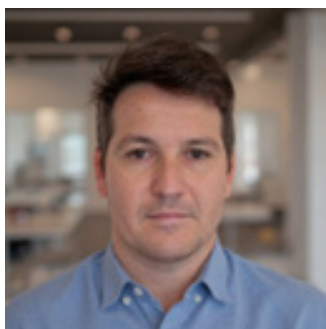
Ilustrando: o TCE julgou irregular uma conta de gestão e determinou ao responsável, multa e que devolva o numerário respectivo. O responsável não se conformou e ingressou com ação judicial contra essa decisão do TCE. O Judiciário deu provimento a esse pedido, e anulou a imputação de débito. O processo ainda corre, e a decisão ainda não é definitiva. Com este acórdão na ADPF 982, o STF anulou a decisão que anulou o débito.

---

## Entrevista

### HOME OFFICE NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS, LIMITES E O QUE VEM PELA FRENTE

---



**Guilherme Roitman Chaves**

*Psicólogo organizacional e assessor técnico do IBAM, com atuação em projetos de estruturação de carreiras, políticas de gestão de pessoas e modernização administrativa.*



**Grace Paul**

*Diretora Executiva da ABRH-RJ, Coordenadora do Projeto Portas Abertas RHRIO, Pedagoga, Coach de Carreira, Consultora de Imagem, Liderança em Educação e RH, Diretora CAMP Mangueira.*



**Magda Hruza**

*Diretora Executiva da ABRH-RJ, negociadora e mediadora de conflitos individuais e coletivos.*

---

Nos últimos anos, o mundo do trabalho passou por transformações profundas, impulsionadas pelo avanço tecnológico, pela digitalização de processos e pela busca por maior equilíbrio entre produtividade e qualidade de vida. Nesse cenário, novas formas de organização surgiram e ganharam espaço tanto na iniciativa privada quanto no setor público — entre elas, o *home office* (teletrabalho).

*Home office* é a execução das atribuições funcionais fora das instalações físicas do órgão, com suporte de tecnologias de informação, metas e critérios de entrega definidos, mecanismos de acompanhamento e preservação das responsabilidades legais do cargo. A lógica de gestão migra do controle de presença para o foco em resultados, com requisitos mínimos de segurança da informação, comunicação clara entre equipes, elegibilidade compatível com a natureza das funções e parâmetros de desempenho verificáveis. Mais do que um arranjo técnico, o *home office* representa uma nova forma de pensar a relação entre o servidor, a instituição e os resultados esperados, o que explica por que essa modalidade vem ganhando espaço nas discussões sobre modernização do setor público.

Para aprofundar o debate, o IBAM ouviu duas profissionais de referência na área de gestão de pessoas. Grace Paul, Diretora Executiva da ABRH-RJ, pedagoga, *coach* de carreira e consultora de imagem, com atuação voltada à liderança em educação e Recursos Humanos e também diretora da Camp Mangueira; e Magda Hruza, igualmente Diretora Executiva da ABRH-RJ, negociadora e mediadora de conflitos individuais e coletivos. Ambas compartilharam suas percepções sobre o *home office* no contexto do serviço público. As opiniões das entrevistadas foram analisadas em diálogo com estudos recentes sobre o tema, compondo uma visão integrada entre prática profissional e evidências de pesquisas.

As percepções convergem em diversos pontos. Há um reconhecimento claro de que o *home office* pode trazer ganhos concretos: melhora da qualidade de vida, redução do tempo gasto com deslocamentos e aumento de produtividade quando há metas bem definidas. Também se destaca a economia gerada pela redução do uso de espaços físicos, somada ao investimento mais inteligente em tecnologia.

As experiências relatadas e os estudos técnicos alertam que esses benefícios não vêm sem desafios. A adoção do *home office* exige estruturas que favoreçam a comunicação entre equipes, acompanhamento de resultados, integração institucional e clareza nas expectativas. Quando isso falha, surgem efeitos como distanciamento, perda do sentimento de pertencimento e queda no engajamento.

Nesse sentido, o modelo híbrido aparece como uma alternativa promissora. Permite certa flexibilidade ao mesmo tempo em que respeita as exigências presenciais de cada função. Para que funcione, no entanto, é necessário que a gestão esteja preparada, que existam diretrizes bem definidas e que a lógica do trabalho por entregas se sobreponha à do controle por presença.

É fundamental reconhecer que nem toda atividade pública pode ser realizada a distância. Funções como atendimento ao cidadão, fiscalização externa e manutenção de equipamentos, por exemplo, continuam a exigir presença física. Ignorar essa realidade tende a gerar distorções e injustiças na implementação do modelo.

