

COORDENADORES
FABIO PAULO REIS DE SANTANA
GABRIEL HENRIQUE SILVA RAMPINI



Anais

Congresso Brasileiro
da Advocacia Pública
do Legislativo Municipal

2023

COORDENADORES
FABIO PAULO REIS DE SANTANA
GABRIEL HENRIQUE SILVA RAMPINI



Congresso Brasileiro
da Advocacia Pública
do Legislativo Municipal

2023

Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo Municipal. São Paulo, SP.

Anais / **1º Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo Municipal.** 30 de novembro e 01 de dezembro de 2023, na Sede da AASP, São Paulo - SP. Coordenadores: Fabio Paulo Reis de Santana e Gabriel Henrique Silva Rampini.

90 p. ; 14 x 21 cm.

1. Direito Administrativo. 2. Legislativo Municipal. 3. Advocacia Pública.

ANAIS CONGRESSO BRASILEIRO DA ADVOCACIA PÚBLICA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

COORDENADORES
FABIO PAULO REIS DE SANTANA
GABRIEL HENRIQUE SILVA RAMPINI

REALIZAÇÃO:



CENTRO DE ESTUDOS
JURÍDICOS INDEPENDENTES

PATROCINADORES:



FABIO SANTANA
ADVOGADOS

UDESP
Despachantes associados



MIND
Goods & Services



LILIANE
SOBREIRA
Advocacia & Consultoria Jurídica

SGP
SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



AGSLEILÕES

APOIADORES:

APROLEGIS
Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais



AASP



Comissão de
Direito Constitucional

SÃO PAULO



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....7

**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E A INICIATIVA DE LEIS
QUE GERAM DESPESAS AO ERÁRIO..... 11**

Luis Fernando Martins Grohs / Rodrigo Lovison Cortez Câmara

**A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DE
PROJETO DE LEI MUNICIPAL QUE VEDA A DISTRIBUIÇÃO
GRATUITA DE SACOLAS PLÁSTICAS 19**

Fabiana Piazzetta Andretta

**O CONTROLE DO TCE SOBRE A INDENIZAÇÃO DE USO DE
VEÍCULO POR VEREADOR: INAFASTABILIDADE DO
EXAME DAS PARTICULARIDADES ENVOLVIDAS.....27**

Guilherme Guimarães de Freitas

**ART. 113 DO ADCT: EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL E
ANÁLISE CRÍTICA SOB A ÓTICA DO LEGISLADOR
INFRACONSTITUCIONAL.....35**

Tiago Fadel Malghosian

**A GESTÃO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
SOB O VIÉS DA LEI 14.133/2021..... 45**

Gabriel Henrique Silva Rampini

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E INICIATIVA
PARLAMENTAR: ANÁLISE DOS VÍCIOS DELAS
DECORRENTES 55**

Carlos Roberto de Alckmin Dutra

DESAFIOS E BEM-ESTAR: UMA ANÁLISE SOBRE A SAÚDE MENTAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS DE CÂMARAS MUNICIPAIS.....63

Marcilene dos Santos Andrade

O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA LEGISLATIVA NA PERSPECTIVA FEMININA75

Natalia Regina Oliveira Santos / Clara Landgraf Domingos Ceccato

RAIO-X DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS83

Fabio Paulo Reis de Santana



APRESENTAÇÃO

O Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo Municipal, realizado nos dias 30 de novembro e 01 de dezembro de 2023, na sede da Associação dos Advogados de São Paulo - AASP, constituiu um marco importante para a advocacia pública, reunindo especialistas e profissionais comprometidos com os debates sobre a atuação da advocacia pública, em especial, nas Câmaras Municipais.



O congresso abordou temas fundamentais para a prática da advocacia pública no legislativo municipal. Entre os assuntos discutidos destacaram-se: "A Advocacia Pública do Legislativo Municipal como Função Essencial à Justiça", "Defesa das Contas da Câmara Municipal perante os Tribunais de Contas", "Competência Legislativa e Iniciativa Parlamentar", "Os Principais Aspectos da Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei 14.133/2021", "Saúde Mental dos Advogados Públicos", "As Comissões Parlamentares de Inquérito e as Comissões Processantes (Decreto-Lei 201/1967)" e "Lei Geral de Proteção de Dados: Principais Aspectos e Desafios de Implementação nas Câmaras Municipais".



Celebramos, com esta publicação dos Anais do Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo Municipal, o sucesso de mais uma jornada acadêmica. Da leitura dos textos aqui compilados, é possível perceber a inquietação dos autores diante dos desafios jurídicos e administrativos que permeiam a atuação das Câmaras Municipais.



Este registro é resultado do esforço coletivo de seus participantes, que, ao compartilhar suas experiências e conhecimentos, contribuem para o fortalecimento do papel da advocacia pública na defesa dos interesses coletivos e na promoção de uma administração pública mais justa e transparente.

Os Coordenadores

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E A INICIATIVA DE LEIS QUE GERAM DESPESAS AO ERÁRIO

Luis Fernando Martins Grohs¹
Rodrigo Lovison Cortez Câmara²

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal estabelece um conjunto de direitos e garantias fundamentais cuja efetivação demanda, por vezes, a edição de leis em sentido estrito. Observa-se na prática legislativa, contudo, certa dúvida sobre a competência para a iniciativa de leis que gerem gastos ao erário, ocasionando entraves nas discussões, retirada de projetos da pauta, ou, até mesmo, a omissão legiferante pelo temor da inconstitucionalidade do projeto de lei.

Pretende-se aqui esclarecer o tema proposto, cindindo-o em três questionamentos distintos: (1) Cabe ao Poder Legislativo municipal a iniciativa de leis que gerem despesas ao Poder Executivo? Em caso positivo, (2) quais os limites gerais dessa iniciativa e (3) quais suas condições?

1. COMPETÊNCIA PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO QUE GERE DESPESAS

Cavalcante Filho³ afirma que a vedação da iniciativa parlamentar de projetos de lei que crie despesas ao erário é um

¹ Procurador Legislativo na Câmara Municipal de Sorocaba. Mestre em Educação. Especialista em Direito Civil.

² Chefe de Seção de Expediente Legislativo na Câmara Municipal de Sorocaba. Especialista em Direito Privado e LGPD.

³ CAVALCANTE FILHO, J. T. **Processo Legislativo Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Juspodvm, 2023.

mito, cuja origem mais provável repousa na extrapolação de regras constitucionais, tais como a vedação de aumento de despesas por meio de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo.

O atual entendimento jurisprudencial sobre a competência para iniciar o processo legislativo decorre do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 878911-RJ. Trata-se, na origem, de Ação Direta de Constitucionalidade Estadual que declarou como inconstitucional a lei municipal do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, que tornou obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança em todas as escolas públicas daquele município. No entanto, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) reformou o acórdão do Tribunal de Justiça fluminense por entender não haver vício de iniciativa, e declarou como constitucional a norma em apreço.

A lei em questão, ao estabelecer o comando de instalação de câmeras de monitoramento, impôs gastos à Administração Pública, dada a necessidade de aquisição e instalação de tais equipamentos. Dessa forma, em sua decisão, o STF sedimentou o entendimento, por meio do Tema nº 917 de Repercussão Geral, de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que, embora crie despesas para a Administração, não discipline (i) a estrutura e (ii) atribuição de seus órgãos, bem como não trate do (iii) regime jurídico de servidores públicos.

Sob essa perspectiva, já há diversos julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), exemplificados pela ADI 2166395-45.2023.8.26.0000, na qual não foi reconhecido vício de iniciativa na lei municipal de São Manoel, que determinou a obrigatoriedade de instalação de brinquedos e academias adaptadas para crianças e adultos com deficiência em parques, praças, escolas e creches municipais.

Destarte, a jurisprudência atual entende ser possível que Poder Legislativo municipal inicie o processo legislativo visando a criação de normas que gerem despesas ao Poder Executivo.

2. LIMITES DA INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO EM PROJETOS DE LEI QUE GEREM DESPESAS

Ainda que possível a iniciativa legiferante parlamentar que implique em custos ao Poder Executivo, o próprio Tema nº 917 de Repercussão Geral estabeleceu seus limites, pois não pode o Poder Legislativo disciplinar a estrutura e atribuição dos órgãos daquele, assim como o regime jurídico de seus servidores públicos.

Se em uma primeira leitura não restam muitas dúvidas sobre esses contornos, a análise da jurisprudência evidencia a extensão da zona cinzenta de incerteza jurídica. Estaria uma lei local que dispõe sobre a presença de enfermeiros e técnicos de enfermagem na rede municipal de ensino invadindo algum dos limites expostos?

Para o Tribunal bandeirante, a resposta é afirmativa, pois tal proposição “acaba por interferir profundamente na organização da rede pública de saúde, ao exigir relevante remanejamento/contratação de pessoal.”⁴ Já o relator do caso, vencido, consigna a compatibilidade da lei impugnada com a decisão do STF, pois trata simplesmente de política pública direcionada à saúde e não cria ou altera cargos, nem trata da estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo.

Não obstante a questão da iniciativa parlamentar, o Tribunal de Justiça paulista vem progressivamente utilizando mais a tese da reserva da administração para considerar inconstitucionais projetos de lei, de iniciativa de vereadores, cujo

⁴ SÃO PAULO. TJSP. ADI 2172081-18.2023.8.26.0000, Relatora: Luciana Bresciani, Órgão Especial; j.: 18/10/2023.

conteúdo trate de aspectos intrínsecos ao Poder Executivo, ainda que não previstos taxativamente⁵. Neste ponto, a doutrina sobre o assunto não teve melhor sorte na busca de um consenso⁶.

3. CONDIÇÕES PARA A INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO EM PROJETOS DE LEI QUE GEREM DESPESAS

Em regra, dois elementos devem estar respectivamente presentes nas leis municipais paulistas que criam despesas: i) fonte de custeio (art. 25, Constituição do Estado de São Paulo); e ii) estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113, ADCT da Constituição Federal).

Embora ambas as condições tratem de Direito Financeiro e visem o equilíbrio das contas públicas, são significativamente distintas entre si. A estimativa de impacto orçamentário e financeiro trata da previsão objetiva do custo de implantação da proposta e de seus resultados, ou seja, “quanto vão custar as ações propostas?”. Já a designação da fonte de custeio diz respeito à indagação “com quais recursos tais ações serão pagas?”. Além dessa diferença em sua substância, o descumprimento de cada uma dessas condições acarreta resultados distintos.

O art. 25 da Constituição Estadual aduz expressamente que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos para atender aos novos encargos. Apesar de tal assertiva levar o intérprete a entender que a ausência ou indicação genérica da fonte de custeio torna a norma

⁵ SILVA, L. F.. A reserva da administração e seu impacto na atuação do Poder Legislativo: Função Legislativa e Função Fiscalizadora. **Rev. Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo**, v. 08, n. 1, p. 37-62, 2020.

⁶ CAVALCANTE FILHO, J. T.. **Processo Legislativo Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Juspodvm, 2023, p. 61-62.

inconstitucional, o TJSP tem entendido que a falta da demonstração dessa resulta simplesmente na inexecuibilidade da lei para o mesmo exercício financeiro em que foi criada⁷. Atinge-se assim a eficácia, mas não a validade da norma.

Já o art. 113 da ADCT da Constituição Federal estipula que a proposição que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário, cuja ausência gera vício de inconstitucionalidade.

Apesar de existir corrente interpretativa que restringe a aplicação dessa norma à União⁸, o posicionamento corrente do STF é pela aplicabilidade também aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal (ADI 6074; ADI 5816). Nesse sentido, o TJSP passou a utilizar o artigo 113 do ADCT como parâmetro de constitucionalidade por considerar que todas as normas da Carta Magna que versem sobre processo legislativo são de reprodução obrigatória (Tema 484 do STF de Repercussão Geral; ADI 2083099-28.2023.8.26.0000).

CONCLUSÃO

Buscou-se nesse texto um breve esclarecimento acerca da possibilidade jurídica da iniciativa parlamentar na criação de leis que gerem despesas ao erário, constatando-se o posicionamento favorável da atual jurisprudência, desde respeitados limites e atendidas certas condições.

Assim, ainda que possa criar despesas para o Poder Executivo, o Poder Legislativo não poderá incidir em violação aos limites impostos pelo Tema nº 917 de Repercussão Geral do

⁷ ADI 2192840-03.2023.8.26.0000, Relatora: Silvia Rocha, Órgão Especial; j. 06/12/2023.

⁸ CAVALCANTE FILHO, J. T.. **Processo Legislativo Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Juspodvm, 2023, p. 61-62.

STF, sendo que a interpretação dessa decisão parece ser bastante ampliativa pelo Tribunal bandeirante.

Quanto às condições, verificou-se que: (1) projetos de lei que criem ou alterem despesas obrigatórias ou impliquem em renúncia de receita deverão ser acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, pois do contrário serão formalmente inconstitucionais; e (2) projetos de lei no Estado de São Paulo que impliquem a criação ou o aumento de despesa públicas deverão ser acompanhados da indicação dos recursos financeiros para atender os encargos que propõe, sob pena de serem inexequíveis durante o exercício financeiro.

No tocante às limitações da pesquisa, destaca-se que a abordagem concisa deste tema proporcionou uma visão panorâmica, sem a pretensão de esgotar suas complexidades. Além disso, parte das conclusões são específicas apenas para o Estado de São Paulo em razão de normas específicas de sua Constituição. Por fim, ainda são escassas decisões relacionadas à recente Emenda Constitucional nº 128, de 22 de dezembro de 2022, as quais podem trazer nova compreensão da indispensabilidade de indicação de recursos financeiros necessários ao custeio de ações propostas em leis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. STF. ADI 5816 RO, Relator: Alexandre de Moraes, Plenário, j.: 05/11/2019.

