instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 300
Dezembro/2019

ISSN 0034-7604

código de obras

pareceres

escola de governo

ordenamento territorial

autonomia municipal

plano diretor

ODS

participação social

administração municipal

SIG

cidadania

normas substantivas

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- Verdades desconfortáveis e códigos de obras
- Aplicação de Metodologia de Participação Pública com Sistema de Informação Geográfica em Municípios da Serra Gaúcha
- Gestão por Competências e a reforma gerencial municipal: o processo de institucionalização da Escola de Governo e Gestão (EGG) no município de Niterói (RJ)
- Competência municipal para disciplinar postes de energia e telecomunicações
- Entrevista - Participação social nos projetos de políticas locais

Pareceres

- Disciplinamento da circulação de patinetes ou outros equipamentos de mobilidade individual pelos Municípios
- O teto remuneratório dos procuradores municipais diante do entendimento do STF no RE nº 663.696
- Considerações acerca da capacidade postulatória da Câmara Municipal

Aos Leitores

A Revista de Administração Municipal encerra o ano com um número repleto de temas variados, em forte interlocução com a prática e com experiências de campo. Há uma busca de foco no território e no desenvolvimento local.

Para começar, o texto do arquiteto e advogado Lincoln Botelho da Cunha que tem trabalhado no IBAM em projetos relacionados à legislação urbanística, ai se incluindo com destaque o Plano Diretor e os diplomas legais que facilitam sua operacionalização, analisa criticamente os processos de licenciamento de obras e atividades econômicas. Vai ao coração da matéria: como promover o desenvolvimento local se não se enfrenta com resolutividade a melhoria do ambiente dos negócios imobiliários, a produção de habitações de interesse social e outras questões correlatas que cercam esta cadeia produtiva tão importante para a geração de riqueza, especialmente, no campo da criação de emprego?

Uma equipe de profissionais com foco em TI, concentrada no Rio Grande do Sul, afinadíssima, trabalha o segundo texto em que metodologia de participação pública nas decisões se fortalece mediante o uso de ferramentas de Sistema de Informação Geográfica. A plataforma Participação Pública com Sistema de Informação Geográfica, implantada em sete municípios da Serra Gaúcha em 2018, ensina a elaborar diretrizes para o plano diretor e de mobilidade, usando, ao longo do processo, a coleta da opinião pública e a reflexão. Emerge, assim, nova orientação para o desenvolvimento, o planejamento e a gestão urbana. Inovações para serem replicadas e testadas em outras regiões.

O terceiro artigo que, como o segundo, tem autoria múltipla, traz o pensamento coletivo de especialistas em administração pública. Enfoca tema de grande atualidade - Gestão por Competências e a reforma gerencial municipal: o processo de institucionalização da Escola de Governo e Gestão (EGG) no município de Niterói (RJ). Fruto de um projeto de que o IBAM participou, traz contribuição relevante para a disseminação de experiências para outras administrações municipais. Tem natureza bastante didática fazendo quase que um passo a passo para que se vejam as estratégias que possibilitam mobilizar os servidores para participar de processo contínuo de aprendizado, migrando de cursos presenciais para aqueles em EaD. Trata-se de texto de referência para os leitores que se interessam pelos processos de institucionalização de novas práticas, neste caso a Escola de Governo e Gestão do Município. Ferramentas, meios e parcerias são identificados e colocados à disposição de futuras experiências.

O tema trazido pelo quarto artigo remete à diversidade do trabalho da área jurídica do IBAM. Inspirado em consulta que originou um parecer, Eduardo Domingues discorre sobre as competências constitucionais e a legislação nacional que regula o uso de postes para o fornecimento de serviços que podem ser prestados em rede, fazendo uso de tal suporte. O que se vê é que sempre a distribuição de responsabilidades pelos entes federados é que vai contribuir para a qualidade de vida sobre o território, por razões abrangentes entre as quais se destacam, neste caso, as questões de segurança, economicidade e disciplina urbana. Instigante a leitura!

Este número traz como brinde especial aos leitores mais uma experiência da "RAM entrevista". Louise Storni, socióloga, especialista em Sociologia Urbana, Gênero e Sexualidade, atua, no IBAM, no campo do desenvolvimento local sustentável, é a entrevistada. Traz para o debate a temática

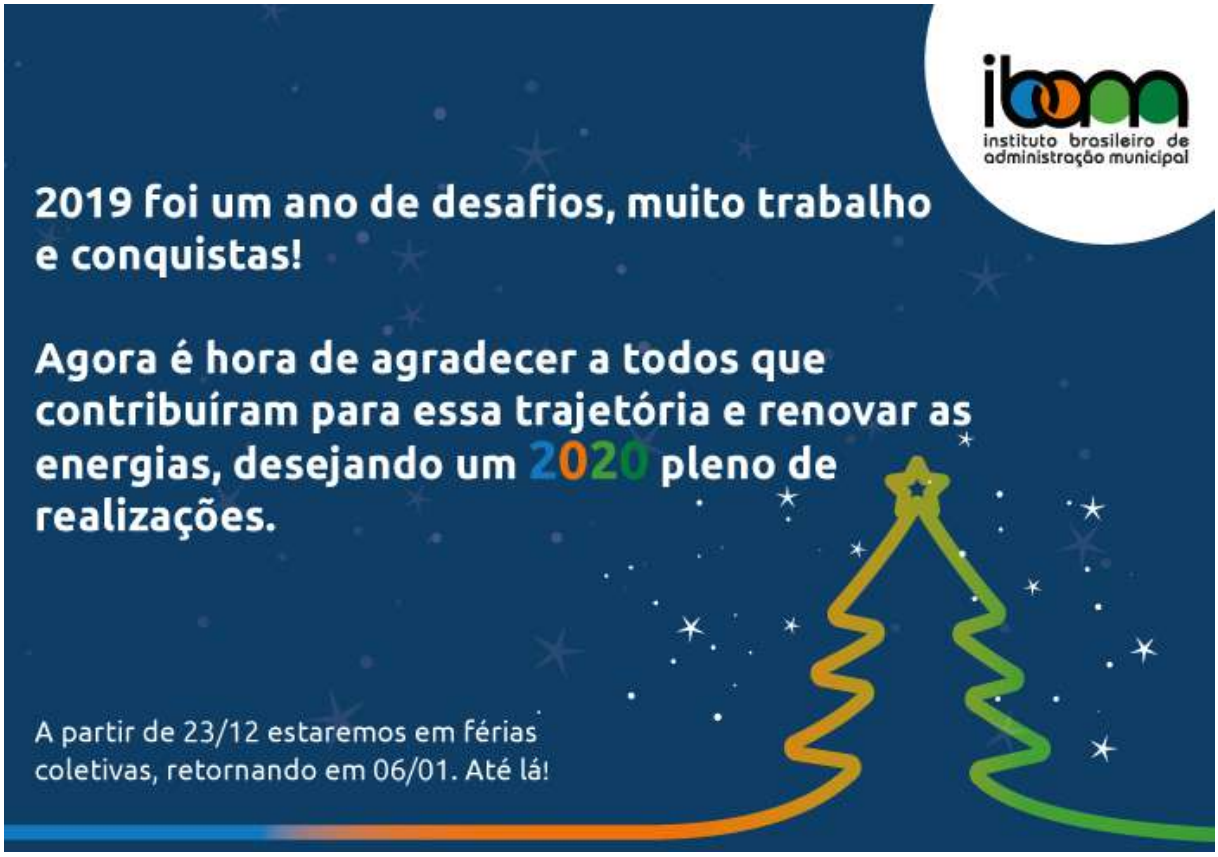
de direitos, território e cooperação sem a qual não se caminha para a construção de municípios capazes de se auto gerir. A boa governança local, então, se consolida com o desenvolvimento e a articulação entre governo e sociedade.