Outro ponto que merece atenção é o risco de exclusão digital. Nem todos os servidores contam com internet de qualidade, espaço adequado em casa ou recursos técnicos mínimos. Esse cenário pode criar desigualdade dentro das equipes, provocar sensação de privilégio para alguns grupos e inviabilizar o *home office* em áreas onde ele seria teoricamente possível.

Também é necessário considerar a capacidade das instituições públicas de manter o *home office* como uma política duradoura. Durante a pandemia, muitas adotaram o modelo de forma emergencial. Com a volta à normalidade, parte dessas experiências foi abandonada, o que revelou a fragilidade de iniciativas não sustentadas por planejamento ou por normativas internas. A permanência do *home office* requer mais do que tecnologia — envolve cultura organizacional, regulação interna, liderança preparada e estratégia institucional.

Além das opiniões das especialistas, também podemos observar no dia a dia de trabalho da área de Organização e Gestão do IBAM uma série de movimentos que ajudam a contextualizar o tema. Pensar em gestão de pessoas no serviço público é compreender um modelo que possui características próprias, orientadas por princípios legais, estabilidade e compromisso com o interesse coletivo. A administração pública tem buscado modernizar processos, incorporando práticas contemporâneas de gestão sem abrir mão de seus pilares. Esse equilíbrio é desafiador, pois exige adaptar modelos de carreira e de desenvolvimento profissional a um contexto que não se sustenta pela lógica competitiva de ascensão, mas pela valorização da trajetória e da contribuição social.

Nesse movimento, o *home office* surge como uma ferramenta estratégica, capaz de alinhar o serviço público às transformações do mundo do trabalho. Ele amplia possibilidades de produtividade e otimiza recursos quando implementado de forma planejada, com regras claras, indicadores bem definidos e critérios de equidade. Além de acompanhar tendências, o *home office* representa a oportunidade de repensar a gestão de pessoas sob uma ótica mais flexível, orientada a resultados e à confiança.

Nos municípios, observa-se um esforço crescente de modernização das práticas de gestão de pessoas — um processo gradual, porém consistente, que busca combinar inovação com respeito à cultura administrativa. O desafio é equilibrar tradição e mudança, garantindo que cada nova ferramenta, como o

*home office*, fortaleça o vínculo dos servidores com o propósito público e contribua para um serviço mais eficiente, humano e sustentável.

Mais do que uma solução pontual, o *home office* pode ser uma ferramenta de qualificação do serviço público. Para isso, precisa ser implementado com responsabilidade, visão sistêmica e sensibilidade às especificidades de cada realidade. O que está em jogo não é apenas onde o servidor trabalha, mas como ele entrega valor à sociedade.

Com base nessa análise, convidamos duas profissionais com ampla atuação em gestão de pessoas para compartilhar suas visões sobre o tema. A seguir, apresentamos a entrevista completa com Grace Paul e Magda Hruza, realizada pelo IBAM especialmente para esta edição da revista. As respostas estão organizadas de forma alternada, conforme o roteiro elaborado para esta conversa, preservando a espontaneidade das falas e o tom autêntico de cada profissional.

O formato busca aproximar o leitor das reflexões das entrevistadas e oferecer um panorama atual sobre o papel e os desafios do *home office* na administração pública.

---

## **1. Na sua experiência ou observação, quais são os principais ganhos que o *home office* pode trazer para servidores e instituições públicas?**

### **Grace Paul:**

O *home office* pode aumentar a produtividade, reduzir custos operacionais e ampliar a qualidade de vida dos servidores, graças aos recursos tecnológicos que permitem comunicação e entrega de tarefas a distância com eficiência.

### **Magda Hruza:**

Por se tratar de instituições públicas, é preciso que se analise também a natureza do serviço prestado e como o público pode ser afetado. Isto me parece sanável com um bom planejamento de adoção deste modelo de contrato. E os benefícios podem favorecer os servidores inicialmente de forma geral e mais especificamente aqueles que residam em áreas muito distantes e tenham problemas com mobilidade e acessibilidade. Na minha observação devemos equacionar a prestação do serviço com a socialização necessária para a fluidez do resultado pretendido pela instituição. Portanto, sugerimos sempre uma prévia análise do perfil dos servidores e das funções para dotá-los de treinamento com as novas ferramentas e, sobretudo, verificar — e aí os processos de negociação são fundamentais —, para definir regras de tempo *online*, descrição das tarefas a serem entregues e o canal de comunicação eficaz para o resultado. Além disso, reuniões de avaliação periódicas e o retorno da atividade presencial caso não tenham sido atendidos todos os requisitos de sua implementação.