_____. ADI 6074 RR, Relatora: Rosa Weber, Plenário, j.: 01/02/2021.

_____. ARE 878911 RJ, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j.: 29/09/2016.

CAVALCANTE FILHO, J. T.. **Processo Legislativo Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Juspodvm, 2023.

SÃO PAULO. TJSP. ADI 2083099-28.2023.8.26.0000, Relator: Dé-
cio Notarangeli, Órgão Especial, j.: 09/08/2023.

____. ADI 2087299-78.2023.8.26.0000, Relator: Evaristo Santos,
Órgão Especial; j: 22/11/2023.

____. ADI 2166395-45.2023.8.26.0000, Relator: Vianna Cotrim,
Órgão Especial, j.: 13/09/2023.

____. ADI 2172081-18.2023.8.26.0000, Relatora: Luciana Bresci-
ani, Órgão Especial; j.: 18/10/2023.

____. ADI 2192840-03.2023.8.26.0000, Relatora: Silvia Rocha, Ór-
gão Especial; j: 06/12/2023.

SILVA, L. F.. A reserva da administração e seu impacto na atu-
ação do Poder Legislativo: Função Legislativa e Função Fiscali-
zadora. **Rev. Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo**,
v. 08, n. 1, p. 37-62, 2020.

A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DE PROJETO DE LEI MUNICIPAL QUE VEDA A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE SACOLAS PLÁSTICAS

Fabiana Piazzetta Andretta⁹

INTRODUÇÃO

O impacto do plástico no meio ambiente e a crescente onda de legislações locais disciplinando a oferta de sacolas plásticas inspirou a proposta de lei no Município de Curitiba regulamentando a distribuição de sacolas plásticas pelos estabelecimentos comerciais¹⁰.

O principal dispositivo do projeto vedava a distribuição gratuita de sacolas plásticas descartáveis feitas de derivados de petróleo destinadas ao acondicionamento e transporte de mercadorias.

O Regimento Interno da Câmara Municipal¹¹ de Curitiba prevê que os projetos de lei a serem analisados pelas Comissões da casa serão previamente instruídos pela Procuradoria Jurídica (art. 60-A). O presente artigo foi construído a partir da instrução jurídica elaborada no referido processo legislativo.

De todo modo, o art. 62 do Regimento Interno, atribuiu exclusivamente à Comissão de Constituição e Justiça exarar parecer quanto à admissibilidade das propostas legislativas. Portanto, as considerações feitas na instrução jurídica apresentada - e conduzidas ao presente artigo - não vincularam a Comissão.

⁹ Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Procuradora da Câmara Municipal de Curitiba.

¹⁰Proposição nº 005.00182.2022 de iniciativa da Vereadora Maria Leticia. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&cod=005.00182.2022> Acesso em 15/02/2024.

¹¹

Ao final, será apresentado o desfecho do processo legislativo em questão.

2. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA E INICIATIVA

A análise da constitucionalidade formal do projeto de lei consiste na verificação da competência para elaboração do ato normativo. É realizada de forma casuística, com amparo no texto constitucional, na Lei Orgânica Municipal, na jurisprudência e na doutrina constitucionalista.

A Constituição da República distribuiu as competências federativas com base numa presunção da preponderância de interesses para legislar sobre cada matéria. O art. 30 outorga as competências próprias dos Municípios destacando-se a legislação sobre interesse local (inciso I) e a competência para suplementar a legislação federal e estadual (inciso II).

O interesse local refere-se ao atendimento das necessidades e peculiaridades diretamente ligados ao Município e aos munícipes, ainda que haja algum efeito na relação com outros entes federativos. Em sua obra, Hely Lopes Meirelles destaca que *“o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse do Município em relação ao do Estado e da União (...) não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas o grau, e não de substância”*¹²

No caso, a proposta visa a regulamentação da distribuição gratuita de sacolas plásticas feitas de derivados de petróleo e a principal modificação que o projeto busca implementar no âmbito local é a vedação da distribuição gratuita.

O tema é atinente à preservação do meio ambiente que é de competência material comum (art. 23, inciso VI da

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2017. pág. 143.

Constituição Federal) e de competência legislativa concorrente (art. 24, inciso VI).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 732686/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 19/10/2022 (Tema 970 - Repercussão Geral) firmou a tese que “*É constitucional - formal e materialmente - lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis.*”.

Na decisão, a Corte ponderou que, apesar de não estarem no caput do art. 24, os Municípios também possuem competência para legislar sobre meio ambiente. Isso porque, quando o assunto é de interesse predominantemente local e demanda ação urgente, o ente municipal pode legislar de forma suplementar, estabelecendo normas específicas e gerais, sempre que necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas.

Portanto, existe competência político-administrativa e legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar.

Sob a ótica da denominada competência legislativa suplementar, todavia, é de rigor avaliar se a proposta de lei não colide com eventual regramento federal e estadual aplicável¹³.

A Lei Federal nº 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e prevê um regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos (art. 4º). Tem dentre os objetivos a “*não geração, redução, reutilização, reciclagem e*

¹³ “As competências legislativas suplementares atribuídas aos Municípios devem ser exercidas com observância da legislação estadual e federal. As leis locais instituídas com fundamento na repartição vertical de competências estão, portanto, subordinadas às leis da União e do respectivo Estado.” (NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. Volume único. São Paulo: Método, 2014. pág. 762)

tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (art. 7º, II).

No Estado do Paraná foi instituído pela Lei nº 20.607/2021 o Plano Estadual de Resíduos Sólidos que insere dentre as diretrizes a promoção de “*não geração, redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem*” (art. 6º, II, b) e “*a sustentabilidade (dimensões técnica, ambiental, social, cultural e econômica) na gestão de resíduos sólidos;*” (art. 6º, II, e).

A proposta municipal de vedação à distribuição gratuita de sacolas plásticas visa desestimular a produção de resíduos e incentivar a utilização de materiais biodegradáveis, o que está alinhado às diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional e na Política estadual. Portanto, se amolda aos requisitos para a competência supletiva dos municípios.

No que toca à constitucionalidade formal subjetiva, cabe analisar se há regularidade na iniciativa do projeto de lei. Conceitua-se iniciativa como a faculdade, ou legitimidade atribuída a determinado ente para deflagrar o processo legislativo¹⁴.

No direito brasileiro, a regra geral é que os projetos de lei possam ser apresentados pelos membros do legislativo ou suas comissões, pelo Chefe do Poder Executivo e pelos cidadãos¹⁵.

¹⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 14 ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1007.

¹⁵ “Trata-se daquilo que a doutrina especializada convencionou chamar de iniciativa comum, que, por estabelecer a mais ampla participação dos agentes estatais e da sociedade civil no processo legislativo, bem retrata o compromisso democrático e o caráter liberal do regime engendrado pela Assembleia Nacional Constituinte. Em relação a algumas matérias, contudo, a Constituição confia a determinados agentes políticos a prerrogativa de iniciar o processo legislativo. Fala-se, então, em iniciativa legislativa reservada ou privativa, estabelecida, sempre em caráter excepcional, com o propósito de garantir a separação de poderes ou a autonomia de determinadas entidades. Além disso, a reserva de iniciativa serve como mecanismo de aproveitamento da expertise que o gestor público acumula em seu campo de atuação, confiando-lhe a oportunidade de elaborar proposição legislativa a ser submetida ao Congresso Nacional.” (Informativo 1027. ADI 5241, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-190 DIVULG 22-09-2021 PUBLIC 23-09-2021)

No caso, não se vislumbra a incidência de nenhuma das hipóteses de reserva de iniciativa, sendo, portanto, concorrente ao chefe do Executivo e membros do Legislativo, conforme art. 51 da Lei Orgânica do Município de Curitiba - que reproduz o art. 61, §1º da Constituição Federal.

Ademais, foi observado que a jurisprudência é no sentido da inexistência de iniciativa privativa do Executivo. Como exemplo, no julgamento do RE 729731 ED-AgR, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, o Supremo Tribunal Federal entendeu que lei municipal de iniciativa parlamentar que proíbe a utilização de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo.

3. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A constitucionalidade material dos projetos de lei se relaciona com o conteúdo da norma proposta, com conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. A legitimidade da atuação legislativa é aferida por meio da conformação da norma aos limites constitucionais, vedando-se ao legislador exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição¹⁶.

A proposta de lei do Município de Curitiba vedava a distribuição gratuita de sacolas plásticas feitas de derivados de petróleo. A discussão que permeia os debates sobre a constitucionalidade de normas municipais semelhantes é se, em prol da defesa do meio ambiente, a instituição de lei municipal

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book - não paginado.

restringindo o uso de sacolas plásticas não viola o princípio da livre iniciativa (art. 170, Constituição Federal).

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 732686/SP, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que não há inconstitucionalidade na lei municipal que privilegia o princípio da proteção ao meio ambiente equilibrado (art. 225, da CF/88) em detrimento da máxima fruição da liberdade jurídica dos particulares e da livre exploração de atividades econômicas (art. 1º, IV, art. 5º, I, e art. 170).

Ademais, assentou que a característica restritiva da legislação se revela necessária, adequada e proporcional, de modo a viabilizar o desenvolvimento da atividade econômica empresarial de uma forma mais protetiva ao meio ambiente.

A decisão da Corte não é vinculante ao Poder Legislativo. Nesse ponto, a decisão sobre a constitucionalidade da proposta legislativa depende da avaliação subjetiva, inerente à atividade parlamentar, acerca dos limites do poder de legislar e dos valores constitucionais envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo é uma síntese dos principais pontos abordados na instrução jurídica¹⁷ apresentada ao projeto de lei do Município de Curitiba ementado “*Dispõe sobre a regulamentação da distribuição gratuita de sacolas plásticas feitas de derivados de petróleo em todos os estabelecimentos comerciais do Município de Curitiba.*”.

Como visto, não foram encontrados óbices de natureza constitucional na análise realizada. Alinhando-se ao entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 732686/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux, concluiu-se que é constitucional, formal e materialmente, o projeto de lei

¹⁷ Instrução n. 0004.2023 de 11/01/2023 https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/InstrucaoViewForm.do?select_action=&000042023&ins_id=12860&popup=s&chamado_por_link&PESQUIZA. Acesso em 16/02/2024.

municipal que regulamenta o uso de sacolas plásticas, vedando a distribuição gratuita de sacolas produzidas com derivados de petróleo.

A despeito disso, o projeto de lei do Município de Curitiba foi arquivado pela Comissão de Constituição de Justiça da Casa. O colegiado compreendeu que haveria inconstitucionalidade material da proposta por ofensa ao princípio da livre iniciativa e a autora do projeto não apresentou pedido de deliberação pelo plenário (art. 62, §2º, RI).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional. Volume único**. São Paulo: Método, 2014

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book - não paginado.

O CONTROLE DO TCE SOBRE A INDENIZAÇÃO DE USO DE VEÍCULO POR VEREADOR: INAFASTABILIDADE DO EXAME DAS PARTICULARIDADES ENVOLVIDAS

Guilherme Guimarães de Freitas¹⁸

INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de defesa apresentada junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), na qual se abordaram alguns temas relativos a apontamentos quanto ao sistema de indenização por uso de veículos pelos Vereadores da Capital Gaúcha (denominado de INDEV).

Na ocasião, o TCE/RS apontou, em Relatório de Auditoria, a necessidade de ajustes na forma de apuração e controle do referido sistema INDEV.

Desse modo, apresentaram-se argumentos a serem (re)considerados pelo TCE/RS, a fim de bem decidir sobre a questão, com observância de suas particularidades, cujos argumentos utilizados são sintetizados no presente texto.

CONSIDERAÇÕES

Em Relatório de Auditoria pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul a respeito do Sistema por Uso de Veículos – INDEV da Câmara Municipal de Vereadores, foi apontada a necessidade de adoção das seguintes medidas (sob pena de repercussão nas contas futuras do Legislativo Municipal):

- a) A inserção de campos de preenchimento no Sistema em que haja opções pré-estabelecidas

¹⁸ Procurador da Câmara Municipal de Porto Alegre, Mestre em Direito Público pela UFRGS.

para simples seleção do vereador, a fim de padronizar a alimentação de dados ao sistema: por exemplo – objeto da atividade parlamentar em um campo e endereço específico do local onde será prestada tal atividade em outro;

b) Inclusão do endereço da Câmara de Vereadores como origem em todos os deslocamentos, possibilitando que as distâncias registradas do percurso sejam preenchidas automaticamente pelo sistema a partir da simples informação quanto ao endereço de destino;

c) Análise do “cruzamento” entre os deslocamentos dos vereadores com carros oficiais e carros próprios, a fim de verificar se há duplicidade de deslocamento de carros oficiais transportando vereadores e de deslocamento indenizado em carro próprio;

d) Obrigatoriedade de que o lançamento das informações no sistema ocorra diariamente, ou então semanalmente. Se permitido que, apenas ao final de cada mês, as informações sejam lançadas no sistema, aumenta o risco de erro e/ou imprecisão dos dados informados.

As medidas apontadas deixavam de considerar certas peculiaridades típicas do exercício da vereança que, uma vez observadas, resultariam em diferentes conclusões.