Atendendo ao formato da publicação, o número da revista se encerra com três pareceres. O primeiro deles tem como tema fato novo no campo da mobilidade urbana, relativo ao uso de patinetes e outros equipamentos de caráter individual. Em seu alentado texto, o autor, Gustavo da Costa Ferreira Moura dos Santos, circula por várias áreas do conhecimento, transitando pela economia, o urbanismo, as noções de território e de liberdade individual. O texto se constitui em experiência que agregará visões aos que o lerem.

Os demais pareceres tratam de questões relativas à remuneração de servidores, enfatizando os procuradores dos dois poderes que integram o governo local. No caso do Executivo, abordado no segundo texto, o debate se dá em torno dos limites da remuneração dos procuradores. O terceiro parecer, que atende ao legislativo, trata de discussão de inconstitucionalidade do plano de cargos e a respectiva possibilidade daqueles que se sentem prejudicados arguirem judicialmente seus direitos. Neste caso, a Câmara Municipal não pode ser o alvo da reclamação e sim o Executivo.

Como ocorre no último número da RAM, a cada ano, desejamos aos nossos seguidores, os melhores votos de que o final de ano lhes traga alegrias. E que em 2020 haja prosperidade para todos.

Boa leitura!



Índice

05. Verdades desconfortáveis e códigos de obras
Lincoln Botelho da Cunha

17. Aplicação de Metodologia de Participação Pública com Sistema de Informação Geográfica em Municípios da Serra Gaúcha
Geisa Bugs, Fausto Bugatti Isolan, Sandra Helena Lehnen Becker e Artur Gnecco Zanini

27. Gestão por Competências e a reforma gerencial municipal: o processo de institucionalização da Escola de Governo e Gestão (EGG) no município de Niterói (RJ)
Marilia Sorrini Peres Ortiz, Rachel Gomes Barquette, Daniel Caldas Gaspar, Iana Maria Oliveira da Costa e Ana Caroline Gomes Vargas

37. Competência municipal para disciplinar postes de energia e telecomunicações
Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

47. Entrevista - Participação social nos projetos de políticas locais
Louise Storni

Pareceres

51. Disciplinamento da circulação de patinetes ou outros equipamentos de mobilidade individual pelos Municípios
Gustavo da Costa Ferreira Moura dos Santos

67. O teto remuneratório dos procuradores municipais diante do entendimento do STF no RE nº 663.696
Júlia Alexim Nunes da Silva

70. Considerações acerca da capacidade postulatória da Câmara Municipal
Priscila Oquioni Souto

Expediente

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

Editoria

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

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Méllo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes.

Diagramação e Redação

Ewerton da Silva Antunes, Helouise Melo Costa.

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

IBAM

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

Superintendente Geral
Paulo Timm

Representações

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

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

VERDADES DESCONFORTÁVEIS E CÓDIGOS DE OBRAS

Lincoln Botelho da Cunha*

Resumo: As dificuldades na organização da prestação de serviço público de licenciamento de obras e atividades econômicas caracterizam ambiente cotidianamente desconfortável no seio das administrações públicas municipais. Como não se tem claro que o conflito é próprio do sistema e se dá entre o interesse público e o particular nas questões ligadas ao controle urbanístico, inúmeras são as formas de negar o fato e não enfrentá-lo. Dentre elas, surge o Código de Obras e Edificações, que se nega a disciplinar os aspectos elementares das edificações. Na esteira do negacionismo, que se pode verificar em diversas áreas da vida cotidiana, surge o Código de Obras Negacionista. A melhoria do ambiente de licenciamento de obras será possível com investimento nas estruturas dos procedimentos (normas adjetivas) e não na supressão de dispositivos dos códigos (normas substantivas), que bem orientam a boa forma de edificar.

Palavras-chave: Código de Obras; Licenciamento de Obras; Normas Adjetivas; Normas Substantivas.

I

A escolha de negar a realidade como forma de escapar de uma verdade desconfortável, a recusa em aceitar uma realidade empiricamente verificável, a rejeição de conceitos básicos, incontestáveis e apoiados por consenso científico em favor de ideias tanto radicais quanto controversas caracterizam o negacionismo, fenômeno social bizarro com que vez por outra nos deparamos.

Escandaloso quando vemos negarem Auschwitz e as atrocidades do Holocausto, hilários os discursos terraplanistas negando a esfericidade do planeta, comprometidos quando amenizam o arbítrio do regime de 64, graves e perigosos quando não enxergam as mudanças climáticas evidentes.

Inúmeras são as "verdades desconfortáveis" e a sedução pelo "negacionismo" é um canto de sereia, cuja prudência nos obriga a verificar constantemente se estamos bem amarrados ao mastro como Ulisses!

Mas, também negamos diante de situações desconfortáveis incômodas, nem sempre tão evidentes, às quais somos inclinados a um processo de naturalização que não nos ajuda no enfrentamento de problemas, pelo contrário, ficamos acomodados no desconforto geral.

Vamos por aqui.

Nossas cidades não são os melhores cenários para o desenrolar da nossa vida cotidiana.

As nossas cidades não são cenários apenas.

A seminal tese de Benevolo sobre a Cidade Pós-liberal Recorrigida, em contraposição ao que se poderia considerar como a Cidade Moderna, expõe o caráter da cidade contemporânea como instrumento de controle e coerção em favor de grupos dominantes.

O pano de fundo desse cenário é tão revolto quanto o mar de Ulisses e seus desafios tão grandes quanto.

* ***Lincoln Botelho da Cunha****: Arquiteto e Urbanista. Bacharel em Direito. Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Geraldo Di Biase - UGB.*
Endereço eletrônico: *lincolnloos@gmail.com*

II

A Professora Ermínia Maricato, decana em Planejamento Urbano, Arquiteta e Urbanista, afirmou[1]: "A senzala existe e ela virou urbana. A cidade é um grande negócio. Alguns ganham muito dinheiro com investimento público e legislações. É no centro que você encontra os serviços como poda das árvores, coleta de lixo, limpeza das ruas, entre outros".

Para ela, a relação entre as cidades e a saúde é óbvia, considerando os malefícios que problemas como a poluição da água, do ar, a falta de saneamento ou coleta de lixo podem causar na vida das pessoas.

Demonstra, com mapas da cidade de São Paulo, como o local onde as pessoas vivem contribui para o aumento da expectativa de vida e mostra, ainda, a concentração de pessoas pardas e negras na periferia da cidade.

Fala sempre brilhante e carregada de preocupações com os nossos processos urbanísticos, ameaçadoramente distópicos e, na sequência, desenvolve um discurso que pode ser considerado síntese de muitas angústias vividas por arquitetos e urbanistas na sua lida com a cidade, esse mar de Ulisses de tantos desafios.

Na mesma palestra acrescenta Maricato: "A população constrói como pode: sem engenheiros, sem arquitetos, sem geólogos, sem leis, o que, muitas vezes, será seu próprio túmulo. O código de obras de São Paulo previa até o tamanho da casa do cachorro. Vivemos um exagero da burocracia e arbítrio total na aplicação das leis"[2].

Avalia a contradição entre a lei e o que é de fato praticado. Comenta sobre a legislação da mobilidade urbana e a repressão diligente à ocupação de prédios desocupados no centro de São Paulo, comparando com a leniência ao combate à ocupação de áreas de proteção ambiental por milicianos, para os quais os poderes públicos fazem vista grossa.