## **2. E quais são os maiores desafios ou dificuldades que esse modelo costuma apresentar?**

### **Grace Paul:**

Faltam normas claras no setor público, o que gera insegurança jurídica. Além disso, há desafios na gestão de equipes, controle de produtividade e manutenção do vínculo institucional.

### **Magda Hruza:**

A falta de clareza na formulação do modelo para todos os integrantes da instituição e a linguagem simples para que todos possam aderir, além da formulação de regras que permitam a manutenção da qualidade e do que se espera do setor público.

### **3. Você tem visto esse tipo de modelo (remoto ou híbrido) sendo adotado de forma consistente em instituições públicas? Ou percebe resistência?**

**Grace Paul:**

Há avanços pontuais, especialmente após a pandemia, mas ainda existe resistência, tanto por parte da gestão quanto por limitações normativas e culturais.

**Magda Hruza:**

Durante a pandemia, esta forma foi mais disseminada nos limites da legislação à época e também quando da Reforma Trabalhista. A ampliação das ferramentas tecnológicas propicia a prestação do serviço fora dos limites da empresa e deve ser dotada de avaliação dos custos e também da segurança jurídica, o que só se dá com instrumentos claros e bem divulgados. Os aspectos pessoais e culturais das cidades também devem ser levados em conta para que haja efetiva adesão e engajamento que torne eficaz a entrega do serviço e minimize eventuais conflitos.

### **4. De que forma o home office pode impactar a cultura organizacional e o engajamento dos servidores públicos?**

**Grace Paul:**

Pode enfraquecer o senso de pertencimento e a interação entre equipes, se não houver estratégias de comunicação e integração bem estruturadas.

**Magda Hruza:**

Nada deve ser implementado sem prévia análise e comunicação clara. Aprecio muito que, dependendo do número de pessoas envolvidas, sejam feitas reuniões de esclarecimento e de sugestões. O que se constrói junto tende a gerar maior responsabilidade de todos. E se a instituição tem comissão de empregados ou sindicato, por que não os integrar na discussão?

### **5. A gestão de pessoas está preparada para lidar com esse tipo de arranjo de trabalho? O que ainda precisa evoluir?**

**Grace Paul:**

Ainda não totalmente. É preciso investir em formação, ferramentas de acompanhamento e, principalmente, em marcos legais mais definidos para o serviço público.

**Magda Hruza:**

Devemos ampliar o conceito de gestão de pessoas, não se limitando apenas aos setores de Recursos Humanos ou Departamento de Pessoal. Cada gestor pode ter uma visão diversa e agregar ao sistema itens que contribuam para a satisfação de todos. Sugere-se a utilização de formas de comunicação rápidas (ferramentas virtuais) e atenção também aos terceirizados que contribuem para o resultado final. É importante evitar percepções de privilégio e deixar claro que o *home office* não se aplica a servidores em férias ou afastamentos.

### **6. Você conhece alguma experiência pública (municipal, estadual ou federal) que tenha conseguido bons resultados com home office? Se sim, poderia compartilhar de forma geral, sem identificar nomes ou instituições.**

**Grace Paul:**

Sim, há órgãos que conseguiram manter ou até melhorar indicadores de desempenho com equipes em regime remoto, utilizando sistemas digitais de gestão e metas claras.

**Magda Hruza:**

Sim, e o desafio maior continua sendo a entrega para o público — a sociedade, que é o cliente das instituições públicas. O uso de tecnologia que facilita a execução do trabalho deve caminhar alinhado à redução do prazo de entrega e de comunicação que satisfaça os interesses do público.

**7. Na sua opinião, o *home office* e o trabalho híbrido tendem a crescer, se estabilizar ou perder espaço no serviço público nos próximos anos?**

**Grace Paul:**

Tendem a crescer, mas de forma gradual e desigual, conforme evoluírem as regulamentações e a maturidade digital das instituições.

**Magda Hruza:**

Espero que a tendência seja de crescimento, respeitando os limites legais e reduzindo efetivamente custos operacionais, o que pode permitir a adoção de inovações tecnológicas sem descuidar da capacitação dos servidores — presencial ou virtual — e reforçando o papel do servidor público na relação com a sociedade.