O Vereador é agente político local e, nessa qualidade, representante dos munícipes, com tríplice função: legislativa, fiscalizadora e denunciadora. Sem mencionar, também, função julgadora quando vota em processo de impedimento do

Prefeito, ou mesmo função acusadora quando for o próprio denunciante em pedido de *impeachment*¹⁹.

De tal maneira, não pode (ou não deveria) ser visto e entendido como um servidor público normal. Não o é. Desempenha atividades que não se limitam ao exercício presencial da vereança na sede da Câmara Municipal, devendo se fazer presente constantemente junto ao seu eleitorado. Para tanto, deve estar presente nos mais diversos locais da cidade, seja para participar de eventos relacionados às suas pautas políticas, seja simplesmente para tomar e manter contato com os munícipes a fim de colher eventuais demandas existentes e, na medida do possível, atendê-las.

Daí porque se justifica a própria necessidade de haver alguma indenização ao Edil pelo uso de seu veículo particular no exercício de sua função parlamentar. O que não afasta a imperiosa obrigação de haver controle adequado das verbas públicas, contudo, sem olvidar das peculiaridades do cargo político em tela.

Dito isso, cumpre examinar cada um dos itens das recomendações contidas no Relatório de Auditoria.

O primeiro item diz respeito à ausência de informação acerca do endereço específico/exato ao qual se destinou o Vereador, bem como do objeto da atividade parlamentar. Como referido, os Vereadores são agentes políticos e, como tais, possuem agendas muitas vezes relacionadas com um público específico ou mesmo parcela do eleitorado cuja publicidade pode causar prejuízos políticos ao agente.

Muitas vezes, a informação detalhada que pretende ver implementada a Corte de Contas simplesmente não pode ser fornecida sem que resulte prejuízo político ao próprio

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Manual do vereador**. 5. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 102-103.

desempenho da função parlamentar e, como consequência, à própria Vereança.

É certo que o interesse público deva prevalecer sobre o privado, porém a situação em destaque envolve igualmente interesse público. É do interesse público dos representados por determinado Vereador que este tenha as condições de atuar diminuindo, na maior medida possível, eventuais interferências de outros interesses políticos, o que pode efetivamente ocorrer quando o parlamentar for obrigado a expor endereços completos de seus destinos e objeto pormenorizado de suas atividades em cada situação.

A segunda recomendação do Relatório de Auditoria dizia que deveria constar o endereço da Câmara Municipal como origem de todos os deslocamentos.

Em que pese não se olvide da importância de fixar parâmetros objetivos para fins de aferição de *quantum* indenizatório, a inclusão do endereço da Câmara Municipal como origem de todo e qualquer deslocamento deixa de observar à realidade. É que, sendo verba indenizatória, deve corresponder, da forma mais precisa possível, ao efetivo uso do veículo particular no desempenho de atividades parlamentares, de tal sorte que não se mostra apropriada a “presunção” de que todos os deslocamentos terão como origem a Câmara Municipal.

O próprio art. 70, parágrafo único, da Constituição da República indica a necessidade de prestação de contas pela utilização de valores públicos, o que deve ser feito, no caso concreto, com a verdadeira distância percorrida entre os reais pontos de início e de fim de cada deslocamento. Entretanto, presumir um ponto de partida fixo nem sempre representará a realidade e poderá vir a causar distorções, a ver, por exemplo, se um Vereador, morador de um bairro afastado, tiver um compromisso de cunho parlamentar logo pela manhã, em local próximo à sua residência, deveria se deslocar até a Câmara Municipal para

depois voltar ao endereço que lhe era contíguo, o que feriria, inclusive, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Além disso, a existência de um teto indenizatório quanto ao uso dos veículos particulares já resulta forma de controle da verba, não sendo cabível presumir irregularidade na utilização que atinja o limite.

A respeito do terceiro item, que aponta para a necessidade de “análise do ‘cruzamento’ entre os deslocamentos dos vereadores com carros oficiais e carros próprios”, a providência, sob a premissa de verificar eventuais duplicidades de deslocamentos, parte da interpretação equivocada de que somente o Vereador poderia fazer uso de veículo para fins parlamentares, não sua assessoria.

Há que se ter em vista, porém, que o parágrafo único do art. 1º, da Resolução de Mesa n. 391, de 30 de abril de 2008, da CMPA, dispõe que “são consideradas atividades parlamentares, para fins desta Resolução de Mesa, as exercidas pelos(as) Vereadores(as), chefes de gabinetes e assessores, que estejam estritamente vinculadas ao exercício do mandato”.

Ou seja, a atividade parlamentar, ao contrário da leitura feita pelo TCE, não é necessariamente exclusividade do Vereador eleito, mas também pode ser, eventualmente, exercida por seus assessores, em representação. Afinal, não é nada incomum que, em uma Capital, os Vereadores venham a ter agendas simultâneas, de igual importância ao exercício da vereança; situações em que podem perfeitamente se fazer representar por assessores a fim de cumprir possível multiplicidade de compromissos.

Por fim, a última recomendação apontada é a de que o lançamento das informações no sistema INDEV deveria ser realizado diária ou semanalmente, porque, aparentemente, o controle mensal aumentaria o risco de erro e/ou imprecisão dos dados.

Ocorre que a recomendação não trouxe qualquer fundamento prático, lógico, razoável ou adequado para tanto. Pelo contrário, parece ter havido exame puramente subjetivo dos Auditores da Corte de Contas. Não havia qualquer elemento nos autos que indicasse ser falho o controle mensal realizado em comparação ao diário/semanal. Tampouco havia qualquer indicativo objetivo no sentido de que o lançamento diário ou semanal tenha realmente alguma vantagem em relação ao mensal.

É certo que se o lançamento depender exclusivamente da memória pessoal de Vereador ou da sua equipe, então muito provavelmente erros ocorrerão e se justificaria o lançamento diário. Todavia, não é o que ocorre, porquanto cada Gabinete pode (e faz) seus controles individuais a fim de possibilitar o lançamento correto dos deslocamentos para fins de indenização.

Vale destacar também que a própria Casa Legislativa tem a incumbência de realizar controle interno, com apuração física dos veículos e seus hodômetros. Tudo a fim de, justamente, evitar e/ou identificar eventuais falhas no lançamento mensal.

CONCLUSÃO

Quando da elaboração da defesa, avaliou-se que faltou à Corte exame mais apurado e sensível às peculiaridades das atividades políticas desenvolvidas pelos parlamentares. Afinal, não se está a tratar de servidores públicos, mas de agentes políticos que, como tal, desempenham relevante papel ao exercer suas atividades.

Percebe-se, não raras vezes, que os Tribunais de Contas fazem avaliações e apontamentos de forma generalista, como se todo e qualquer serviço público funcionasse e se realizasse de maneira idêntica. As particularidades da atuação legislativa, por exemplo, não deveriam ser menosprezadas pelas Cortes de

Contas, mas conformadas de acordo com a realidade, sob pena de inviabilizar o exercício constitucional do mandato parlamentar na esfera municipal.

ART. 113 DO ADCT: EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL E ANÁLISE CRÍTICA SOB A ÓTICA DO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL

Tiago Fadel Malghosian²⁰

INTRODUÇÃO

Em 15 de dezembro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 95, que “*altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*”²¹, com diversas regras e limites ao dispêndio público, tendo sido preconizada para a referida reforma constitucional a vigência por 20 (vinte) exercícios financeiros²².

Na emenda foi inserido o art. 113 ao ADCT estabelecendo regra própria do processo constitucional legislativo para que toda proposição que crie ou altere despesa obrigatória, ou que renuncie receita esteja acompanhada do respectivo estudo de impacto orçamentário e financeiro²³.

Sabemos que essa exigência não é inédita, porquanto a LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) já previa a

²⁰ Procurador da Câmara Municipal de Valinhos. Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio com extensão na Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Pós-graduado em em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio e em Direito Penal e Direito Processual Penal pelo Instituto Damásio de Direito-IBMEC.

²¹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emen- das/emc/emc95.htm>.

²² “*Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*”

²³ “*Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*”

necessária apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro na hipótese²⁴.

É cediço que a EC em questão instituiu o “*Novo Regime Fiscal*” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, conforme consta expressamente do art. 106, do ADCT.

Ocorre que a interpretação quanto ao âmbito de aplicação do art. 113, do ADCT alçou o Pretório Excelso, que estendeu a regra também aos demais entes federativos²⁵ suscitando, ainda, dúvidas quanto a sua constitucionalidade no contexto da iniciativa legislativa do parlamentar.

Nesse cenário, faremos uma breve digressão pela evolução jurisprudencial até chegarmos na problemática ora enfatizada: a medida da restrição impelida pela jurisprudência à iniciativa parlamentar.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA QUANTO AO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO ART. 113, DO ADCT

Conforme sobredito, não é nova a exigência impelida pelo art. 113, do corpo constitucional transitório, porquanto já constava da LRF. Em que pese a previsão infraconstitucional,

²⁴ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [...] Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...] Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a **estimativa prevista no inciso I do art. 16** e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [...]

²⁵ Tese fixada na ADI nº 6303/RR: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”.

em 2016 sobreveio alteração formal da Lei Maior propugnando a observância do requisito em nível constitucional para a proposição legislativa que incorra em uma das situações ali descritas.

A interpretação do dispositivo chegou aos tribunais e, desde logo, pedimos vênias para limitarmos a análise à jurisprudência do E. TJ/SP e do Pretório Excelso no âmbito das ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

Inicialmente, a Corte Paulista entendia que a EC nº 95/2016 tinha aplicabilidade restrita ao âmbito da União, tomando por base a própria redação do art. 106 do ADCT retro transcrito²⁶.

Em seguida, o entendimento da Corte Bandeirante oscilava entre a inaplicabilidade e a incidência²⁷ das regras contidas na EC também aos municípios, com o predomínio da tese inicial. Concomitantemente, a questão alçou a Suprema Corte, que prestigiou o entendimento pela extensão da regra transitória derivada aos demais entes federativos²⁸. E, como

²⁶ Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 2.482, do Município de Ribeirão Preto, que institui o programa IPTU verde em âmbito local e dá outras providências. Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência. Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios. [...] Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001841-69.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/06/2018; Data de Registro: 14/06/2018) .G.n.

²⁷ DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – [...] PROMOÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITA, SEM REALIZAÇÃO DO PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, COM VIOLAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO PREVISTO NO ARTIGO 113, DO ADCT – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2048816-18.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/11/2019; Data de Registro: 18/11/2019) .G.n

²⁸ Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA

fundamento para atinência ao art. 113, do ADCT, o STF invocou o compartilhamento com o legislador da compreensão da extensão financeira de sua opção política (ADI nº6.303²⁹).

Por consectário, o TJ/SP passou a adotar o mesmo posicionamento aplicando o dispositivo como paradigma de controle das leis e atos normativos que renunciam receita ou criam despesa obrigatória³⁰.

FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 3. *A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.* 4. *Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05-11-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) .G.n*

²⁹ EMENTA: Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. [...] 4. **A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.** 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...]** 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”. (ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022) .G.n

³⁰ *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.398, de 28 de abril de 2020, do Município de Mogi Guaçu, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo a parcelar o recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI – [...]. Obrigação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos casos em que a lei implique renúncia de receita. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal, aplicando o art. 113, do ADCT, a todos os entes federativos. Revisão do posicionamento deste C. Órgão Especial adotando a linha superiormente fixada. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2197983-75.2020.8.26.0000;*

2. ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E AUTONOMIA LEGISLATIVA

Conforme já mencionado, é certo que a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro acompanhou o tratamento conferido pela LRF agora, porém, servindo como parâmetro para sindicância de constitucionalidade quando aquela não estiver adjacente à proposta legislativa.

Insta ressaltar que a aplicação dilatada dessa exigência pode levar a distorções constitucionais, notadamente ofensa à autonomia legislativa.

Imaginemos determinado projeto de lei que verse sobre hipótese de isenção de IPTU. É certo que o parlamentar municipal possui competência para apresentá-lo³¹, porém a implementação desse benefício tributário dependerá da vontade política do P. Executivo, eis que somente este possui as informações necessárias à confecção do estudo de impacto orçamentário-financeiro³².

Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 17/12/2021) .G.n

³¹ Tese de repercussão geral nº 682: *Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.*

³² **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal n. 1.002, de 28 de abril de 2021, do Município de Catanduva, que altera a redação do artigo 86 da Lei Complementar Municipal n. 98/1998, referente ao IPTU, para constar que "no caso do contribuinte optar pelo pagamento em parcela única, será oferecido desconto de 12% (doze por cento) sobre o tributo a ser pago", e que "o vencimento da parcela única ocorrerá no mês de abril do ano de referência". Violação do artigo 113 do ADCT e do artigo 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento. Mesmo que a competência legislativa seja concorrente em matéria tributária, a validade da proposta legislativa (concedendo desconto no pagamento de IPTU) depende da demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme exige expressamente o artigo 113 do ADCT. Entendimento anterior deste C. Órgão Especial (indicando que o artigo 113 do ADCT teria aplicação somente às finanças da União), que restou superado a partir do julgamento da ADIN n. 2086325-46.2020.8.0000, diante do reconhecimento de que a alegada estimativa de impacto deve ser exigida de todos os entes federativos. Posicionamento alinhado à jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal [...] Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282463-49.2021.8.26.0000; Relator**

Do mesmo modo, pensemos num projeto que pretenda criar um programa municipal, tema que em princípio também não está inserido no rol de matérias cuja deflagração seja exclusiva do Prefeito (art. 61, §1º, da CF e art. 24, §2º, da Constituição Paulista). Na prática, o parlamentar, em que pese poder legislar sobre a matéria, nitidamente dependerá do fornecimento de elementos para que a estimativa orçamentária possa sair do papel com veracidade à despesa a ser criada.