Uma miríade de problemas, para os quais é preciso engendrar "soluções", as "recorreções" da cidade pós-liberal, nossa cidade contemporânea, antevista por Benevolo, estabelece, sem dúvida, inúmeras "verdades desconfortáveis".

Lá no início dos anos 80, num evento sobre desconcentração industrial em São Paulo, ouvi, pela primeira vez, uma opinião atribuída ao então Governador Paulo Maluf, de que não havia necessidade de se ter um Código de Obras, porque servia apenas para "engessar" – esse era o termo da época – o desenvolvimento da cidade.

De lá pra cá "desengessar", "destravar", "liberar", enfim, muitas opiniões nesse sentido, com os mais diversos fundamentos ideológicos, têm feito parte de um debate tosco e desqualificado, quase inexistente sobre gestão urbana, que se verifica desde então, debate quando muito restrito a um pequeno grupo de especialistas.

III

Até hoje é comum um desconhecimento generalizado acerca dos instrumentos tradicionais de controle da gestão urbana, mesmo com a constitucionalização da Política Urbana e a institucionalização de um ordenamento jurídico urbanístico com a regulamentação dessa política pelo Estatuto da Cidade.

Não é raro vermos a designação de Código de Obras sendo usada para se referir a Plano Diretor ou para o conjunto de leis decorrentes do Plano Diretor, tais como: leis de uso e ocupação do solo, leis de parcelamento do solo urbano e posturas municipais várias.

1. Palestra magna do Seminário Gestão Urbana e Saúde, promovido pela ENSP, em parceria com o CAU/RJ.
2. Ibid.

Esse desconhecimento alimenta um mal-estar generalizado frente às estruturas administrativas públicas do controle edilício, do licenciamento de obras e de atividades econômicas, não só nos meios envolvidos com a política habitacional ou no ambiente dos negócios imobiliários de um modo geral, mas também com a maioria da população que pela autoconstrução responde pela maior parte da nossa produção de habitação e, por conseguinte, a nossa produção de cidade.

Uma insatisfação diante dos serviços de licenciamento de obras e atividades econômicas é evidente tanto do público em geral como dos próprios agentes administrativos envolvidos.

IV

De forma também confusa e pouco instruída, desde a discussão sobre a reforma do estado nos anos 90, um discurso se pretende hegemônico pela necessidade de uma administração pública gerencial tendo como paradigma a gestão privada.

"Uma insatisfação diante dos serviços de licenciamento de obras e atividades econômicas é evidente tanto do público em geral como dos próprios agentes administrativos envolvidos".

Esse discurso pela "Nova Gestão Pública" indisfarçavelmente não esconde as verdades desconfortáveis do embate sobre a concepção de estado e seu aparelho: a eficiência gerencial nos moldes privados versus seu papel exclusivo de gestão da coisa pública direcionada ao cidadão e não ao usuário-cliente apenas.

Afastadas essas questões de maior amplitude que, no entanto, permanecem como fantasmas, no cotidiano, na relação dos cidadãos, dos profissionais arquitetos e engenheiros, particulares e agentes públicos, gestores públicos profissionais ou políticos no ambiente das prefeituras em torno do controle edilício e do licenciamento de obras e atividades econômicas é comum surgir o "código de obras" como o vilão responsável pelo mal-estar geral!

Recentemente, vem ganhando adeptos as investidas contra os códigos de obras, sob o argumento de simplificar o processo de licenciamento de obras com justificativas que isso contribui com a simplificação do processo de aprovação dos projetos, pois elimina aspectos de sua análise, passando por entendimentos que os aspectos internos da edificação são de natureza privada e não cabe ao poder público discipliná-los.

Esses argumentos encontram adeptos tanto entre os particulares, de um modo geral, para quem qualquer forma de controle é considerada uma "burocracia" e por si só uma coisa ruim, quanto junto aos próprios técnicos, agentes públicos, carentes de estruturas adequadas para o desempenho de suas funções de polícia administrativa.

A resultante é sempre um ambiente de mal-estar permanente envolvendo os procedimentos sobre licenciamento de obras nos municípios.

V

É nesse momento que, diante de inúmeras *verdades desconfortáveis*, surge o *Código de Obras Negacionista*.

O Código de Obras Negacionista se caracteriza por quase não ser um Código de Obras, trazendo mais dispositivos sobre matéria processual administrativa e quase nada de substância na orientação da boa forma de construir.

Nega o que, em princípio, qualifica um Código de Obras, as indicações minuciosas e adequadas sobre as características desejáveis das construções, suprimindo-as.

A forma de concretizar essa síncope se dá, comumente, com o estabelecimento de um dispositivo, um artigo dentro do Código de Obras, de aparente lógica jurídica, transferindo

a responsabilidade da qualidade dos elementos arquiteturais da edificação ao profissional seu responsável técnico.

Esses dispositivos que impõem e transferem para o profissional técnico habilitado a responsabilidade pelo cumprimento de normas, genericamente referenciadas[3], bem como pelas configurações e características finais da edificação, sem a orientação precípua da administração pública, incensada por muitos como se fora uma postura liberal desejável, parece-nos não só inadequada, mas inconstitucional.

O ordenamento jurídico urbanístico local perde muito em clareza, ganha em confusão e, o principal, a discricionariedade da autoridade pública fica sem limites identificáveis. Por conseguinte, os atos normativos secundários proliferam, surgindo conflitos de normas, repristinações inconstitucionais e, quanto mais problemas surgem, mais normas se editam, passando a exigir exercícios de análises complexas em questões administrativas que deveriam ser simples.

VI

O Código de Obras possui um regramento superior, o Código Civil, que lhe determina o caráter de norma de direito público responsável pela disciplina do direito de construir e as respectivas restrições urbanísticas.

O Código Civil, em seu artigo 1.299, quando estabelece que o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o *direito dos vizinhos* e os *regulamentos administrativos*, define dois campos de modulação da liberdade de construir: o Direito de Vizinhança, campo das relações privadas a ser disciplinado no âmbito legislativo da União, o que o próprio Código Civil faz adiante, e o Direito de Construir, campo do direito público a ser disciplinado, contando com a manifestação do interesse local, âmbito legislativo do Município, abarcando questões do direito administrativo e do direito urbanístico.

Os regulamentos administrativos, do âmbito legislativo do Município, são os desenhos necessários que estabelecem os contornos do poder de polícia, aquele de que dispõe a administração para disciplinar o uso e gozo de bens e atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade, sobretudo para conter abusos do direito individual, sendo que este poder deve ser percebido como um poder-dever de agir da autoridade pública para com a comunidade e, nesse aspecto, "O poder do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de dever para a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular"(MEIRELLES, 2006, p. 105).

O poder de polícia possui enorme extensão de atuação sobre as atividades particulares que possam afetar os interesses da comunidade, que ao Estado incumbe velar e proteger e, dentre elas, está a polícia das construções.