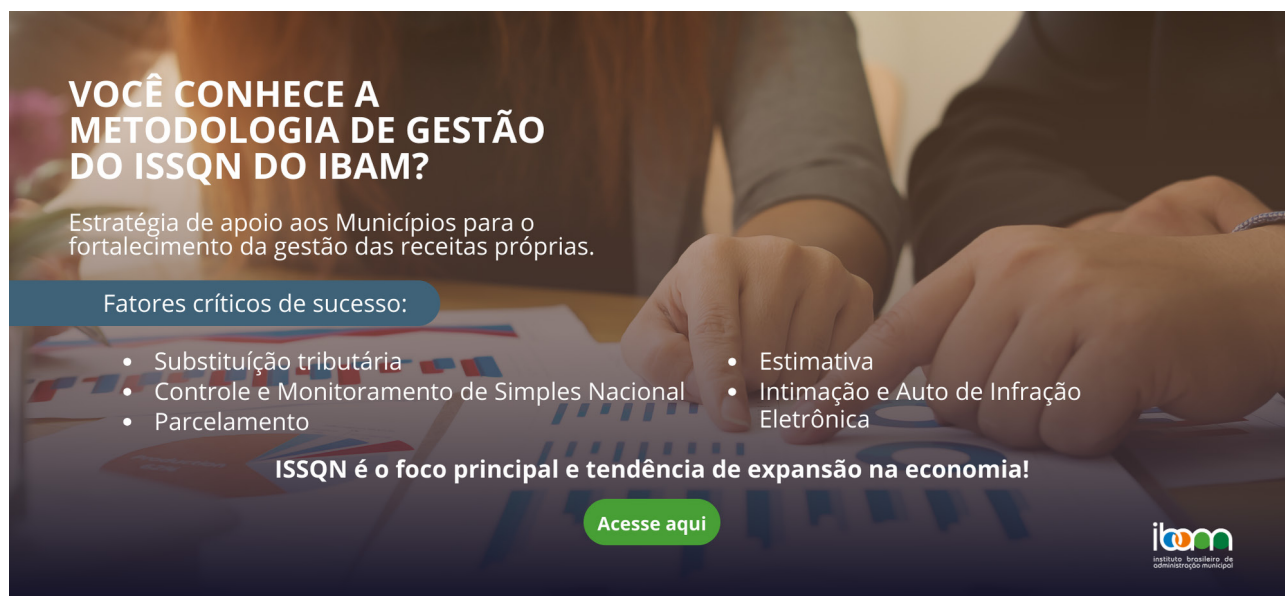
**8. Como você imagina o modelo ideal de organização do trabalho no setor público no futuro próximo?**

**Grace Paul:**

Um modelo híbrido, flexível e regulado por legislação específica, com foco em resultados, qualidade dos serviços e bem-estar dos servidores.

**Magda Hruza:**

Acredito que coexistirão os dois modelos — presencial e *home office* — utilizados de forma equilibrada e adaptada às especificidades de cada situação. Pode haver ajustes para determinadas funções, garantindo resultados, cumprimento das ações e satisfação tanto do servidor quanto da sociedade.



**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](#)

 instituto brasileiro de administração municipal

---

## Parecer

# PATRIMÔNIO MUNICIPAL E DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CASO CONCRETO DE ABERTURA DE VIA PÚBLICA EM BEM DE PROPRIEDADE PARTICULAR

---

**Júlia Alexim Nunes da Silva**

*Advogada e Consultora técnica do IBAM*

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

---

### Consulta:

Há mais de 20 anos foi feita uma divisão em um terreno, de forma irregular, com uma promessa dos proprietários para os moradores que existiria uma rua no local. Faticamente, isto ocorreu, sendo aberta uma rua no local.

Após o falecimento dos proprietários, os herdeiros querem retomar o espaço referente à rua já consolidada, uma vez que faria parte da propriedade particular.

Importante mencionar que a única via de acesso às residências é esta rua.

Pergunta-se que ações judiciais podem ser propostas diante dessa situação fática e que outras providências podem ser tomadas.

---

### Parecer

As vias públicas são bens públicos de uso comum. A construção de vias públicas em terrenos particulares, em especial aquelas que permitam acesso aos imóveis construídos, deve seguir as normas gerais federais e as normas específicas locais que regem os loteamentos urbanos. O projeto de loteamento assim como as obras realizadas no imóvel, além disso, deve ser aprovado junto ao poder público municipal.