Com efeito, o projeto sem o auxílio do Executivo será natimorto e, caso aprovado, ainda que seja publicado com a derubada de eventual veto, fatalmente será questionado e declarada sua inconstitucionalidade por violação à regra constitucional transitória.

E mais, seria possível conciliar o art. 113, ADCT com a tese de repercussão geral nº 917³³? O famigerado tema prestigia a iniciativa parlamentar de lei que, embora crie despesa para a Adm. Pública, não trata de estrutura ou da atribuição de órgãos, nem do regime jurídico dos servidores. Contudo, ante o entendimento jurisprudencial que recrudesce a incidência do dispositivo do ADCT, o parlamentar estará cerceado na deflagração de projetos que criam despesa haurindo o precedente retro.

A título ilustrativo, no bojo da ADI nº 2070268-16.2021.8.26.0000 foi declarada inconstitucional uma lei de iniciativa parlamentar que instituía programa de cadastro único para empreendedor informal por violação ao art. 113, dentre outros fundamentos³⁴. No mesmo sentido, a Corte julgou

(a): *Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 26/05/2022) .G.n*

³³ *Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).*

³⁴ *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.361, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2021, QUE 'INSTITUI NO MUNICÍPIO DE ARUJÁ O PROGRAMA CADASTRO ÚNICO EMPREENDEDOR INFORMAL' - ATO NORMATIVO DE*

procedente a ADI nº 2188510-31.2021.8.26.0000³⁵ que tinha por objeto lei municipal que criou programa de aluguel social.

ORIGEM PARLAMENTAR DISPONDO SOBRE A CRIAÇÃO DE PROGRAMA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19, MEDIANTE CONCESSÃO DE AJUDA DE CUSTO NO VALOR DE ATÉ 1 (UM) SALÁRIO MÍNIMO A EMPREENDEDORES INFORMAIS [...], ALÉM INOBSERVÂNCIA DE REGRA PRÓPRIA DO PROCESSO CONSTITUCIONAL LEGISLATIVO INTRODUZIDA PELO ARTIGO 113 DO ADCT, DIANTE DA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XI E XVII, 174, INCISO III, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE E ARTIGO 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista pelo artigo 113 do ADCT introduziu regra constitucional relativa ao processo legislativo, de tal sorte que a norma aprovada em desacordo com o seu texto padece de vício de inconstitucionalidade formal". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexequibilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2070268-16.2021.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/04/2022; Data de Registro: 07/04/2022) .G.n

³⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.836, DE 30 DE JULHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – PROGRAMA DE ALUGUEL SOCIAL – ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – AUSÊNCIA – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF).** Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. 2. **Lei Municipal que institui Programa de Aluguel Social. Programa social permanente de assistência financeira a famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Criação de despesa corrente obrigatória de caráter continuado.** Benefício criado para assegurar direito relativo à assistência social, parte integrante da seguridade social (art. 194 CF). Necessidade de indicação da correspondente fonte de custeio total (art. 195, § 5º, CF). Norma de observância obrigatória pelos Estados e Municípios (artigos 111, 144 e 218 da Constituição Estadual). Ofensa à separação de Poderes e reserva da Administração. Precedentes. Inconstitucionalidade material. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188510-31.2021.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão

No que tange à lei veiculadora de programa municipal, impende destacar que o TJ/SP também já decidiu por afastar a alegada afronta ao dispositivo após tecer considerações excludentes do conceito de despesa obrigatória³⁶.

Compulsando a jurisprudência do TJ/SP extrai-se que a mesma *ratio* foi utilizada no julgamento das ADIs nº 2218796-89.2021.8.26.0000 e nº 2207614-09.2021.8.26.0000³⁷ originadas de lei do mesmo município que analisaram, respectivamente, a concessão de auxílio-gás e auxílio-funerária à família de baixa renda por lei de iniciativa parlamentar. Na ocasião, em que pese terem sido julgadas procedentes por outros motivos, os E. Des. Relatores asseveraram que, por não se tratar de matéria fiscal, não se enquadraria no conceito de despesa obrigatória possuindo evidente caráter administrativo. Eis a posição que entendemos razoável!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, no caso dos benefícios fiscais, o STF invocou como fundamento para a observância ao art. 113 pelos demais entes federativos o compartilhamento com o legislador da compreensão da extensão financeira de sua opção política (ADI nº6.303).

Cumpramos refletirmos, porém, se o legislador infraconstitucional teve sua autonomia afetada pela interpretação extensiva do art. 113, do ADCT, sobretudo a relacionada ao conceito de despesa obrigatória quando não envolva matéria fiscal.

Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 29/04/2022) .G.n

³⁶ ADI nº 2273952-28.2022.8.26.0000 – TJ/SP.

³⁷ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.917, de 15 de julho de 2021, do Município de Lorena, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a concessão de auxílio-funerária. [...]Interferência, entretanto, no funcionamento e gestão administrativa, violando os postulados da reserva da Administração e da separação de poderes[...].** **Inaplicabilidade do artigo 113 da ADCT ao caso em análise. Ação procedente. G.n.**

Isso porque, se de um lado é fator imprescindível para a higidez financeira do ente federativo que o projeto de lei gerador de dispêndio venha acompanhado da estimativa de gasto, por outro lado, o parlamentar conta agora com nova amarra constitucional na deflagração de projetos, pois dependerá da dedicação do Executivo no fornecimento de informações a embasar futuro estudo de impacto.

Sem embargo, por tais razões, creio que a resposta à reflexão acima somente virá com a uniformização do entendimento pelas cortes incumbidas do processo constitucional objetivo, mas esperamos que prevaleça a exegese que atenuie o art. 113, ADCT preservando a autonomia legislativa parlamentar, circunstância que repercutirá no nascedouro das leis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Sítio oficial do Planalto. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 jan. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Sítio oficial do TJ/SP. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 15 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Sítio oficial do STF. Disponível em: www.portal.stf.jus.br. Acesso em: 15 jan. 2024.

A GESTÃO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SOB O VIÉS DA LEI 14.133/2021

Gabriel Henrique Silva Rampini³⁸

INTRODUÇÃO

A gestão de riscos em contratações públicas é um tema de crescente importância e complexidade, especialmente no contexto da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021). Essa legislação, promulgada em 1º de abril de 2021, introduz um novo paradigma para as licitações e contratos administrativos no Brasil, com ênfase na governança, transparência e eficiência. Uma das inovações mais significativas dessa lei é a incorporação formal da gestão de riscos em todo o processo licitatório.

O conceito de gestão de riscos envolve a identificação, avaliação e mitigação de riscos que possam comprometer os objetivos das contratações públicas. Segundo a Lei 14.133/2021, a gestão de riscos deve ser contínua e integrada ao planejamento das contratações, abrangendo desde a fase preparatória até a execução do contrato. Essa abordagem visa não apenas a prevenção de problemas, mas também a garantia de resultados mais eficientes e seguros para a administração pública e a sociedade.

A aplicação prática da gestão de riscos, no entanto, enfrenta desafios significativos. Muitos gestores públicos ainda não estão plenamente familiarizados com as metodologias e ferramentas necessárias para implementar uma gestão de riscos eficaz. Além disso, há uma necessidade urgente de mudança cultural nas organizações públicas, onde a responsabilidade e a

³⁸ Doutor e Mestre em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da USP. Especialista em Gestão de Riscos. Professor de Licitações e Contratos Administrativos.

transparência precisam ser tratadas com a mesma seriedade que se observa no setor privado.

O objetivo deste artigo é analisar como a Lei 14.133/2021 aborda a gestão de riscos nas contratações públicas, discutindo suas implicações práticas e apresentando estratégias para sua efetiva implementação. A análise se baseia em experiências e estudos realizados na área, destacando a importância de uma cultura organizacional que valorize a gestão de riscos como um componente essencial da governança pública.

Essa discussão é fundamental para entender como as novas diretrizes legais podem transformar a administração pública brasileira, promovendo maior eficiência, segurança e transparência nas contratações públicas. Ao final, espera-se que este artigo contribua para a disseminação de boas práticas e para o fortalecimento da gestão de riscos como um pilar das contratações públicas no Brasil.

2. A NECESSIDADE DE UMA NOVA LEI

A promulgação da Lei 14.133/2021 representa uma resposta à necessidade urgente de modernização do sistema de licitações e contratos no Brasil. A legislação anterior, composta principalmente pela Lei 8.666/1993, não acompanhava as transformações tecnológicas e as novas demandas de transparência e eficiência exigidas pela sociedade contemporânea. A rigidez dos procedimentos e a falta de mecanismos eficazes para a gestão de riscos eram pontos críticos que frequentemente levavam a problemas de execução e atrasos significativos em projetos públicos.

Um dos principais objetivos da nova lei é melhorar a governança nas contratações públicas. A inclusão de práticas de gestão de riscos como um componente central do processo licitatório reflete essa intenção. A gestão de riscos, conforme delimitada na Lei 14.133/2021, não é apenas uma exigência formal,

mas uma ferramenta estratégica para prever e mitigar problemas potenciais que possam comprometer a execução de contratos públicos. Esta abordagem proativa visa assegurar a entrega de projetos dentro dos prazos, custos e padrões de qualidade esperados.

Além disso, a nova lei enfatiza a importância da transparência e do controle social. A gestão de riscos é integrada ao planejamento das contratações, exigindo que os gestores públicos adotem uma postura mais transparente e responsável. Essa mudança de paradigma é fundamental para aumentar a confiança da sociedade nos processos licitatórios e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e ética. A criação de comissões de contratação e a exigência de uma análise detalhada de riscos são exemplos de como a lei busca institucionalizar esses princípios.

Outro ponto crucial abordado pela Lei 14.133/2021 é a necessidade de capacitação dos gestores públicos. A implementação eficaz da gestão de riscos requer que os profissionais envolvidos estejam devidamente treinados e familiarizados com as novas ferramentas e metodologias. Programas de capacitação e cursos específicos sobre a nova lei são essenciais para garantir que os gestores compreendam e apliquem corretamente os conceitos de gestão de riscos em suas atividades diárias. Sem essa capacitação, a nova lei corre o risco de não alcançar todo o seu potencial.

Essa análise evidencia a necessidade da nova lei como um instrumento para modernizar e tornar mais eficiente o sistema de contratações públicas no Brasil. A gestão de riscos, como parte integrante deste processo, desempenha um papel fundamental na promoção da governança, transparência e eficiência, requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável e a melhoria dos serviços públicos no país.

3. CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

A Lei 14.133/2021 coloca a transparência como um dos pilares centrais das contratações públicas, promovendo o controle social como uma ferramenta essencial para garantir a eficiência e a integridade na utilização dos recursos públicos. A prática da "transparência radical" sugere que todas as informações relacionadas às contratações devem ser amplamente divulgadas e acessíveis ao público, permitindo que cidadãos comuns possam acompanhar e auditar os gastos públicos de maneira efetiva. Esta abordagem não apenas melhora a *accountability* dos gestores públicos, mas também fortalece a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

Além disso, a nova lei incentiva a criação de portais de transparência e a publicação de dados detalhados sobre os processos licitatórios. A divulgação de informações como editais, contratos, aditivos e relatórios de auditoria permite uma maior fiscalização por parte da sociedade civil e órgãos de controle. Esta abertura de dados é fundamental para prevenir fraudes e irregularidades, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e responsável. Ao permitir que os cidadãos se tornem fiscais das ações governamentais, a Lei 14.133/2021 promove uma cultura de participação ativa e vigilância permanente.

4. A BUSCA POR RESULTADOS

A busca por resultados efetivos é uma das diretrizes principais da nova legislação. Gestores públicos, especialmente em níveis municipais, enfrentam a complexa tarefa de estar diretamente envolvidos com as comunidades que servem. Esta proximidade, embora possa aumentar a pressão política, também oferece uma oportunidade única para alinhar as contratações públicas com as necessidades reais da população local. A nova lei incentiva a adoção de práticas que garantam a entrega

de resultados tangíveis e de alta qualidade, promovendo uma gestão mais eficiente e orientada a resultados.

A Lei 14.133/2021 também introduz mecanismos de avaliação de desempenho, que são fundamentais para medir a eficácia das contratações e dos serviços prestados. Estes mecanismos incluem a utilização de indicadores de desempenho e a realização de auditorias periódicas para assegurar que os contratos estão sendo executados conforme o planejado. A implementação dessas práticas permite uma gestão mais proativa e ajustada às necessidades da comunidade, garantindo que os recursos públicos sejam empregados de forma a gerar o maior benefício possível para a sociedade.

5. GESTÃO DE RISCOS NA LEI 14.133/2021

5.1. Ferramentas de Gestão de Riscos

A gestão de riscos é um tema central na Lei 14.133/2021, abordada com um conjunto diversificado de ferramentas que visam aumentar a segurança jurídica e operacional das contratações públicas. Uma dessas ferramentas é a matriz de riscos, essencial para identificar, avaliar e mitigar riscos ao longo de todo o processo de contratação. A matriz de riscos não apenas mapeia os possíveis problemas, mas também estabelece medidas preventivas e corretivas, tornando-se um guia estratégico para os gestores públicos. Este tipo de abordagem é fundamental para criar uma estrutura robusta que possa antecipar e responder a incertezas, promovendo a resiliência nas operações governamentais.