A polícia das construções é parte da missão de controle urbanístico e se circunscreve junto ao controle da atividade edilícia, que se dá por dois tipos de normas: *i)* normas definidoras de

3. Como muitos desses Códigos de Obras Negacionistas se fiam na simples atribuição, generalizada, aos profissionais, responsáveis técnicos, a obrigação de "atender às Normas Técnicas da ABNT", assim, dessa forma, é necessário observar que normas técnicas não possuem a força de lei. As normas técnicas não são normas jurídicas ou legais e por seu turno não possuem poder vinculante, sendo que cabe, exclusivamente, interpretação e aplicação técnica pelos técnicos qualificados, enquanto que a norma legal vincula a todos os administrados, exceto quando a lei assim as designa.
Cumpre também esclarecer que as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) não têm poder vinculante, sendo meras balizadoras do labor pericial. (parte de voto no STJ – Superior Tribunal de Justiça – AgRg – Agravo Regimental em Recurso Especial nº 92.834/PR – Processo 2011/0212492-5 – Relator: Ministro Massami Uyeda – 17/04/2012).
Portanto, ao mencioná-las, indicando a sua aplicabilidade, os Códigos de Obras e Edificações precisam ser específicos, identificando as Normas Técnicas e em quais situações e em que condições devem ser observadas.

controle técnico-funcional das construções e *ii)* normas definidoras do controle urbanístico da atividade construtiva. As primeiras integram os códigos de obras e as segundas se referem às leis de uso e ocupação e parcelamento do solo, mesmo que, secundariamente, ainda se refiram também aos códigos de obras.

A lição de Hely Lopes de Meirelles nessa questão é inequívoca.

> Na regulamentação municipal deverão ser impostas **minuciosamente** (grifo nosso) as condições em que o proprietário pode construir, visando à segurança e à higiene das edificações dentre as exigências, são perfeitamente cabíveis as que se relacionem com a solidez da construção, com a aeração, isolação, cubagem, altura máxima e mínima etc. (MEIRELLES, 2006, p. 145).

Tal regulamentação consubstancia-se, sobretudo no Código de Obras.

Fonte: www.flickr.com/photos/130002807@N03/16366969474/in/photostream/.

Vasta é a literatura sobre a natureza discricionária do poder de polícia. Discricionariedade que não se pode confundir com arbitrariedade. Há um momento em que a discricionariedade do ato do poder de polícia se torna vinculado. É quando a norma que o rege estabelece o modo e a forma de sua realização.

Essa é também uma grande importância do Código de Obras: o regulamento que parametriza o poder de polícia no controle da atividade edilícia, impondo o limite, ao poder discricionário do Estado, sem o qual qualquer ação pode se configurar o abuso de poder.

O Código de Obras, sendo observado nas suas orientações, que se querem minuciosamente expressas, protege o particular de uma eventual ação desmedida, abusiva, da autoridade de polícia das construções.

É importante, ainda, observar, na lição do maior de nossos mestres do Direito Administrativo, que são próprios do Estado, aqueles serviços que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público: segurança, polícia, higiene, saúde pública, etc., e, por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, *sem delegação a particulares*.

Esses ensinamentos não validam a ideia de *Códigos de Obras Negacionistas*.

VII

Na contramão dessa ideia, com o advento do zoneamento bioclimático brasileiro e respectivas diretrizes construtivas, o Ibam, que já produzira nos anos 90 uma publicação de inestimável valor para os municípios, que foi o "Modelo para Elaboração de Código de Obras e Edificações", veio atualizá-la e desta feita na forma de um "Guia Técnico para Elaboração e Atualização do Código de Obras e Edificações", nas palavras de Tereza Cristina Baratta, Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM:

> ...tratando de forma integrada temáticas tão variadas como as premissas do conforto ambiental, sua aplicação à

realidade das cidades brasileiras e à própria capacidade de gestão da administração municipal, indicando as práticas adequadas aos seus contextos específicos, aos interesses e necessidades da população e às características de clima de cada localidade.

Códigos de Obras precisam ser afirmativos da boa forma de construir na localidade. Devem ser a melhor orientação que a *recherche patiente*[4], tão cara aos modernistas, pode acumular.

Códigos de Obras Negacionistas não possuem o condão de desengessar, destravar, agilizar, melhorar o ambiente da produção de edificações na cidade, pois não simplificam os processos construtivos, apenas marcam a capitulação do gestor público, da administração pública, diante dos desafios da cidade contemporânea, oferecendo-nos permanentemente "verdades desconfortáveis".

Percebe-se, portanto, que o incômodo surge na experiência com os processos de controle da atividade edilícia, e de imediato, credita-se aos Códigos de Obras as razões últimas dos problemas que envolvem a atividade. Pouca é a clareza sobre onde de fato é produzido esse mal-estar permanente.

Misturam-se questões de várias naturezas na perseguição de soluções rápidas com visibilidade política que, no entanto, não contribuem para uma efetiva estruturação da administração pública.

VIII

A questão, em verdade, é de como melhorar o ambiente no processo de licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas.

Essa melhoria requer a estruturação de um serviço numa cadeia de controle preventivo, sucessivo e corretivo da atividade edilícia, que vai da simples prestação de informação prévia, passando pelo licenciamento, pela fiscalização constante das atividades de construção e instalação de atividades econômicas, no tecido urbano, até o assentamento do imóvel e de suas acessões junto a um cadastro técnico imobiliário municipal capaz de dialogar com a atividade notarial e registral do Registro Geral de Imóveis.

IX

É conveniente estabelecer com clareza dois campos distintos de regulação no ambiente do licenciamento.

Um de caráter material ou substantivo, que descreve o que se tem direito ou como se devem construir as obras, como se deve usar e ocupar o solo urbano, quais as atividades econômicas e como podem ser desenvolvidas de modo a cumprir com as determinações dos planos que configuram o ordenamento urbanístico a ser observado.

Este campo é o da regulação exercida por meio de leis e regulamentos dos Códigos de Obras e Edificações, das Leis de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Meio Ambiente, além de uma miríade de normas técnicas que integram as referidas leis.

O outro campo em contraponto é o de caráter formal ou adjetivo, que disciplina como alcançar, observar os direitos estabelecidos materialmente, ou seja, como proceder, especificamente, para se obter as licenças necessárias originárias do poder de polícia do município.

É essencialmente o campo do direito administrativo, que não encontra seus institutos reduzidos a um código como a maior parte de nosso direito possui.

4. Pesquisa Paciente (tradução literal). Refere-se ao que teria sido a investigação modernista. Le Corbusier, em 1960, publica uma reflexão sobre sua própria obra que intitula "L'atelier de la recherche patiente". Leonardo Benevolo se refere ao resultado do modernismo, no mundo contemporâneo, como fruto da "recherche patiente" dos modernistas. (Benevolo, 2014).

Cada município desenvolve uma cultura que configura o ambiente administrativo que lhe é próprio, visando a cumprir as formalidades do procedimento administrativo, necessárias à garantia de observação do princípio do controle da administração.

O processo administrativo, portanto, é uma sequência em que cada ato administrativo, visando a alcançar um ato final, precisa ser autuado e formar os autos registrais que documentam as decisões das autoridades públicas na observação das disposições legais.

Uma análise mais apurada revela que é neste campo em que residem as maiores fragilidades no desenvolvimento dos seus institutos de regulação.

Quase sempre o que se verifica é a falta de explicitação dessa regulamentação, sempre muito dependente do conhecimento das práticas usuais adotadas em cada ambiente, em cada cultura, cada município.

Ou de outro modo, não menos frágil, um cipoal de regras que mesmo explícitas podem se encontrar de forma dispersa em diversos tipos de regulamentos, tais como leis, decretos, portarias, instruções de variados assuntos.

As regras do procedimento administrativo, expressas, ocultas ou meramente consuetudinárias são produzidas fora de uma abordagem sistemática e compreensiva de todo o ambiente administrativo do licenciamento de obras e Atividades Econômicas.

Sua produção também decorre de origens diversas espalhadas tanto no tempo como no espaço.

“Cada município desenvolve uma cultura que configura o ambiente administrativo que lhe é próprio, visando a cumprir as formalidades do procedimento administrativo, necessárias à garantia de observação do princípio do controle da administração”.