De acordo com a consulta, há mais de 20 anos atrás, o bem imóvel foi loteado e dividido, tendo sido construída via pública de forma irregular. A consulta não vem documentada e é impossível saber quais irregularidades foram praticadas e qual a situação do loteamento e dos imóveis construídos. Responderemos à questão colocada, portanto, tendo em vista exclusivamente as informações constantes da consulta.

Uma vez que foi construída via pública, em bem imóvel particular, ainda que de forma irregular, temos que parte desse imóvel foi, na prática, ocupada para construção de via pública e a rua passou a integrar o patrimônio público. De acordo com a doutrina e a jurisprudência pátrias, essa situação fática configura desapropriação indireta.

A desapropriação indireta é a ocupação de bem particular pelo poder público sem que haja o prévio e devido processo de desapropriação. É uma situação fática que viola as normas que regem a intervenção do Estado na propriedade e que deve ser evitada. Se assemelha ao esbulho possessório.

Cabe ao proprietário assim que o bem é ocupado pelo poder público, reagir a essa ocupação para impedir a apropriação total ou parcial do imóvel pelo poder público no momento oportuno, antes que seja dada destinação pública ao bem. Caso o proprietário permaneça inerte e a situação se consolide, não pode mais o proprietário pretender reaver o bem. Nas palavras de Maria Silvia Zanella Di Pietro:

Desapropriação indireta (...) costuma ser equiparada ao esbulho e, por isso mesmo, pode ser obstada por meio de ação possessória. No entanto, se o proprietário não o impedir no momento oportuno, deixando que a Administração lhe dê uma destinação pública, não mais poderá reivindicar o imóvel, pois os bens expropriados, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação (DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 191).

Uma vez que ao bem já foi dada destinação pública, o proprietário pode pleitear junto ao Poder Judiciário não mais o bem e sim indenização por perdas e danos. O prazo prescricional para a proposição dessa ação indenizatória é de 10 anos, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, como bem demonstram os julgados abaixo destacados:

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que, “considerando que a desapropriação indireta pressupõe a realização de obras pelo Poder Público ou sua destinação em função da utilidade pública/interesse social, com base no atual Código Civil, o prazo prescricional aplicável às expropriações indiretas passou a ser de 10 dez anos”, observada a regra de transição do art. 2.028 do Código Civil de 2002 (AgInt nos EAREsp 815.431/RS, Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe 27/10/2017).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. DANOS MORAIS. PRESCRIÇÃO DO DIREITO DE AÇÃO. DECLARAÇÃO DE USUCAPIÃO. CASSAÇÃO DE SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. I - Na origem, trata-se de ação de indenização por desapropriação indireta c/c dano moral contra município. Na sentença foi julgado extinto o feito com resolução de mérito diante da prescrição do direito à ação de indenização por desapropriação indireta e também aos danos morais. Quanto ao pedido, julgou-se procedente, em que se teve a declaração de usucapião em favor do município. No Tribunal a quo, a sentença foi cassada. II - Verifica-se que a situação dos autos se amolda perfeitamente ao Tema n. 1.019 desta Corte, que definiu que o prazo prescricional, aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos. III - Nesse sentido, o seguinte entendimento em recurso especial representativo da controvérsia: REsp n. 1.757.352/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 12/2/2020, DJe 7/5/2020. IV - Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no AgInt no AREsp: 1245657 GO 2018/0021232-7, Data de Julgamento: 30/05/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/06/2022).

Passados 20 anos da abertura da via pública e ocupação do bem pelo poder público, momento em que foram realizadas obras e dada destinação pública ao bem, não têm os herdeiros dos antigos proprietários do bem nem direito a reaver o bem nem direito a indenização.

Note-se, ainda, que os proprietários permaneceram inertes durante 20 anos, o que levou ao perecimento de seu direito. Esses mesmos proprietários, ademais, realizaram loteamento irregular e nem eles e nem seus herdeiros podem se beneficiar dessa irregularidade, na medida em que ninguém se beneficia da própria torpeza.

O bem, portanto, foi incorporado ao patrimônio público, essa incorporação pode ser disciplinada por meio de decisão judicial em ação declaratória da usucapião do bem pelo Município, o pedido de usucapião também pode ser formulado pelo ente público, caso os herdeiros do bem venham a propor ação judicial seja para reivindicar o bem seja para pleitear indenização por perdas e danos.

Por todo o exposto, concluímos que não cabe a propositura de ação judicial pelos herdeiros dos antigos proprietários do bem indiretamente desapropriado. Já ao poder público cabe incorporar a via ao patrimônio público, uma vez que a desapropriação indireta está consolidada e sua apropriação pelo ente público não pode mais, pelo decurso do tempo, ser discutida, por meio de pedido declaratório de usucapião do bem pelo Município.