Além da matriz de riscos, outras ferramentas analíticas e metodológicas, como a análise de cenários e o diagrama *Bow Tie* podem ser utilizadas. Essas ferramentas permitem uma visualização clara dos riscos e das medidas de controle associadas, facilitando a tomada de decisões informadas. No entanto, um dos desafios é que muitas dessas práticas ainda são facultativas,

o que pode limitar a sua implementação efetiva. A adoção dessas ferramentas requer um compromisso institucional e uma mudança de cultura organizacional para que a gestão de riscos seja plenamente integrada ao processo de contratação.

5.2. Implementação e Desafios

A implementação efetiva da gestão de riscos na administração pública exige uma mudança de mentalidade entre os gestores. É imperativo que a gestão de riscos seja vista não como um fardo adicional, mas como uma ferramenta poderosa para garantir a eficiência e a segurança nas contratações. A matriz de riscos, por exemplo, deve ser incorporada como uma cláusula contratual obrigatória, assegurando que todos os aspectos do processo sejam considerados e mitigados. Esta incorporação cria um ambiente de previsibilidade e controle, essencial para minimizar a exposição a incertezas e falhas.

No entanto, a mudança cultural necessária para essa implementação enfrenta desafios significativos. A resistência à mudança e a falta de familiaridade com as novas ferramentas podem ser obstáculos importantes. Para superar essas barreiras, é crucial investir em capacitação e treinamento contínuo dos gestores públicos. Programas de formação que enfatizem a importância da gestão de riscos e ofereçam instruções práticas sobre o uso das ferramentas disponíveis são fundamentais. Além disso, deve-se promover uma cultura de aprendizado organizacional, onde os gestores são incentivados a compartilhar experiências e melhores práticas.

5.3. Abordagem Holística na Análise de Riscos

A nova lei também destaca a importância de uma abordagem holística na análise de riscos, abrangendo todas as fases da contratação, desde o planejamento até a execução. Esta abordagem garante que os gestores estejam preparados para lidar

com possíveis problemas antes que eles se tornem críticos. Ao considerar os riscos em cada etapa, desde a elaboração do edital até a gestão do contrato, a administração pública pode antecipar problemas e implementar soluções proativas. Essa visão integrada permite uma resposta mais ágil e eficaz às incertezas, melhorando a qualidade e a eficiência das contratações públicas.

Implementar uma gestão de riscos eficaz também implica na utilização de indicadores de desempenho e na realização de auditorias periódicas. Estas práticas são essenciais para monitorar o progresso e assegurar que os objetivos contratuais estão sendo alcançados. A avaliação contínua permite ajustes necessários em tempo hábil, evitando atrasos e sobrecustos. Assim, a gestão de riscos torna-se uma ferramenta estratégica, não apenas para a prevenção de problemas, mas também para a melhoria contínua dos processos e resultados das contratações públicas.

Esta análise destaca que a Lei 14.133/2021, ao integrar a gestão de riscos como um componente essencial das contratações públicas, promove um ambiente mais seguro, eficiente e transparente. A implementação bem-sucedida dessas práticas depende da capacidade dos gestores de adotarem uma nova mentalidade e de utilizarem as ferramentas disponíveis de forma eficaz. Com isso, a administração pública brasileira pode alcançar um novo patamar de excelência e responsabilidade na gestão de seus recursos.

CONCLUSÃO

A Lei 14.133/2021 representa um marco transformador na gestão de contratações públicas no Brasil, trazendo uma abordagem mais moderna e eficiente. A promoção de uma cultura de responsabilidade, transparência e foco em resultados é central para essa nova legislação, que busca alinhar as práticas

públicas com os melhores padrões internacionais de governança e gestão de riscos. A incorporação de ferramentas de gestão de riscos, como a matriz de riscos e a análise de cenários, é crucial para a mitigação de incertezas e para a promoção de uma administração pública mais resiliente e eficiente.

O objetivo deste artigo foi analisar como a Lei 14.133/2021 aborda a gestão de riscos nas contratações públicas e destacar as implicações práticas dessa abordagem. A análise demonstrou que, embora a lei forneça uma estrutura robusta e inovadora, sua eficácia dependerá da capacidade dos gestores em adotar e aplicar essas diretrizes de forma prática e eficaz. A mudança de mentalidade é fundamental para que a gestão de riscos seja vista não apenas como uma exigência legal, mas como uma ferramenta estratégica para melhorar a eficiência e a segurança nas contratações públicas.

Para trabalhos futuros, é recomendável aprofundar a pesquisa sobre as melhores práticas de implementação da gestão de riscos em diferentes contextos administrativos. Estudos de caso e pesquisas empíricas podem fornecer insights valiosos sobre os desafios e as soluções encontradas pelos gestores públicos na aplicação da nova lei. Além disso, é importante explorar a integração da gestão de riscos com outras áreas de governança pública, como o controle interno e a auditoria, para criar um sistema de gestão mais holístico e eficaz.

Como especialistas e pesquisadores na área, nosso papel é continuar disseminando o conhecimento e as melhores práticas, demonstrando como a gestão de riscos pode agregar valor às contratações públicas. A nova lei é um passo significativo, mas sua plena eficácia só será alcançada com o comprometimento contínuo de todos os envolvidos em adotar uma abordagem proativa e integrada na gestão de contratações públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSI, M. **Governança, Riscos e Compliance: Mudando a Conduta nos Negócios**. São Paulo: Editora Saint Paul, 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-309514412>. Acesso em: 4 ago. 2024.

CALÔBA, G. **Gerenciamento de Risco em Projetos: Ferramentas, Técnicas e Exemplos para Gestão Integrada**. São Paulo: Alta Books, 2019.

DAMODARAN, A.; NONNENMACHER, F.; LAMB, R. **Gestão Estratégica do Risco: Uma Referência para a Tomada de Riscos Empresariais**. São Paulo: Editora Bookman, 2021.

KAERCHER, A. R.; LUZ, D. F. **Gerenciamento de Riscos: do Ponto de Vista da Gestão da Produção**. Porto Alegre: Interciência, 2017.

RAMPINI, G. H. S. **Impacto da Gestão de Riscos nos Resultados das Organizações**. Curitiba: Editora Appris, 2023.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E INICIATIVA PARLAMENTAR: ANÁLISE DOS VÍCIOS DELAS DECORRENTES

Carlos Roberto de Alckmin Dutra³⁹

INTRODUÇÃO

Competência Legislativa e Iniciativa Parlamentar são dois temas ligados ao processo legislativo que costumemente suscitam o questionamento, por meio de ações judiciais próprias, de vícios, ou, dito de outro modo, de inconstitucionalidades. O tema será objeto de breve análise no presente artigo.

1. A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E O VÍCIO DECORRENTE DE SUA INOBSERVÂNCIA.

O federalismo importa na ideia de **repartição territorial do poder**, na qual podem ser identificadas, dentre outras, as seguintes características⁴⁰:

- uma **constituição rígida** como base jurídica do sistema;
- a existência de **normas nacionais**, válidas para a totalidade do território e de **normas estaduais** ou locais, válidas para área parcial do território; e
- a **soberania do Estado federal** e a **autonomia dos Estados-membros**.

Já no federalismo brasileiro podem ser encontrados, dentre outros, os seguintes aspectos:

³⁹ Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Procurador da Assembleia Legislativa (SP) onde ocupou o cargo de Procurador-Chefe, Secretário-Geral da Comissão da Advocacia Pública da OAB/SP.

⁴⁰ DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. **Revista de Direito Educacional**, São Paulo, RT, vol. 4, p. 87-108, jul. 2011.

nasce a partir de um Estado unitário;

- é, assim, um federalismo por desagregação ou centrífugo (há uma distribuição de poderes do ente central, União, aos Estados-membros);
- o Município aparece como entidade federativa de terceiro grau;
- há uma grande concentração de poderes na União, como ocorre até hoje;
- a fórmula utilizada nas Constituições brasileiras, inclusive na de 1988 (art. 25, § 1º), para indicar os poderes e competências dos Estados-membros, repete a técnica americana de reserva de poderes aos Estados, imprópria para nós, pois os Estados não poderiam “reservar” para si competências que não detinham originariamente.

Para constatar a concentração de competências legislativas nas mãos da União, basta analisar o conteúdo prescritivo do artigo 22 que, ao tratar da competência privativa, atribui-lhe um vastíssimo rol de competências. Apenas o inciso I do artigo 22 abrange a competência para legislar sobre: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. Ademais, o artigo 22 da Constituição se estende por 19 (dezenove) incisos.

Não de menor importância, o artigo 24 da Carta Federal trata das competências concorrentes entre União e Estados, reservando à União a competência para a edição de normas de caráter geral.

Ademais, a Carta Magna prevê uma cláusula aberta de competências para os Municípios, qual seja, “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I).

Assim, é fácil compreender que a Constituição Federal Brasileira fixa um modelo de limitadíssima competência legislativa dos Estados-membros e, em menor grau, dos Municípios.

A consequência desse desenho constitucional é que o legislador estadual, e o municipal em menor grau, ansiosos por editar legislação acerca de temas que se revelam de interesse dos cidadãos de seus Estados ou Municípios, acaba por invadir a competência legislativa da União.

Acerca do vício decorrente de violação das regras de competência legislativa, já nos manifestamos do seguinte modo:

“Em um Estado federado, caso a lei seja editada por um dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, no caso brasileiro) que não possua competência legislativa para dispor sobre aquela matéria, haverá mácula na sua formulação. Esse vício é classificado, doutrinariamente, como inconstitucionalidade orgânica, em decorrência de a lei ter sido editada por órgão da federação que não dispunha de competência para tanto.”⁴¹

A nomenclatura específica (*inconstitucionalidade orgânica*) tem pertinência, diferenciando-se esse vício daquele meramente formal, na medida em que no caso da inconstitucionalidade orgânica, a abordagem vai além do exame dos elementos exclusivamente formais do processo legislativo em qualquer de suas fases (iniciativa, emenda, votação e sanção). De fato, faz-se necessário o cotejo entre conteúdo normativo da propositura e o rol de competências do *órgão* que propõe o projeto de lei, daí a denominação *orgânica*.

⁴¹ DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **Processo Legislativo, Controle de Constitucionalidade e Legística**. Curitiba, Juruá, 2020, p. 111.

2. A INICIATIVA LEGISLATIVA. E O VÍCIO DECORRENTE DE SUA INOBSERVÂNCIA

Enquanto no primeiro tópico tratamos da *divisão territorial de competências afeta ao Estado Federado*, no presente abordaremos a *divisão funcional do poder*, que possui igualmente efeitos sobre a atividade legislativa e seu manejo de forma imprópria é capaz de causar vícios formais de inconstitucionalidade.

Em sua formulação clássica, a separação dos Poderes foi fortemente influenciada por MONTESQUIEU que, ao comentar a Constituição da Inglaterra, no famoso Capítulo VI, do Livro XI do Espírito das Leis, traz as ideias mestras acerca do tema, concepções que viriam a inspirar as Constituições liberais da França (1791), dos Estados Unidos (1787), bem como de diversos outros países, até mesmo a Constituição brasileira de 1988.

Na visão de MONTESQUIEU, a atividade legislativa seria competência exclusiva do Poder Legislativo.

Todavia, com a evolução do Estado de cunho liberal para o Estado de natureza social, particularmente em sua faceta de prestação de políticas públicas, isto é, o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, houve uma crescente transferência do poder normativo do Estado do Poder Legislativo para o Executivo.⁴²

Assim, inúmeros temas ligados ao funcionamento do Estado foram atribuídos ao governo, mediante iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição do Estado de São Paulo, por exemplo, dispõe no § 2º de seu artigo 24 que compete exclusivamente ao Governador do Estado a iniciativa de leis que disponham sobre criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, sua remuneração; criação

⁴² Nesse sentido, veja-se: DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **Processo legislativo, controle de constitucionalidade e Legística**. Curitiba, Juruá, 2020, p. 25.

das Secretarias de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado; servidores públicos civis e militares do Estado e temas a eles relacionados; e criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, a iniciativa legislativa:

“... se configura como um poder de escolha atribuído a um órgão público para atuação de um programa ideológico através da regulamentação legislativa e mediante apresentação de um projeto de lei.”

“... é um ato fundamental para ativar o processo de formação das leis.”⁴³

E acrescenta que, atualmente, o poder de iniciativa de leis cabe, essencialmente:

“... às Assembleias e ao Executivo. Ao Legislativo, ele é conferido diretamente a cada membro em particular ou a grupos e certos organismos internos da Câmara (comissões, p. ex.).”

É certo, por outro lado, que, segundo jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, as regras básicas do processo legislativo contidas na Constituição Federal, aí incluídas as de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios.⁴⁴

⁴³ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 136-137.

⁴⁴ ADI 2731, Relator: CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20-03-2003, DJ 25-04-2003 PP-00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198.

Quanto à violação das regras de iniciativa legislativa, o vício daí decorrente é a inconstitucionalidade *formal*⁴⁵ propriamente dita.⁴⁶

Sobre a iniciativa legislativa, é importante ainda mencionar que o Supremo Tribunal Federal fixou, no **Tema 917** a tese segundo a qual:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”⁴⁷

⁴⁵ ADI 2.867, Relator: Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007; e ADI 2.364 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-8-2001, P, DJ de 14-12-2001.