X

É natural que se queira um alinhamento nos tempos necessários para o desenvolvimento das atividades pelos particulares e nos tempos também necessários para as autuações pela administração pública, de modo a garantir um ambiente de segurança para o desenvolvimento urbano e que este seja um desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade.

Um tempo otimizado que minimize os esforços do empreendedor particular e que implique economia de custos, tanto para o particular quanto para o poder público.

As tentativas de alcançar tais objetivos pelas administrações, na maioria dos casos, têm resultado em muita agressão a dispositivos de natureza material ou substantivos.

Em nome da simplificação ocorre muita mutilação e supressão nos instrumentos de regulagem, sejam eles leis, decretos e todo tipo de atos normativos que tratam de dispositivos de direito material, substantivo, no âmbito das obras e edificações e desenvolvimento de atividades econômicas, dentre eles os Códigos de Obras Negacionistas como vimos.

As mutilações e supressões de normas do ordenamento urbanístico positivo acarretam inevitavelmente uma precarização acelerada no ambiente cultural construído e paisagístico da cidade e deteriora o exercício de profissionais que lidam nesse ambiente.

No campo da regulação do direito formal ou adjetivo, no ambiente do licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas do

município, a aspiração é sempre por um aporte imediato de instrumental de tecnologia da informação, creditando à velocidade dos meios eletrônicos o mister de encurtar o tempo dos trâmites processuais.

No entanto, esse aporte de tecnologia da informação no processo geral de licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas, na construção de um ambiente virtual que encurta o espaço-tempo, não pode se dar se não houver uma competente reengenharia no ambiente real, privilegiando princípios que estabeleçam grande qualidade nas relações do poder público com os particulares empreendedores.

XI

O ambiente do licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas pode ser objeto de um conjunto de intervenções no espaço físico, organização de quadros técnicos e promoções de novos instrumentos normativos, que resultem em melhoria de grande impacto nas relações do poder público municipal com os técnicos de seus órgãos, com os técnicos da iniciativa privada, proprietários e empreendedores particulares e o cidadão comum, interessado, envolvido com a autoconstrução.

Faz-se necessária uma revisão na legislação e no conjunto dos instrumentos normativos atuais e específicos, referentes ao aspecto adjetivo procedimental. Podemos aspirar à instituição de um diploma legal único, que possa organizar todos os órgãos em um procedimento único, um sistema único de licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas.

Imprescindível contar não só com um arranjo de Tecnologia da Informação, como também de organização dos espaços de trabalho de todos os envolvidos com esse tipo de prestação de serviço, com espaço de recepção adequada para o público específico e espaço adequado para abrigar as atividades do quadro técnico, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de análises e tomada de decisões.

A atuação dos diversos órgãos envolvidos no processo de licenciamento deve obedecer a um protocolo de precedência, que garanta ao requerente uma entrada única na inicialização do procedimento, não importando ser um requerimento de licenciamento, uma consulta técnica prévia ou mero pedido de informação.

Identificados os produtos finais do processo de licenciamento, precisam ser construídos fluxos de procedimentos que serão fixos, de modo a garantir a elaboração e edição de manuais extremamente minuciosos, explicitando os procedimentos possíveis em função dos produtos a serem gerados, como o tipo de licença específica.

As leis de caráter material ou substantivo mais importantes para o processo de licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas são, sem sombra de dúvidas, as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e o código de obras e edificações.

A elaboração de Plano Diretor, ou sua revisão, implica, de imediato, alteração e atualização da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente e uma reorganização do ambiente de licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas que impõem a necessidade de se melhorar a estrutura do código de obras e edificações vigente.

Licenciamento de Obras e Atividades Econômicas é o principal instrumento do poder de polícia municipal no exercício do controle urbanístico e da atividade edilícia.

O Controle Urbanístico é fundamental como garantia de implementação das diretrizes do Plano Diretor.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, visando a alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

O Licenciamento de Obras e Atividades Econômicas deve ser entendido como a

prestação de um serviço público, extremamente relevante, indispensável na organização do exercício do poder de polícia da administração municipal. Impacta diretamente o desenvolvimento dos negócios no meio urbano e a organização geral do cotidiano da cidade.

O Estatuto da Cidade propõe, em suas diretrizes, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, visando a favorecer a produção de lotes e unidades habitacionais.

No entanto, como deve ser entendida a necessidade de simplificação desse ordenamento urbanístico?

Não pode ser com prejuízo para as condições ambientais do meio urbano; não pode ser com o rebaixamento técnico na produção do patrimônio imobiliário. Pelo contrário, deve favorecer cada vez mais a melhoria dos padrões das edificações e do ambiente urbano.

A simplificação das normas deve ser entendida como meio de garantir acesso universal à qualidade das condições de habitabilidade e de fruição de um meio urbano aprazível.

XII

Por conta desses desafios é que podemos observar, de forma interessada em enfrentá-los, que o conjunto de normas que rege o ordenamento urbanístico contém normas de caráter ora substantivo ora adjetivo.

As normas de caráter substantivo (Material) são aquelas que regem a configuração das obras e das edificações e a descrição das atividades econômicas. Já as normas de caráter Adjetivo (Processual) aquelas que regem os procedimentos junto aos órgãos públicos responsáveis pelo controle urbanístico na obtenção do necessário licenciamento.

XIII

É exigível o conhecimento das normas substantivas por parte de todos os profissionais habilitados, quer estejam à serviço de particulares no desenvolvimento das atividades de construção, quer na função de polícia administrativa junto ao poder público.

A formação técnica do profissional e sua habilitação implica de imediato sua responsabilidade na observação dos melhores padrões técnicos disponíveis no seu tempo.

“O Estatuto da Cidade propõe, em suas diretrizes, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, visando a favorecer a produção de lotes e unidades habitacionais”.

Normas bem elaboradas, bem detalhadas e convenientemente bem divulgadas, garantindo o conhecimento de todos, resulta em grande segurança para a sociedade.

Um Código de Obras e Edificações, afirmativo e não-negacionista, bem detalhado e atualizado, respondendo às questões e aos desafios que a atividade edilícia propõe contemporaneamente, trazendo as melhores indicações técnicas para o mister de construir, sobretudo no nosso país com territórios e ambiências tão diversificadas expressas no nosso recente zoneamento bioclimático, é um recurso indispensável de gestão das cidades por um meio urbano ambientalmente equilibrado.

Tem sido comum observar, em diversos casos de cidades brasileiras, a precarização de informações e falta de detalhamento dos Códigos de Obras e Edificações, com excessivas simplificações de seus textos normativos, que acabam não guardando nenhuma identidade

com a cidade, parecendo servir para qualquer cidade, indistintamente, além de supressões como as que caracterizam os Códigos de Obras Negacionistas.

Fonte: Acervo IBAM, 2019.

XIV

Processos morosos na prestação do serviço de licenciamento de Obras e Atividades Econômicas enfraquecem os mecanismos de controle do desenvolvimento urbano, distanciando a administração pública municipal de umas de suas maiores competências constitucionais, que é a do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A eficiência na prestação dos serviços de licenciamento de Obras e Atividades Econômicas deve ser buscada na otimização de diversos aspectos que envolvam a relação gestor público, agente público e interessados, promotores da produção do imobiliário urbano.

As intervenções por essa eficiência devem se dar no conjunto de normas de caráter Adjetivo que dizem respeito à organização do serviço e não na desconstrução do legado técnico acumulado, verdadeira desmontagem de uma inteligência da administração pública municipal.

Ousamos elencar pontos relevantes a serem observados em necessárias qualificações no serviço de Licenciamento de Obras, Edificações e Atividades Econômicas:

1. O estabelecimento de um Protocolo de Precedência para hierarquizar a matéria processual administrativa, referente ao licenciamento e instalação desse processo em um único órgão da administração.