# 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

# TENDÊNCIA NACIONAL DE ELEVÇÃO DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE PARA ACESSO A CARGOS PÚBLICOS. COMENTÁRIOS

---

**Jaber Lopes Mendonça Monteiro**

*Advogado e Consultor técnico do IBAM*

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

---

### Consulta:

O Consultente, SAAE, solicita orientação e parecer técnico-jurídico sobre a situação do cargo de "Ajudante Administrativo" na autarquia.

Esclarece que, conforme histórico da instituição, o referido cargo foi criado há algumas décadas com atribuições compatíveis e exigência de escolaridade de nível fundamental. Contudo, observa-se que, ao longo do tempo, as funções demandadas para o desempenho das atividades inerentes ao cargo evoluíram, passando a exigir, na prática, conhecimentos e habilidades compatíveis com escolaridade mínima de ensino médio.

As perguntas serão transcritas e respondidas a seguir.

---

### Parecer

Preliminarmente, cumpre registrar que a insuficiência de dados e de documentos que possibilitem um melhor conhecimento dos fatos e circunstâncias que envolvem a situação enfrentada é um problema que sempre dificulta a elaboração de um parecer jurídico conclusivo.

Não se pode, em sede de parecer jurídico, concluir pela adequação desse ou daquele Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos, o que demandaria o pleno conhecimento da realidade local, o que só pode ser feito em processo de reestruturação administrativa dos PCCV o que, por sua vez, exige a alocação de equipe multiprofissional para realização do trabalho.

Sobre a elevação do nível de escolaridade para acesso ao cargo, deve ser esclarecido que a questão não passa necessariamente pela transformação da função. Há alguns anos verificamos a nível federal o aumento de exigência no tocante à qualificação dos policiais federais e dos técnicos do Tesouro Nacional sem que isso importasse na transformação ou ainda na criação de "quadro suplementar" de cargos em extinção.

A Lei 9.266, de 15/03/1996 que reorganiza as classes da Carreira Polícia Federal passou a exigir o curso superior para ingresso nos cargos da carreira, incluindo o agente, escrivão e papiloscopista da Polícia Federal, que antes exigiam somente o nível médio. Por sua vez, a Lei 10.593, de 06/12/2002 que dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional igualmente elevou o nível do técnico da Receita Federal de médio para superior sem que isso importasse em criação de anexo de cargos em extinção. Registre-se que nesse caso não há a exigência de que o curso de ensino superior seja compatível com as atribuições do cargo, há apenas a exigência de nível superior.

Verifica-se que há uma tendência nacional para elevar o grau de complexidade, desde que isso seja justificável. A justificativa da medida parece ser elevar o padrão de excelência dos serviços prestados à sociedade, ou seja, recrutar servidores com maior escolaridade possibilita economia de recursos para qualificação e aperfeiçoamento, agrega mais especialistas nos quadros públicos e torna o corpo funcional mais técnico, dentre outros benefícios. Contudo, só é lícito assim proceder se o caso concreto o exigir, diante das atribuições do cargo e à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

**Ainda sobre os requisitos dos cargos públicos, é digno de nota que o Eg. STF, no julgamento da ADI 4303/RN, decidiu que, quando o nível de escolaridade exigido para determinado cargo público é modificado (por lei) de médio para superior, passando, portanto, os futuros concursos públicos para aquele cargo a exigir a escolaridade de nível superior, os servidores de nível médio que já o ocupavam devem ser nele aproveitados. Também no mesmo sentido, Borges e Sá (BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. Manual de Direito Administrativo Facilitado. 2 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 407.**