⁴⁶ “Resta observar, por fim, que o *vício de iniciativa*, embora esteja intimamente ligado ao procedimento e, portanto, ao ato em seu aspecto formal, possui peculiaridade, pois para a sua configuração é necessária a análise do rol de matérias cuja prerrogativa de dar início ao processo legislativo é reservada a agentes públicos ou órgãos constitucionalmente previstos. ...

Vislumbra-se que, para saber se a matéria objeto do projeto de lei é de competência privativa do Executivo, faz-se necessária a análise do rol de temas de iniciativa exclusiva desse órgão e, ainda, a investigação sobre a inserção do objeto do projeto de lei nessa órbita. Portanto, há que se analisar o objeto, o conteúdo, da lei e não apenas os seus aspectos formais.

Há nesse caso uma abordagem que vai além do exame dos elementos meramente formais do processo legislativo.

Todavia, em virtude de a iniciativa ser uma das fases do processo legislativo, no qual está, portanto, inserida, o vício que a atinge alcança o próprio processo legislativo. Se a mácula atinge o processo legislativo, não vemos incoerência em denominá-la *de inconstitucionalidade pura* e simplesmente *formal* e não *orgânica*.” DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **Processo Legislativo, Controle de Constitucionalidade e Legística**. Curitiba, Juruá, 2020, p. 114-115.

⁴⁷ Relator: MIN. GILMAR MENDES; *Leading Case*: ARE 878911.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2731**, Relator: CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20-03-2003, DJ 25-04-2003 PP-00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198;

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2867**, Relator: CELSO DE MELLO, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007; e ADI 2.364 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-8-2001, P, DJ de 14-12-2001;

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **ARE 878911 RG**, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016;

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **Controle abstrato de constitucionalidade. Análise dos princípios processuais aplicáveis**. São Paulo, Saraiva, 2010.

_____. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. **Revista de Direito Educacional**, São Paulo, RT, vol. 4, p. 87-108, jul. 2011.

_____. **Processo Legislativo, Controle de Constitucionalidade e Legística**. Curitiba, Juruá, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

DESAFIOS E BEM-ESTAR: UMA ANÁLISE SOBRE A SAÚDE MENTAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS DE CÂMARAS MUNICIPAIS

Marcilene dos Santos Andrade⁴⁸

INTRODUÇÃO

Os advogados públicos desempenham um papel essencial na administração da justiça e na defesa dos interesses públicos e integram as carreiras típicas de Estado, inclusive, os que exercem a advocacia pública nos órgãos do Poder Legislativo. Preceitua a Constituição Federal, em seu artigo 133, bem como o Estatuto da Advocacia e OAB (Lei Federal nº 8.906/1994), em seu artigo 2º, caput e § 3º, que o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício de sua profissão.

É sempre importante destacar que o advogado público, seja ele do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, firma compromisso com a sociedade, exercendo a advocacia de Estado e não de Governo, não lhe competindo a defesa desmedida do órgão a que está vinculado ou ao gestor público que se encontra no poder (DI PIETRO, 2016), posto que, em seu exercício profissional, o advogado público se compromete com o interesse público, com a lei e com a preservação do Estado Democrático de Direito.

No entanto, mesmo diante das prerrogativas asseguradas aos advogados públicos, as demandas e pressões inerentes à

⁴⁸ Procuradora Legislativa e Diretora-Geral da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Diadema/SP. Membro da Diretoria Executiva da APROLEGIS. Membro da Comissão da Advocacia Pública da OAB/SP. Mestranda em Direito da Sociedade da Informação pela FMU. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo, em Gestão Pública Municipal, em Direito Público Municipal, e em Advocacia da Fazenda Pública. E-mail: marcilenesandrade@adv.oabsp.org.br

sua atividade laboral podem ter um impacto significativo na saúde mental desses profissionais.

Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo examinar os fatores que afetam a saúde mental dos advogados públicos, com enfoque aos que atuam em câmaras municipais, buscando também explorar possíveis estratégias para promover seu bem-estar no ambiente de trabalho. Os recursos metodológicos utilizados para desenvolvimento da temática delimitada consistem basicamente em pesquisa *survey* com advogados públicos atuantes em câmaras municipais, a fim de obter informações inerentes às condições de saúde mental destes profissionais, principalmente, relacionadas às características do ambiente de trabalho e outras condições, valendo-se também de pesquisas bibliográficas relacionadas às abordagens.

1. SAÚDE MENTAL E AMBIENTE DE TRABALHO

O tema saúde mental dos trabalhadores em geral tem despertado preocupações e atenção daqueles que estudam sobre o assunto. Os trabalhadores têm estado cada vez mais expostos a fatores que impactam diretamente em sua saúde mental, tais como a sobrecarga de trabalho, estresse, assédio moral constante, entre outras situações.

Segundo a Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, que integra o Conselho Nacional de Saúde, a situação de saúde mental do trabalhador no Brasil é preocupante, devendo ser analisada como situação epidêmica, revelando-se que “os transtornos mentais relacionados ao trabalho (TMRT) são a terceira maior causa de afastamento do trabalho”, com dados apontando tendência de crescimento (2023).

O Relatório Mundial de Saúde Mental da OMS, publicado em 2022, revelou que “cerca de um bilhão de pessoas

viviam com algum transtorno mental em 2019, correspondendo a 15% dos adultos em idade ativa”⁴⁹. Destaca ainda que

“O trabalho amplifica questões sociais mais amplas que afetam negativamente a saúde mental, incluindo discriminação e desigualdade. O bullying e a violência psicológica (também conhecidos como "mobbing") são as principais queixas de assédio no local de trabalho que têm um impacto negativo na saúde mental”⁵⁰.

Como pode se notar, o assédio no ambiente de trabalho é um dos fatores que mais impactam negativamente na saúde mental do trabalhador, pois consiste em violência psicológica.

O assédio moral, bem como outras condutas abusivas que atentam contra direitos fundamentais do trabalhador, seja do setor público como privado, podem ser consideradas espécies de um gênero denominado medidas de constrangimento no ambiente de trabalho, na medida que o constrangimento causado tem o intuito de causar dano à moral e à dignidade ínsita à pessoa do trabalhador, forçando a vítima a pedir demissão⁵¹, ou, no caso da Administração Pública, a remoção, transferência ou exoneração.

Na conceituação de Marie-France Hirigoyen, uma das pioneiras nos estudos sobre o tema, assédio moral consiste em “qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho” (2009, p. 17), e que, se levadas em conta separadamente cada uma das condutas, podem parecer inofensivas, porém, sua

⁴⁹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022.

⁵⁰ OIT, 2022.

⁵¹ NASCIMENTO, 2009, p. 1.

repetição as tornam destruidoras e atentatórias à integridade psíquica e física do trabalhador (2009, p. 27).

1.1 Da saúde mental dos advogados públicos de câmaras municipais

Antes de adentrar à análise da pesquisa realizada, é importante tecer algumas considerações que justificam a delimitação do estudo em relação à saúde mental dos advogados públicos que atuam nos órgãos legislativos municipais.

Considerando as demais carreiras da advocacia pública, pode-se dizer que a advocacia pública do Legislativo é a mais novata, principalmente na maioria dos municípios brasileiros. Relevante ressaltar que, parte destes cargos foram criados em decorrência de intervenções por parte dos órgãos de controle e fiscalização como o Ministério Público, que tem defendido a tese de que os tais cargos, por serem de natureza técnica, devem ser providos necessariamente por meio de concurso público.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, por exemplo, por meio da Procuradoria-Geral de Justiça, sumulou entendimento de que “as atividades da Advocacia Pública (assessoria e consultoria a entidades e órgãos da Administração Pública), inclusive sua Chefia, são reservadas a profissionais recrutados por concurso público, ressalvadas aquelas desempenhadas por agentes políticos de Procurador-Geral do Município e de Procurador-Geral da Câmara Municipal” (Súmula nº 35 - PGJ; vide também Enunciado nº 21).

Sendo assim, mediante tais orientações e recomendações, foram promovidas diversas ações diretas de inconstitucionalidade⁵², questionando a constitucionalidade das normas de câmaras municipais, no que tange a natureza das atribuições dos

⁵² TJSP, Órgão Especial, ADIs nº 2195076-30.2020.2.26.0000, nº 2037451-30.2020.8.26.0000, nº 2061757-63.2020.8.26.0000, nº 2256640-44.2019.8.26.0000, entre tantas outras.

cargos comissionados, dentre os quais se encontravam cargos com competências inerentes à Advocacia Pública, obtendo, portanto, procedência das ações. Dessa forma, não restando outra alternativa, as câmaras municipais viram compelidas a criar cargos efetivos de advogados e realizar os respectivos concursos públicos para seu provimento, podendo gerar certo descontentamento por parte dos gestores em relação aos advogados públicos concursados e recém nomeados, em razão de possíveis compreensões equivocadas a respeito competência de suas funções.

2. ANÁLISE DA PESQUISA

Foi elaborado um questionário com o objetivo de compreender as situações que podem impactar, ou já tenham impactado, na saúde mental dos advogados públicos que trabalham nas câmaras municipais, buscando entender as condições de trabalho, situações de estresse e Burnout, condição da saúde mental em si, autocuidado, situações de assédio moral e sexual, misoginia, entre outros aspectos.

2.1 Metodologia:

O *survey* foi conduzido junto a advogados públicos que trabalham em câmaras municipais de algumas regiões do Brasil, sendo a maioria das respostas advindas de profissionais que atuam nas câmaras municipais paulistas. Também houve a participação de advogados de câmaras municipais dos Estados do Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Santa Catarina.

O questionário incluiu perguntas sobre o nível de estresse percebido, os principais desafios enfrentados no trabalho, os recursos de apoio disponíveis, e as estratégias de enfrentamento adotadas. Os dados foram analisados quantitativamente e

qualitativamente para identificar padrões e tendências significativas.

2.2 Resultados e Discussão:

A pesquisa foi realizada no período de em fevereiro de 2024, sendo respondida por trinta e sete profissionais, com idade entre 24 e 61 anos, dos quais 27% são mulheres.

Os resultados da pesquisa indicaram que os advogados públicos que trabalham em câmaras municipais têm enfrentado diversos desafios que, por vezes, impactam sua saúde mental, como situações de sobrecarga de trabalho. Embora suas jornadas de trabalho sejam pré-fixadas, há casos em que ficam *full time* à disposição do órgão, até em razão de contarem com equipe reduzida, levando o advogado a assumir responsabilidades além de suas atribuições.

Também identificou-se que a maioria dos participantes experimentaram sentimentos de estresse e/ou sintomas de Burnout, inclusive, em decorrência de violações de suas prerrogativas em uma ou outra gestão. Importante esclarecer que, nas câmaras municipais, o mandato de seus gestores é de dois anos, o que muitas vezes pode impactar na relação deste com os profissionais do jurídico do órgão legislativo, seja de maneira positiva ou negativa.

Notou-se também que 100% das mulheres que responderam ao questionário passaram por situações de estresse, tendo a maioria delas algum diagnóstico sobre a condição de sua saúde mental, como ansiedade e depressão.

Para lidar com tais situações e promover o equilíbrio entre trabalho e vida pessoal, a maioria dos participantes da pesquisa recorrem a ajuda profissional, terapia e uso de medicação, outros optam por mecanismos alternativos de autocuidado, como a prática de atividades físicas, yoga, meditação, relacionamento social, familiar e busca da fé.

Em relação ao assédio moral, a maioria dos entrevistados respondeu que já experimentaram ou testemunharam por condutas de assédio moral em seu trabalho, por meio de represálias e/ou algum tipo de intimidação. No que diz respeito ao assédio sexual, embora a maioria não tenha passado ou testemunhado situações de assédio sexual, entre os que responderam terem sido alvo, estão homens e mulheres em igual proporção.

Quanto à misoginia no ambiente de trabalho, entre as mulheres que responderam a pesquisa, 90% foram alvo de comentários ou comportamentos misóginos, e consideram a misoginia como um problema prevalente em suas respectivas câmaras municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou ressaltar a importância de abordar as questões relacionadas à saúde mental dos advogados públicos que atuam nas câmaras municipais. Dessa forma, reconhecendo-se os desafios enfrentados por esses profissionais, identificando algumas estratégias para promoção de seu bem-estar, os órgãos legislativos municipais podem vir a proporcionar ambientes de trabalho mais saudáveis e produtivos.

Ademais, é importante que se tenha consciência sobre a necessidade de se investir em programas de apoio, promover uma cultura de cuidado e oferecer recursos para lidar com o estresse, a fim de se garantir o bem-estar dos advogados públicos e, por consequência, a eficácia e a qualidade dos serviços jurídicos prestados aos cidadãos locais.