2. Atendimentos segregados e especializados a proprietários, profissionais responsáveis técnicos e público em geral, evitando as desconformidades no processo de comunicação e necessária publicidade adequada pedagogicamente.

3. Admissão da formalização do processo de licenciamento somente após rigorosa verificação das condições de viabilidade de sua aprovação e deferimento, evitando a pressão de demanda sobre o serviço, nem sempre bem-intencionada. Um certo Protocolo de Recusa.

4. Montagem de todas as peças dos autos do processo na inteira responsabilidade do interessado e constituída e movimentada por seu consultor, responsável técnico, o profissional habilitado, garantindo-lhe o espaço para o seu exercício ético e pleno.

5. O atendimento aos técnicos da iniciativa privada, profissionais habilitados, proprietários e empreendedores particulares e ao cidadão interessado, na condição de requerente, deve ser feito sem intermediários pelo funcionário público, técnico igualmente habilitado, que irá resolver sua solicitação completamente, do início dos procedimentos até o seu fim, de forma a garantir atendimento célere e responsável e não diluído no trâmite burocrático interno.

6. A recepção dos autos do processo pelo funcionário público, técnico habilitado e responsável por aquele procedimento, só se

dará após rigoroso exame da correção absoluta de todas as suas peças e tendo de antemão a certeza de provimento do licenciamento requerido. Caso contrário, os autos do processo continuarão sob a responsabilidade do responsável técnico requerente (ver articulação com as razões do item 3).

7. Deve ficar vedada a tramitação dos autos do processo pelo funcionário público, técnico habilitado e responsável por aquele procedimento, por meio de despachos ordenatórios de qualquer espécie – as tarefas de ofício a serem realizadas no interior da administração serão gerenciadas pessoalmente.

8. Garantia absoluta de que todas as informações detidas pelos funcionários públicos responsáveis pelas aprovações e licenciamento de obras são rigorosamente as mesmas disponíveis aos profissionais habilitados, responsáveis técnicos dos empreendimentos, de forma a garantir a transparência absoluta quanto aos procedimentos necessários na obtenção dos projetos aprovados e licenciamento das obras.

9. A administração local deve diligenciar prodigamente na produção das informações procedimentais e técnicas do ambiente de licenciamento, por meio de manuais explicativos sobre documentos, suas formas de apresentação, para cada algoritmo específico, visando à consecução dos produtos específicos do licenciamento, algoritmo para cada produto, para cada licença específica.

10. Com relação à Estrutura do Ambiente Virtual.

10.1. O aporte de tecnologia da informação deve garantir um ambiente virtual a todo o ambiente do licenciamento, podendo ser implementado por fases até que todo o ambiente do licenciamento possa se dar de forma completamente remota, horizonte possível.

10.2. No entanto, como questão de segurança, ao final de todo procedimento um arquivamento dos autos processuais, de forma escritural, pode ser garantido.

11. Com relação à Estrutura Física dos Espaços Operacionais.

11.1. A concepção de um novo ambiente de licenciamento de obras, edificações e atividades econômicas deve ter seu rebatimento mais visível na concepção do espaço físico que abrigará todas as suas funções.

11.2. A recepção e o acolhimento dos particulares interessados em qualquer dos aspectos ligados ao licenciamento deve se dar em espaço especificamente planejado para atender a esse fim com arquitetura de interiores adequada.

11.3. O dimensionamento desses programas de arquitetura de interiores da administração pública local, para abrigar a cadeia de operações do licenciamento, será função do projeto da estrutura normativa e do ambiente virtual, bem como e acima de tudo, do volume da demanda, calculada por atendimentos diários geradores de processos de licenciamento, levando-se em conta o histórico de licenciamento, devendo ser agregado à esta demanda os atendimentos de mera informação ou instrução prévia, monitorados, estatisticamente, em separado.

Desengessar, destravar, liberar a gestão do licenciamento de obras e atividades econômicas, melhorar o ambiente dos negócios imobiliários, ampliar a produção de habitação de interesse social e a produção de habitação, de um modo geral, não se faz negando o enfrentamento das contradições e complexidades do ambiente urbano, como ele se apresenta entre nós. Imaginamos que deva se fazer com cuidado e zelo permanente pela atuação da administração pública e compromisso ético de seus agentes.

Códigos de Obras Negacionistas não passarão!

Referências bibliográficas

BENEVOLO, Leonardo. **A cidade e o arquiteto**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [200-?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. "Nova Gestão Pública" (NGP): a teoria de Administração Pública do Estado ultraliberal. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 23., 2014, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2014. p. 391-417.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. atual. até a Emenda constitucional 51, de 14.2.2006. São Paulo: Malheiros, 2006.

Silva, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual., 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2015.

APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA COM SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA EM MUNICÍPIOS DA SERRA GAÚCHA

Geisa Bugs, Fausto Bugatti Isolan, Sandra Helena Lehnen Becker e Artur Gnecco Zanini

Resumo: Este artigo apresenta a metodologia de implementação e os resultados das análises dos dados coletados pela plataforma para Participação Pública com Sistema de Informação Geográfica, implantada em sete municípios da Serra Gaúcha em 2018, bem como a avaliação realizada pelos usuários e técnicos. Os resultados apontam para a obtenção de orientações bastante específicas para a elaboração de diretrizes para o plano diretor e de mobilidade, através da identificação de aspectos positivos e negativos dos espaços urbanos.

Palavras-chave: Participação; SIG; Plano Diretor.

Introdução

Parece ser inevitável que formas tradicionais de participação pública sejam paulatinamente complementadas por arenas digitais. A revolução digital configura tanto uma oportunidade quanto um desafio. Por um lado, as interações do público com o governo estão facilitadas e as informações estão mais acessíveis do que nunca, porém, por outro, isto requer novos métodos de trabalho. E se a Internet é o principal meio de troca de informações e comunicação da atualidade, os SIG - Sistemas de Informação Geográfica são a principal tecnologia para coleta, tratamento, e disseminação de informações espaciais, e a maioria das informações necessárias à formulação de políticas públicas contém um componente espacial (BUGS, 2014; BUGS; REIS, 2017).

A metodologia PPSIG - Participação Pública com Sistemas de Informação Geográfica, como o nome sugere, utiliza ferramentas SIG para a participação pública, conectando a capacidade técnica dos SIG ao conhecimento que só os habitantes possuem. Trata-se de uma alternativa através da qual o público participa produzindo mapas e/ou dados espaciais que representam a sua percepção do espaço urbano em questão. Na PPSIG as informações são coletadas de forma automatizada e georreferenciada, o que possibilita que sejam analisadas em conjunto com outras camadas de informação necessárias ao planejamento urbano, como, por exemplo, os dados cadastrais, facilitando, assim, a sua incorporação no planejamento e consideração na tomada de decisão (BUGS, 2014; BUGS et. al., 2015).