É inconstitucional diferenciar o padrão remuneratório com base apenas no nível de escolaridade. Vejamos:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA APELAÇÃO CÍVEL - LEI MUNICIPAL Nº 4.761/2010 - MUNICÍPIO DE CARIACICA - ARTIGO 35 - DISTINÇÃO VENCIMENTO COM BASE UNICAMENTE NO GRAU DE ESCOLARIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INCIDENTE ACOLHIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 35, 36 E 37 DA CITADA LEI. 1. A controvérsia posta em análise cuida de analisar a constitucionalidade material da Lei nº 4.761/2010, do Município de Cariacica, no que pertine o estabelecimento de padrões de vencimentos diferenciados com base unicamente no grau de escolaridade, o que violaria o princípio da isonomia, insculpido no art. 39, § 1º, da Constituição Federal e art. 38, § 1º, da Constituição Estadual. 2. O art. 16, § 2º do citado diploma estabelece que a fixação dos padrões de vencimentos e demais componentes do sistema de remuneração dos servidores da Administração Municipal observará, além dos requisitos de escolaridade, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos que integram seu Quadro, bem como a experiência para a investidura nos cargos e as peculiaridades destes. 3. Entretanto, o que de descortina é que o artigo 35 - bem como os artigos 36 e 37 - estabelece a diferenciação dos vencimentos com base exclusivamente no grau de escolaridade. 4. Dos dispositivos legais acima transcritos, infere-se, como já alinhavado, que o nível de escolaridade é a única diferenciação para fins de enquadramento vencimental dos servidores municipais, de modo a autorizar que servidores que ocupam o mesmo cargo, com iguais funções, carga horária e responsabilidades, percebam vencimentos básicos discrepantes de acordo unicamente com suas especializações, o que, conforme entendimento jurisprudencial, é vedado em virtude da ofensa ao princípio da isonomia. 5. Ademais, nos termos do parecer exarado pela D. Procuradoria de Justiça, "a diferenciação vencimental estabelecida no art. 35 da Lei Municipal n.º 4.761/2010 não se limita à categoria dos analistas municipais de nível superior, na qual se inserem os apelantes, mas se aplica a todos os servidores públicos municipais que exerçam função idêntica na mesma estrutura de carreira, com carga horária igual e que estejam aptos à progressão funcional." 6. Incidente acolhido para declarar a inconstitucionalidade incidental dos arts. 35, 36 e 37 da Lei Municipal nº 4.761/2010. (TJ-ES - Tribunal Pleno. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível 5008670-74.2022.8.08.0000. Rel. Des. Julio Cesar Costa de Oliveira. Julg. 08/05/2023).

Por fim, em se tratando da concessão de aumento real, o Município possui autonomia para conceder aos seus próprios servidores em índice e forma que melhor entender, desde que observado que as leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade, na forma dos arts. 16 e 17 da LRF. De igual forma, deve a propositura observar os limites estipulados para despesa de pessoal dos arts. 19

(60% da despesa corrente líquida no âmbito do Município) e 20, ambos da LRF.

Respondendo objetivamente:

**1. Procedimentos da Administração Pública. Considerando o cenário de evolução das atribuições e requisitos do cargo, quais seriam os procedimentos legais e administrativos que a autarquia deve adotar para regularizar a situação do cargo de "Ajudante Administrativo"?**

Para regularizar a evolução das atribuições e requisitos do cargo de "Ajudante Administrativo", a autarquia deve promover um estudo técnico para avaliação da compatibilidade das mudanças, a ser formalizado em um projeto de lei que revise a descrição do cargo, exigência de escolaridade e atribuições. Essa proposta deve observar os princípios constitucionais e contar com análise de impacto orçamentário.

**2. Transformação do Nível de Escolaridade. É legalmente viável a transformação do cargo de "Ajudante Administrativo", originalmente de nível fundamental, para um cargo com exigência de nível médio de escolaridade? Em caso afirmativo, quais seriam os requisitos e o rito processual a serem observados, em conformidade com os princípios constitucionais e da segurança jurídica?**

É juridicamente viável a transformação do cargo de nível fundamental para o de nível médio, desde que haja lei específica autorizando essa mudança. A medida deve ser precedida de processo administrativo com parecer jurídico, estudos de impacto, e atualização do plano de cargos e salários.

**3. Situação dos Servidores Atuais. Contextualizando que atualmente, todos os servidores atuantes no cargo de ajudante administrativo possuem escolaridade mínima de nível médio, qual o tratamento jurídico a ser dispensado a estes "Ajudante Administrativo"? Quais as implicações para a permanência, readaptação, reclassificação ou qualquer outra medida relativa a esses servidores?**

Os servidores que estão investidos e em exercício atualmente devem manter a titularidade do cargo e suas atribuições. A reclassificação pode ser feita para ajustar a nomenclatura e exigência escolar do cargo sem que haja prejuízo para os atuais servidores, assegurando direitos adquiridos, estabilidade e remuneração correspondente. Alternativamente, pode-se permitir a readaptação ou a criação de quadro em extinção caso alguma incompatibilidade específica seja identificada.