Por fim, insta esclarecer que este breve estudo não teve a pretensão de esgotar a temática, visto que ainda há muito a se discutir, e tão pouco pretendeu traçar de forma conclusiva o cenário real de todas as câmaras municipais, até porque o Brasil, segundo dados do IBGE, conta com 5.570 municípios, de modo a requerer maior aprofundamento de pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DI PIETRO, Marya Sylvia Zanella. **A advocacia pública com função essencial à justiça**. São Paulo: Gen Jurídico, 2016. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/11/01/a-advocacia-publica-como-funcao-essencial-a-justica/>. Acesso em: 28 fev 2024.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-Estar no Trabalho: Redefinindo o Assédio Moral**. Trad. Rejane Janowitz. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal Cidades** (Panorama Brasil). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 25 fev 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Sofrimento psíquico no ambiente de trabalho: pesquisadoras apontam situação epidêmica na Saúde Mental no Brasil**. 11/05/2023. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/3001-sofrimento-psiquico-no-ambiente-de-trabalho-pesquisadoras-apontam-situacao-epidemica-na-saude-mental-no-brasil>. Acesso em 28 fev 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Aviso nº 175/2013-PGJ, 08/04/2013. **Aprova os seguintes enunciados de entendimento nas áreas de atuação originária da Procuradoria-Geral de Justiça**. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Avisos/175-aviso%202013.pdf. Acesso em: 28 fev 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Súmula nº 35 - PGJ. **Portal legislação e normas**. Disponível em:

https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/pgj/sumulas/197-Aviso%202023-035.pdf. Acesso em: 28 fev 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. OMS e OIT publicam novas diretrizes sobre saúde mental no trabalho. 29/09/2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/201450-oms-e-oit-publicam-novas-diretrizes-sobre-sa%C3%BAde-mental-no-trabalho>. Acesso em: 28 fev 2024.

NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Assédio Moral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Saúde mental no trabalho: OMS e OIT pedem novas medidas para enfrentar os problemas de saúde mental no trabalho.** 28/09/2022. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_857127/lang--pt/index.htm. Acesso em: 28 fev 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Consultas de Jurisprudência.** Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/>. Acesso em 28 fev 2024.

ANEXO

SURVEY SOBRE SAÚDE MENTAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS EM CÂMARAS MUNICIPAIS

Este questionário tem como objetivo entender melhor a saúde mental dos advogados públicos que trabalham nas Câmaras Municipais. A sua participação é voluntária e todas as suas respostas serão tratadas com total confidencialidade. Por favor, responda com sinceridade.

1. Informações Demográficas:

- a. Idade:
- b. Gênero:
- c. Tempo de serviço como advogado público:
- d. Câmara municipal onde trabalha (Cidade/Estado):
- e. Tempo de serviço nesta Câmara Municipal:

2. Condições de Trabalho:

- a. Quantas horas por semana você trabalha?
- b. Você sente que tem apoio adequado da sua equipe e da sua administração?
- c. Você tem controle sobre seu trabalho e prazos? se sim, que tipo de controle?
- d. Você tem uma carga de trabalho excessiva?
- e. Você sente que tem oportunidades de avanço na sua carreira?

3. Estresse e Burnout:

- a. Você já se sentiu sobrecarregado ou estressado no trabalho?
- b. Você já experimentou sintomas de Burnout, como exaustão física ou mental, cinismo em relação ao trabalho ou sentimentos de ineficácia?
- c. Você tem mecanismos de enfrentamento do estresse? Se sim, quais?
- d. Você já procurou ajuda profissional para lidar com o estresse ou Burnout?

4. Saúde Mental:

- a. Você já teve algum diagnóstico de condição de saúde mental, como ansiedade, depressão, ou outro transtorno?

- b. Você sente que sua saúde mental é afetada pelo seu trabalho como advogado público?
- c. Você já procurou ajuda profissional para questões relacionadas à sua saúde mental?
- d. Você se sente confortável em falar sobre saúde mental no ambiente de trabalho?

5. Bem-estar e Autocuidado:

- a. Você pratica atividades de autocuidado regularmente? (ex: exercício físico, meditação, hobbies)
- b. Você acha que sua organização promove uma cultura de bem-estar e autocuidado?
- c. Como você avalia seu nível de satisfação geral com a vida?

6. Assédio Moral e Sexual:

- a. Você já experimentou ou testemunhou casos de assédio moral no seu local de trabalho?
- b. Você já foi alvo de comportamentos de assédio moral (por exemplo, intimidação, humilhação, ostracismo) no ambiente de trabalho?
- c. Você já experimentou ou testemunhou casos de assédio sexual no seu local de trabalho?
- d. Você já foi alvo de comportamentos de assédio sexual (por exemplo, comentários sexualmente sugestivos, avanços não desejados) no ambiente de trabalho?
- e. Você se sente confortável em relatar incidentes de assédio moral ou sexual à administração da câmara municipal?
- f. Você acredita que a administração da câmara municipal trata de maneira adequada os casos de assédio moral ou sexual relatados?
- g. Você já procurou ajuda ou suporte para lidar com situações de assédio moral ou sexual no ambiente de trabalho?

7. Misoginia no Ambiente de Trabalho:

- a. Você já experimentou ou testemunhou casos de misoginia no seu local de trabalho?
- b. Você já foi alvo de comentários ou comportamentos misóginos (por exemplo, discriminação baseada no gênero, menosprezo das habilidades das mulheres) no ambiente de trabalho?
- c. Você acredita que a misoginia é um problema prevalente na sua câmara municipal?

8. Comentários Adicionais:

Por favor, utilize este espaço para compartilhar quaisquer pensamentos adicionais ou sugestões relacionadas à saúde mental dos advogados públicos em câmaras municipais.

Agradecemos sinceramente sua participação neste *survey*. Suas respostas são valiosas para entendermos melhor as necessidades de saúde mental dos Advogados Públicos em Câmaras Municipais.

Link do questionário: <https://forms.gle/8sJRhYrAPHwxCirN9>

O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA LEGISLATIVA NA PERSPECTIVA FEMININA

Natalia Regina Oliveira Santos⁵³

Clara Landgraf Domingos Ceccato⁵⁴

INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS MULHERES NA SOCIEDADE BRASILEIRA

No contexto brasileiro, a história das mulheres é profundamente entrelaçada com um legado complexo de acontecimentos e movimentos sociais, onde a presença feminina desempenhou um papel crucial. Contudo, ao longo dos anos, as contribuições notáveis das mulheres foram frequentemente subestimadas, relegadas a segundo plano por narrativas que priorizavam figuras masculinas.

Essa minimização sistemática não apenas desvalorizou as realizações femininas notáveis, mas também resultou no apagamento histórico, especialmente das mulheres negras, que enfrentam diariamente o racismo e o preconceito racial. Adicionalmente, o mesmo processo de apagamento estendeu-se às mulheres abolicionistas, cujas contribuições na luta pela liberdade de escravizados e emancipação brasileira desafiaram um sistema que buscava silenciar suas vozes.

Nesse contexto, é crucial destacar as mulheres indígenas, que não apenas se destacaram na liderança das lutas pela preservação de suas tradições, mas também enfrentaram com coragem e resistiram à colonização. Avançando com determinação,

⁵³ Advogada, Procuradora Jurídica da Câmara Municipal de Itapira/SP, Mestre em Estudo da Condição Humana pela Universidade Federal de São Carlos, email: natalia.procuradoria@camaraitapira.sp.gov.br

⁵⁴ Advogada, Procuradora Jurídica da Câmara Municipal de Engenheiro Coelho/SP, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Universitário da Fundação Hermínio Ometto – FHO, e-mail: claralandgraf.sp@hotmail.com

elas deixaram um legado duradouro no curso das transformações sociais ao longo da história, contribuindo de maneira essencial para a riqueza cultural do Brasil.

Ao longo da caminhada, é notório como as mulheres precisaram perpassar um histórico de lutas para alcançar (ainda que minimamente) a emancipação. Não foi diferente no acesso as carreiras jurídicas que, após a Constituinte de 1988, tornou os direitos igualitários para homens e mulheres⁵⁵, estendendo esta interpretação sistêmica não só no campo jurídico, mas sim no campo fático. Tornou-se uma realidade a inserção de mulheres nas carreiras jurídicas, a título de exemplo, o CNJ realizou levantamento em 2019 e constatou que o Poder Judiciário Brasileiro é composto por 38,8% de magistradas em atividade, apesar de não representar um percentual de excelência, há de evidenciar que a partição tem sido uma evolução gradativa, principalmente se comparar com o ano de 1988, em que a participação não chegava a 20% dos magistrados em exercício⁵⁶.

As entidades institucionais relacionadas ao Poder Judiciário têm adotado em suas práticas jurisdicionais conjunto de ações concretas que incentivem e promovam a participação feminina: desde a inserção delas nas bancas examinadoras de concursos a realização políticas paritárias de progressão na carreira.

1. ADVOCACIA PÚBLICA LEGISLATIVA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

A Advocacia Pública Legislativa é uma realidade relativamente recente nas Câmaras Municipais, incentivada, pois, por um movimento conjunto do Poder Judiciário sob o protagonismo do Ministério Público, com inúmeros posicionamentos

⁵⁵ I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (Art. 5º, I, CF/88)

⁵⁶ <https://www.cnj.jus.br/mulheres-sao-presidentes-de-22-tribunais-brasileiros/>

no sentido de que a carreira seja exercida por profissionais de carreira, cujo ingresso deva se dar mediante concurso público, nos termos da Constituição Federal⁵⁷ e Estadual⁵⁸.

Tais posicionamentos vão ao encontro do princípio constitucional da separação dos poderes⁵⁹, do qual nós, procuradores legislativos, somos fruto.

Não obstante, a carreira ainda encontra diversos entraves, como a escassez de cursos específicos para a área, a falta de materiais doutrinários e, também, a resistência de alguns agentes políticos diante da judicialização pelo concurso de profissionais específicos para representação, consultoria e assessoramento técnico-jurídico das Câmaras Municipais.

O primeiro Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo Municipal reuniu, no ano de 2023, Procuradores e Procuradoras das Câmaras Municipais com a finalidade de

“conectar com colegas, especialistas, líderes de opinião e potenciais parceiros de negócios, fazer networking, debater e discutir questões relevantes para a Advocacia Pública do Legislativo Municipal e se manter atualizado sobre as últimas tendências, avanços e boas práticas”

Durante a programação do evento, houve a possibilidade de debates com os entrevistados, conhecer a realidade presentes noutras Câmaras Municipais e potencializar as discussões acadêmicas e de práticas jurídicas entre os presentes.

No tocante a diversidade de gênero, nota-se a presença de mulheres entre as bancadas expositivas e também no auditório, dentre as procuradoras congressistas, o que deu margem

⁵⁷ Art. 132, CF/88

⁵⁸ Arts. 98 a 100, 111, 115, incisos I, II e V, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo

⁵⁹ São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (Art. 2º, CF/88)

à discussão a respeito da figura da mulher na advocacia pública legislativa, em especial, nas Câmaras Municipais.

2. ADVOCACIA PÚBLICA LEGISLATIVA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS SOB A PERSPECTIVA FEMININA

A presença das mulheres no Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo Municipal trouxe alento às procuradoras presentes, inserindo temas sensíveis para discussão entre os congressistas.

A discussão dirigida por um dos expositores convidados acerca das dificuldades do exercício da profissão ponderou que a advocacia, por si só, não é uma profissão fácil, afinal, somos seres indispensáveis à administração da justiça por expressa previsão constitucional⁶⁰, no exercício, pois, de uma profissão cercada de cobranças, prazos e inúmeras responsabilidades.

Adicione à advocacia a palavra “pública” e surgirá outra profissão, que, dadas as particularidades que carrega, exige, do profissional, muitas novas habilidades e conhecimentos.

Insira a advocacia pública no Poder Legislativo e teremos a Advocacia Pública Legislativa, que, além de todas as responsabilidades mencionadas, ainda enfrentará os desafios de estar inserida em um contexto político, acompanhando, dia após dia, a atividade parlamentar.

Por último, cumpre, agora, acrescentar ou imaginar tais papéis mencionados acima sendo exercidos por uma mulher e, então, os desafios transcenderão os previstos.

Isso porque, o exercício do poder nas Câmaras Municipais advém do patriarcado, em que o domínio masculino sobre as mulheres extravasa a seara da família e se solidifica nos espaços institucionalizados, tornando um espaço que deveria imperar a democracia na sua máxima, um espaço de “homens para homens”.

⁶⁰ Art. 133, CF/88

A falta de representatividade das mulheres na política contribui para que o ambiente político seja ainda menos receptivo às mulheres no geral, uma vez que as parlamentares femininas ainda são minoria nas Câmaras Municipais.

Segundo dados do TSE, entre 2016 e 2022, o Brasil teve, em média, 52% do eleitorado constituído por mulheres, 33% de candidaturas femininas e 15% de eleitas.⁶¹

Já na advocacia num geral, segundo dados divulgados pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, as mulheres são a maioria na profissão, cerca de 51,43%.⁶²

Esses dados trazem à tona a preocupação com a resistência experimentada pelas mulheres – Procuradoras Legislativas - num espaço hegemônico masculino e o adoecimento psíquico destas profissionais. Esses mecanismos presentes na dinâmica de poder (nas Câmaras Municipais) só são sustentados e minimamente reduzidos pela profissão elitizada que as Procuradoras detêm na esfera jurídica.

Scott (1990) problematiza que é preciso ampliar os debates sobre gênero e inseri-los dentro do mercado de trabalho e do sistema jurídico. Segundo a autora, o mercado de trabalho segregado no modo binário homem/mulher constrói espaços categorizantes, em que um não pode apropriar do espaço do outro.

Em geral, espaços institucionalizados marcam a opressão de gênero e raça, sendo necessário que tal questão seja inserida na cultura institucional, de forma que o ambiente promova a interação e aproximação das pautas de gênero, por intermédio de práticas e políticas pensando na ampliação da representatividade e de visões a partir da perspectiva feminina.