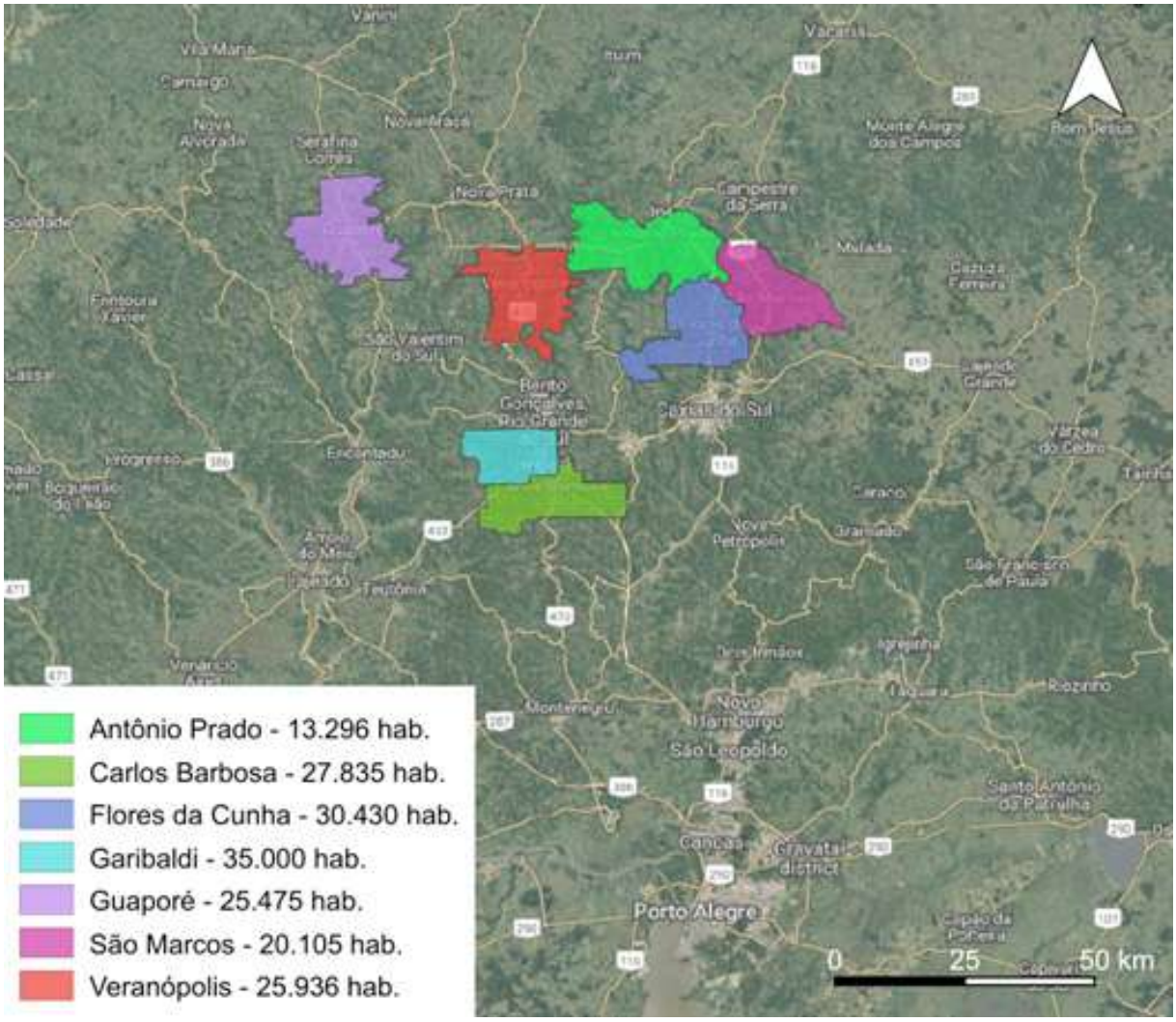
Com o intuito de subsidiar os trabalhos de revisão do plano diretor e de elaboração dos

Geisa Bugs: *Arquiteta e urbanista, doutora em planejamento urbano.*
Endereço eletrônico: *geisa@gaup.com.br*
Fausto Bugatti Isolan: *Arquiteto e urbanista, especialista em SIG.*
Endereço eletrônico: *fausto@gaup.com.br*
Sandra Helena Lehnen Becker: *Arquiteta e urbanista, mestre.*
Endereço eletrônico: *sandrahlb@gmail.com*
Artur Gnecco Zanini: *Analista de sistemas, especialista em ciências de dados.*
Endereço eletrônico: *artur@gaup.com.br*

planos de mobilidade, a plataforma PPSIG Serra foi implantada, entre maio e junho de 2018, nos municípios de Antônio Prado, Carlos Barbosa, Flores da Cunha, Garibaldi, Guaporé, São Marcos e Veranópolis. A iniciativa partiu do projeto de capacitação e assistência técnica desenvolvido pela UCS - Universidade de Caxias do Sul em parceria com a AMESNE - Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste. Localizados na Região da Serra Gaúcha (Figura 1), com populações variando de 13 mil a 35 mil habitantes (IBGE, 2018), de maneira geral, estes municípios se caracterizam pela acentuada influência italiana e grande desenvolvimento industrial e turístico em torno da produção de uvas e vinho.

Para tanto, utilizou-se a ferramenta de código aberto GAUPSurvey[1] - GS, lançada em 2016, que permite a elaboração de questionários online nos quais as perguntas podem ser respondidas através da utilização de mapas interativos, agregando valiosa informação à opinião do público: sua localização. Dessa

Figura 1: Localização dos sete municípios.



Fonte: Elaborado pelos autores (Mapa base: Google Satélite).

1. www.gaup.com.br/project/gaupsurvey

forma, os dados coletados podem ser sistematizados e espacializados em SIG, explorando a potencialidade desses ambientes computacionais para produção de mapas temáticos e análises espaciais. Plataformas de pesquisa *online* são amplamente utilizadas, mas, em geral, não possuem ferramentas para a construção de questionários utilizando mapas e dados espaciais, tal qual o GS.

A seguir, são apresentadas a metodologia e os resultados das análises de dados coletados pela plataforma PPSIG Serra, bem como a avaliação realizada pelos usuários e técnicos.

Metodologia

A implementação da plataforma PPSIG Serra compreendeu a realização de seis etapas:

1.Elaboração dos questionários

Primeiramente, as perguntas foram elaboradas pelos técnicos municipais conforme orientações. Após, as perguntas foram avaliadas e reenviadas para aprovação. Este processo de revisão e estruturação dos questionários considerou a extensão dos mesmos, o uso de linguagem acessível à população, e a preferência por perguntas que previam o uso de mapas. O primeiro bloco de questões, que tratava da caracterização do respondente (faixa etária, gênero, ocupação, escolaridade e local de moradia), foi padronizado para todos os municípios, seguindo a qualificação utilizada pelo IBGE.

2.Teste Piloto

O teste piloto, isto é, uma simulação preliminar de utilização da plataforma realizada para avaliar e minimizar eventuais adversidades, foi realizado no final de abril por técnicos das Prefeituras. A inserção de registro através de endereço eletrônico também foi realizada nessa etapa.

Após alguns ajustes, na versão final da plataforma, PPSIG Serra, a página de apresentação convidava o respondente a se registrar para responder às perguntas. A segunda página reunia as perguntas de caracterização do respondente. A terceira página apresentava uma ajuda para as 15 páginas da sequência com as perguntas que previam, ou não, a utilização dos mapas interativos. Por fim, a penúltima página solicitava uma avaliação por parte do usuário e a última fechava com um agradecimento e confirmação do envio das respostas. Para exemplificar, o *link* gs.gaup.com.br apresenta um questionário utilizando a ferramenta GS.

3.Coleta de dados

Ao todo, foram 35 dias de operação, com monitoramento diário. O acesso se deu através de página *web* publicamente disponibilizada e divulgada. Após o registro (através do e-mail cadastrado pelo respondente na plataforma), o respondente recebia uma mensagem de confirmação contendo o *link* que permitia o acesso às perguntas. Dessa forma, cada registro autorizava o envio das respostas uma única vez, impedindo mais de uma participação com o mesmo endereço eletrônico. As respostas foram coletadas de forma anônima, sendo que, na tabulação final dos resultados, para cada registro de resposta foi atribuído um identificador único (ID), não permitindo relacionar as respostas com o endereço eletrônico cadastrado.