**4. Impacto Remuneratório. No contexto de eventuais alterações na estrutura do cargo ou na situação funcional dos servidores, como a Administração Pública deve proceder em relação à remuneração dos atuais ocupantes do cargo de "Ajudante Administrativo" (lembrando que todos possuem a escolaridade mínima de nível médio)?**

A Administração deve proceder aos estudos de impacto orçamentário-financeiro para reajustar a remuneração de acordo com a nova escolaridade e exigências do cargo, garantindo os direitos dos atuais servidores de acesso ao novo Plano de Cargos, salvo se por alguma incompatibilidade específica for recomendável a readaptação dos atuais ocupantes ou a criação de um quadro em extinção.



**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

---

## Parecer

# ESTATUTO DA OAB E A IMPOSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DO CARGO DE VEREADOR COM O CARGO DE PROCURADOR MUNICIPAL

---

**Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno**

Consultora Técnica

Endereço eletrônico: mvictoriamagno@gmail.com

---

### Consulta:

A Prefeitura consulente expõe e indaga o seguinte, *in verbis*:

Um vereador no município prestou concurso público para o cargo de Procurador Jurídico e obteve aprovação dentro do número de vagas. Agora está prestes a ser convocado para assumir a vaga oferecida. O cargo de Procurador Jurídico no Município tem como requisito: "Curso superior completo, conhecimentos específicos na área, três anos de atividade jurídica a qual o diploma de bacharel seja necessário para o seu exercício, e registro na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Nesse sentido, questiona se o vereador pode acumular o exercício da vereança com o cargo de Procurador Municipal.

---

### Parecer

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão suscitada, registramos que o art. 38, incisos II e III, da Constituição Federal, possibilita ao servidor investido no mandato de Vereador a acumulação do exercício das funções e das remunerações do cargo originário e do cargo eletivo caso haja compatibilidade de horário. Contudo, inexistindo tal compatibilidade, o agente deverá afastar-se do exercício das funções do cargo efetivo e optar entre a remuneração. Nesse diapasão, entendemos por bem transcrever o teor do mencionado dispositivo:

Art. 38 - Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (...)

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior.

Assim sendo, o Vereador pode ocupar cargo público na Administração direta, autárquica ou fundacional em todas as esferas da federação, se admitido por concurso público, já que, na hipótese, a investidura decorre de certame de acesso universal e com regras iguais para todos os interessados. Havendo compatibilidade de horários, não se dará o afastamento, passando a haver o recebimento cumulativo da remuneração e dos subsídios. Se não houver compatibilidade de horários, aplica-se a regra geral, ou seja, o servidor deverá afastar-se do cargo efetivo, podendo optar entre a remuneração do cargo efetivo ou a do mandato.

No entanto, cumpre consignar que na hipótese do cargo efetivo que se pretende cumular, de Procurador Jurídico, existe impedimento legal específico nos termos do art. 30, II, do Estatuto da Ordem dos Advogados (Lei nº 8.906/1994), confira-se:

Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia: (...)

II - os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público.

Diante do exposto, conclui-se que, em que pese a Constituição Federal, em seu art. 38, III, admita a acumulação do mandato de vereador com cargo público efetivo quando houver compatibilidade de horários, tal possibilidade não se aplica ao caso em análise. Isso porque o exercício do cargo de Procurador Jurídico municipal implica o desempenho de atribuições típicas da advocacia pública, consistentes na representação judicial e extrajudicial do Município e na defesa de seus interesses perante órgãos administrativos e judiciais.

Assim, a cumulação entre o mandato de vereador e o cargo de procurador encontra impedimento expresso no art. 30, II, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB), que veda aos membros do Poder Legislativo exercer a advocacia contra ou a favor de pessoas jurídicas de direito público. Trata-se de impedimento de natureza profissional e ética, que independe da compatibilidade de horários, tornando juridicamente inviável o exercício simultâneo das duas funções. Desse modo, o vereador aprovado no concurso público deverá optar entre exercer o cargo de Procurador Jurídico ou permanecer no exercício do mandato eletivo, sendo-lhe vedado acumular ambos os cargos enquanto perdurar o mandato.

Por tudo que precede, concluímos o presente parecer na forma das razões exaradas.



# ASSOCIE-SE AO IBAM

Conte com o IBAM,  
conforme o plano contratato

|                          |                           |                             |                            |
|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| <b>Plano<br/>simples</b> | <b>Plano<br/>avançado</b> | <b>Plano<br/>fidelidade</b> | <b>Plano<br/>temáticos</b> |
|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|

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](mailto:associado@ibam.org.br)

**Saiba mais**



instituto brasileiro de  
administração municipal