⁶¹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>

⁶² <https://www.oab.org.br/noticia/61715/oab-divulga-dados-ineditos-sobre-o-perfil-da-advocacia-brasileira#:~:text=A%20profiss%C3%A3o%20%C3%A9%20majoritariamente%20feminina,%2C%20com%2057%2C%25>

CONCLUSÃO

As mulheres são a maioria na advocacia, porém, no contexto político, a participação feminina ainda é minoria, o que reflete diretamente no ambiente em que estão inseridas as Procuradoras Legislativas, acentuando ainda mais a resistência em face da atuação dessas profissionais na defesa das instituições em que estão inseridas.

É preciso que a esfera pública rompa com os estereótipos de gênero em colocar o homem como sujeito produtivo e produtor do saber. A nossa feminilidade não pode ser construída somente na posição de criatura emocional e fragilizada, de forma estigmatizante.

As Câmaras Municipais devem se apropriar do discurso de igualdade de gênero, inculcar em suas práticas mecanismos que valorizem a presença feminina, coibir práticas que tornem desigual a distribuição do trabalho e de renda e deslegitimar a neutralidade da Administração Pública, e sim, singularizando os sujeitos que a compõem, tornando assim a participação feminina mais equilibrada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFAM, Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais - **Só 34% dos municípios têm procuradores concursados, 2017**, Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/so-34-dos-municipios-tem-procuradores-concursados>.

Acesso em 23-01-2024

BARBALHO, Rennê Martins. **A feminização das carreiras jurídicas: construções identitárias de advogadas e juízas no âmbito do profissionalismo**. Tese de Doutorado apresentado na UFSCar, 2008, São Carlos.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CARVALHO, Beatriz Gimenes. **A desigualdade de gênero e advocacia feminina brasileira**. ETIC 2008- Encontro de Iniciação Científica, Toledo Prudente Centro Universitário;

CARNEIRO, Sueli. **Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**, Negra Cubana, 2003. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/375003/mod_resource/content/0/Carneiro_Feminismo%20negro.pdf

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, DE 05 DE OUTUBRO DE 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html> . Acesso em: 25-01-2024.

MULHERES SÃO PRESIDENTES DE 22 TRIBUNAIS BRASILEIROS. Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/mulheres-sao-presidentes-de-22-tribunais-brasileiros/> . Acesso em: 25-01-2024.

OAB DIVULGA DADOS INÉDITOS SOBRE O PERFIL DA ADVOCACIA BRASILEIRA. OAB Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/61715/oab-divulga-dados-ineditos-sobre-o-perfil-da-advocaciabrasileira#:~:text=A%20profiss%C3%A3o%20%C3%A9%20majoritariamente%20feminina,%2C%20com%2057%2C7%25>. Acesso em: 25-01-2024.

SCOTT, Joan. **Gênero: Uma categoria útil para análise história.** Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1990.

TSE MULHERES: PORTAL REÚNE ESTATÍSTICAS SOBRE ELEITORADO E PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em: 25-01-2024.

RAIO-X DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Fabio Paulo Reis de Santana⁶³

INTRODUÇÃO

Um aspecto que merece relevo no federalismo brasileiro é o papel dos entes municipais, especialmente dos pequenos⁶⁴, que constituem a maioria dos municípios do nosso país.

Nesse contexto, cabe destacar que os municípios receberam autonomia político-administrativa com a Constituição Federal de 1988, que reconheceu a importância do ente municipal na estrutura administrativa brasileira, passando a ostentar a mesma estatura jurídica dos demais entes federativos.

Contudo, a referida equiparação jurídica pode mascarar uma profunda disparidade socioeconômica na medida em que, de fato, as realidades dos entes municipais são diversas. Apenas a título de exemplificação, o último recenseamento demográfico realizado pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) em 2022⁶⁵ indica a coexistência, no mesmo Estado, dos municípios de Borá com 907 habitantes (com orçamento de R\$ 20,7 milhões para o ano de 2024)⁶⁶ e de São Paulo com 11,4 milhões (com orçamento para 2024 de R\$ 111,8 bilhões)⁶⁷.

⁶³ Professor de direito administrativo da PUC/SP. Doutor em direito administrativo pela PUC/SP. Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SP. Procurador do Município de São Paulo.

⁶⁴ Considera-se Município de pequeno porte, de acordo com a classificação adotada pelo IBGE, os Municípios que possuem até 50 mil habitantes.

⁶⁵ IBGE. **Censo 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acessado em 13/05/2024.

⁶⁶ MUNICÍPIO DE BORÁ, SP. **Projeto de Lei Municipal 19/2023**. Disponível em: https://camarabora.sp.gov.br/temp/20052024034416arquivo_0019-2023.pdf. Acessado em 20/05/2024.

⁶⁷ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Municipal 18.063/2023. Disponível em:

Assim, torna-se crucial realizar um levantamento acerca desse desequilíbrio entre os municípios e o seu impacto no modelo do federalismo brasileiro.

1. OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A CONCENTRAÇÃO POPULACIONAL

Contando com 5.568 municípios, um distrito federal e um distrito estadual – Brasília e Fernando de Noronha, respectivamente –, e mais de 8,51 milhões de km² de extensão territorial⁶⁸, o Estado brasileiro possui grandes desafios para a implementação de políticas públicas de âmbito nacional.

Somado a isso, verifica-se que os municípios apresentam um quantitativo de habitantes bastante diverso entre si, indicando a presença de uma concentração populacional nos grandes centros.

Segundo o último censo demográfico disponibilizado pelo **IBGE**, em 2022, o Estado brasileiro possui 41 municípios com mais 500 mil habitantes, 278 municípios com população de 100 a 500 mil, 337 municípios de médio porte, assim compreendidos os que possuem de 50 a 100 mil habitantes e, por fim, 4.914 municípios de pequeno porte, que apresentam até 50 mil habitantes.

Nesse cenário, constata-se que 88,23% dos municípios brasileiros são de pequeno porte, 6,05% de médio porte e 5,72% possuem mais de 100 mil habitantes, sendo que, dentre esses últimos, 4,99% possuem de 100 a 500 mil habitantes e apenas 0,73% apresentam uma população acima de 500 mil.

Todavia, quando comparado com o quantitativo populacional mantido por cada grupo, a realidade se altera, pois os

68 Dados do IBGE, de 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36441-ibge-atualiza-lista-de-municipios-distritos-e-subdistritos-municipais-do-pais>. Acessado em 20/05/2024.

pouco mais de 203 milhões de habitantes que compõem a população brasileira são distribuídos de maneira desigual entre os municípios.

Após o tratamento dos dados mais recentes publicados pelo IBGE⁶⁹, verifica-se que os municípios que possuem mais de 500 mil habitantes, que, como visto, representam apenas 0,73% dos municípios brasileiros, respondem por 28,98% da população brasileira, indicando uma concentração populacional de mais de 58,8 milhões de habitantes em 41 municípios, sendo que 11,4 milhões residem na cidade de São Paulo.

Na sequência, os municípios que possuem de 100 a 500 mil habitantes, que, como apontado, representam 4,99% dos municípios brasileiros, detêm 27,95% da população nacional com mais de 56,7 milhões de habitantes.

Os municípios de médio porte, por sua vez, que refletem a realidade de 6,05% dos municípios brasileiros, possuem no total mais de 23,4 milhões de habitantes, o que corresponde a 11,55% da população nacional.

Por fim, os municípios de pequeno porte, que constituem a maioria dos municípios brasileiros (88,23%), respondem por mais de 63,9 milhões de habitantes, correspondendo a 31,49% do total da população.

A despeito de as classificações variarem conforme a conveniência do estudioso do tema, é inegável a relevância dos municípios menores para a compreensão do federalismo brasileiro, tanto no tocante à expressiva massa de municípios, quanto ao considerável volume populacional que os compõem.

Assim, faz-se indispensável um maior detalhamento desses quantitativos no âmbito dos municípios pequenos.

⁶⁹ IBGE. **Relação da População dos Municípios enviada ao TCU em 2023**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municípios-para-publicacao-no-dou.html?=&t=resultados> . Acessado em 13/05/2024.

2. UM LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO SOBRE OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Dentro do rol de municípios pequenos, é possível distinguir quatro faixas populacionais: (i) municípios com até 5 mil habitantes, (ii) de 5 a 10 mil habitantes, (iii) de 10 a 20 mil habitantes e (iv) de 20 a 50 mil habitantes.

De acordo com o Censo⁷⁰, 1.053 municípios possuem de 20 a 50 mil habitantes, o que equivale a 18,91% dos municípios brasileiros. Esses municípios respondem por mais de 31,8 milhões de habitantes, perfazendo 15,70% da população nacional.

Com mais de 19,2 milhões de habitantes, correspondendo a 9,50% da população brasileira, os 1.366 municípios que possuem de 10 a 20 mil habitantes representam 24,53% do total de municípios.

Por sua vez, os municípios com 5 a 10 mil habitantes totalizam 1.171, que correspondem a 21,03% dos municípios brasileiros, possuindo, no conjunto, mais de 8,3 milhões de habitantes, o que equivale a 4,09% da população.

Há ainda 1.324 municípios com até 5 mil habitantes, o que representa 23,77% dos municípios brasileiros e que possuem uma população total de mais de 4,4 milhões, refletindo 2,18% de toda a população em território nacional.

Portanto, verifica-se um equilíbrio na quantidade de municípios de pequeno porte por faixa populacional, em que os quantitativos se aproximam, um pouco mais ou um pouco menos, da média de 1.228 municípios por faixa.

No entanto, quando comparado o número de habitantes por faixa, constata-se uma concentração populacional maior nos municípios maiores, podendo chegar a uma diferença superior a 7 vezes quando cotejada a população total dos

⁷⁰ IBGE. Censo 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br> . Acessado em 13/05/2024.

municípios de 20 a 50 mil habitantes com a dos municípios com até 5 mil habitantes.

Embora esses valores indiquem uma distância significativa entre as faixas, cabe lembrar que a população de mais de 4,4 milhões que ocupa a última faixa dentre os municípios pequenos – entes municipais de até 5 mil habitantes –, é superior a muitos países, como, por exemplo, o Uruguai (com aproximadamente 3,4 milhões) e Panamá (4,3 milhões), sendo ainda muito próxima às populações de países como a Irlanda (4,9 milhões) e Nova Zelândia (4,8 milhões)⁷¹.

Assim, tendo em vista a importância dos municípios pequenos no cenário nacional, faz-se crucial que o federalismo brasileiro apresente mecanismos de calibração capazes de minorar as discrepâncias estruturais entre os entes federativos, com vistas a lhes garantir, na prática, a autonomia assegurada pela Constituição, dentre eles, os consórcios públicos e as associações de municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no censo demográfico realizado pelo **IBGE** em 2022, realizou-se a análise quantitativa de municípios brasileiros, agrupando-os de acordo a estimativa populacional, chegando à conclusão de que 88,23% dos municípios brasileiros são de pequeno porte, isto é, possuem até 50 mil habitantes e respondem por mais de 63,9 milhões de habitantes, correspondendo a 31,49% do total da população.

Desses municípios pequenos, 1.324 municípios possuem até 5 mil habitantes, representando 23,77% dos municípios brasileiros com uma população total de mais de 4,4 milhões, o que reflete 2,18% de toda a população do território nacional.

⁷¹ ONU. **World Population Prospects 2022**. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/>. Acessado em 14/05/2024.

Embora essa população de mais de 4,4 milhões ocupe a última faixa dentre os municípios pequenos (até 5 mil habitantes), esse montante é superior a muitos países, como, por exemplo, o Uruguai (com aproximadamente 3,4 milhões) e Panamá (4,3 milhões), sendo ainda muito próxima às populações de países como a Irlanda (4,9 milhões) e Nova Zelândia (4,8 milhões).

A partir do reconhecimento da disparidade socioeconômica entre os entes federativos, torna-se indispensável a adoção de ferramentas que permitem calibrar a assimetria do federalismo brasileiro, com vistas a conferir maior autonomia aos municípios de pequeno porte, cenário em que despontam os consórcios públicos e as associações de municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IBGE. **Censo 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br> . Acessado em 13/05/2024.

IBGE. **Relação da População dos Municípios enviada ao TCU em 2023**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-dou.html?=&t=resultados> . Acessado em 13/05/2024.

MUNICÍPIO DE BORÁ, SP. **Projeto de Lei Municipal 19/2023**. Disponível em: https://camara-bora.sp.gov.br/temp/20052024034416arquivo_0019-2023.pdf . Acessado em 20/05/2024.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei Municipal 18.063/2023**. Disponível em:

ONU. **World Population Prospects 2022**. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/> . Acessado em 14/05/2024.

SANTANA, Fabio Paulo Reis de. **Sistema de Registro de Preços nos municípios pequenos**. Conjur, 18/04/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-18/sistema-de-registro-de-precos-nos-pequenos-municipios/>. Acessado em 19/05/2024.

ANAIS CONGRESSO BRASILEIRO DA ADVOCACIA PÚBLICA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

COORDENADORES
FABIO PAULO REIS DE SANTANA
GABRIEL HENRIQUE SILVA RAMPINI

REALIZAÇÃO:



CENTRO DE ESTUDOS
JURÍDICOS INDEPENDENTES

PATROCINADORES:



FABIO SANTANA
ADVOGADOS

UDESP
Despachantes associados



MIND
Goods & Services



LILIANE
SOBREIRA
Advogada & Consultoria Jurídica

SGP
SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



AGSLEILÕES

APOIADORES:

APROLEGIS
Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais

AASP



Comissão de
Direito Constitucional



Congresso Brasileiro
da Advocacia Pública
do Legislativo Municipal

2023