4.Estratégias de mobilização e divulgação

A taxa de respostas da PPSIG compartilha os mesmos desafios de outras pesquisas com modalidades tradicionais. Mobilizar as pessoas para participar é um desafio numa sociedade em ritmo acelerado. Logo, era de suma importância que estratégias de mobilização e divulgação fossem planejadas e executadas a contento. Com esse intuito, foram encaminhadas orientações aos técnicos municipais das Prefeituras. Ademais, a fim de impulsionar, realizou-se campanha paga via *Facebook* pela página do GS, direcionada aos habitantes dos sete municípios. Também foram enviados, periodicamente, lembretes alertando os respondentes que porventura não finalizaram o envio das respostas, visando a conclusão e validação do processo.

5.Encerramento da plataforma e sistematização dos dados

O encerramento da etapa de coleta de dados ocorreu com a retirada da plataforma do ar. Posteriormente, os dados coletados foram descarregados em arquivos do formato tabular tipo .csv (*comma-separated values*, amplamente utilizado e suportado por planilhas eletrônicas e banco de dados) e sistematizados para a análise em ambiente de SIG. A sistematização incluiu a transformação dos dados para o sistema de coordenadas projetado SIRGAS2000/UTM22S.

6.Análise dos dados

Os dados espaciais coletados foram analisados e representados espacialmente no *software* livre QGIS. O objetivo da análise espacial é mensurar propriedades e relacionamentos, levando em conta a localização espacial do fenômeno em estudo. Os procedimentos incluem a análise exploratória e a criação de mapas temáticos (CÂMARA *et al*., 2002). Além de permitir visualizar a distribuição das variáveis e identificar a existência de padrões na distribuição espacial, o mapa temático possui potencial para subsidiar o debate público, visto que é o tipo de representação mais utilizado para a comunicação de informações geográficas (BUGS, 2014).

Os dados coletados com a ferramenta GS podem ser representados na forma de pontos, linhas ou polígonos. A maioria das perguntas previa a marcação de pontos no mapa. Cada respondente marcava tantos pontos quanto desejado por pergunta e, após, era possível, em alguns casos, complementar com um comentário de texto. No caso da análise de padrões de pontos, o objeto de interesse é a própria localização dos eventos. Quando se utiliza o ponto, de certa forma assume-se que cada ponto representa uma área poligonal, mas com forma e tamanho desconhecidos. Um respondente pode fazer referência a uma área espacial do tamanho de um campo de futebol, enquanto outro pode fazer referência a uma área espacial tão grande quanto um bairro, por exemplo (BROWN, 2012). Assim, a análise dos dados se baseou na agregação espacial dos pontos para delinear áreas de concentração. Em uma pergunta específica, sobre ciclovias, os respondentes desenhavam linhas. Neste caso, a análise consistiu na sobreposição das diversas respostas para se chegar a uma síntese dos trechos desenhados pelos respondentes (BUGS, 2014).

Para as análises, utilizou-se a geração de mapas de calor[2], que estimam valores intermediários aos pontos coletados, permitindo a identificação das áreas de concentração de pontos que representam uma maior densidade do fenômeno. O algoritmo utilizado[3] para construção da superfície determina um raio de influência e o valor no ponto igual a 1, que decai com o aumento da distância, chegando a 0 (zero) no limite do raio. A estimativa dos valores intermediários se dá pela soma da sobreposição das superfícies geradas de cada ponto, divididos pela área de cada raio (SILVERMAN, 1986 *apud* SOUZA *et al*., 2013).

Já os dados das perguntas que não previam o uso de mapas foram analisados de forma quantitativa através das frequências, que revelam como os dados estão distribuídos com relação às categorias consideradas na variável.

Resultados

A qualidade dos dados está diretamente ligada às taxas de participação. Duas métricas importantes incluem a suficiência de dados espaciais para análise significativa, e a inclusão das partes interessadas (BROWN; KYTTÄ, 2014). O Gráfico 1 mostra o número de registros e respostas por município, destacando-se

2. Mapa de calor é um método de análise espacial que permite visualizar com facilidade a intensidade pontual de determinado fenômeno.

3. Plugin 'Mapa de Calor' presente no *software* QGIS 2.18 (www.qgis.org).

Guaporé, São Marcos e Veranópolis. Cabe salientar que as ações de mobilização e divulgação repercutiram de forma bastante positiva no número de acessos à plataforma, haja vista que os municípios com maiores taxas de participação foram justamente aqueles que reportaram envio de mensagem por e-mail e *WhatsApp*, publicações em redes sociais da página oficial da Prefeitura e jornais, distribuição de folders em escolas municipais, divulgação em reuniões, entrevistas em rádios locais, entre outros.

Gráfico 1: Número de registros e respostas por município

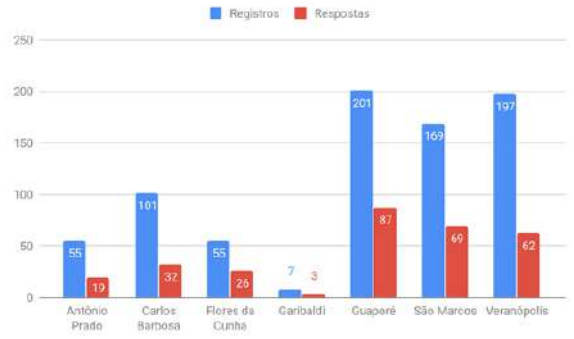


Gráfico 2: Faixa etária dos respondentes.

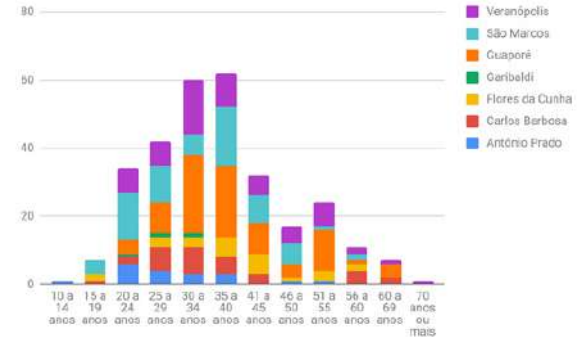
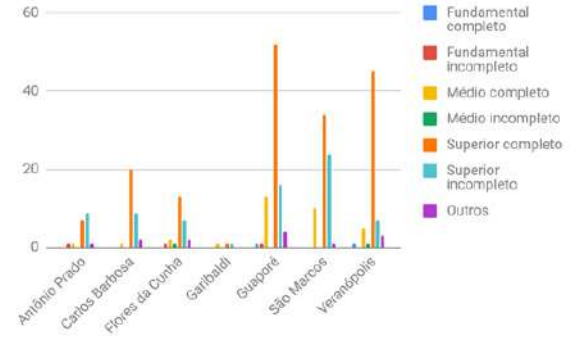


Gráfico 3: Nível de instrução dos respondentes.



Fonte: Elaborado pelos autores

De forma geral, o perfil dos respondentes da plataforma PPSIG Serra foi similar ao alcançado em outros estudos (p. ex. POPLIN, 2012; BUGS, 2014), com equilíbrio entre os sexos (49% feminino e 51% masculino - total dos sete municípios), idades majoritariamente entre 25 e 40 anos e nível superior de educação (Gráficos 2 e 3). Este resultado corrobora com o apontado por Stern *et al*. (2009) sobre os participantes na *web* diferirem daqueles dos encontros presenciais.

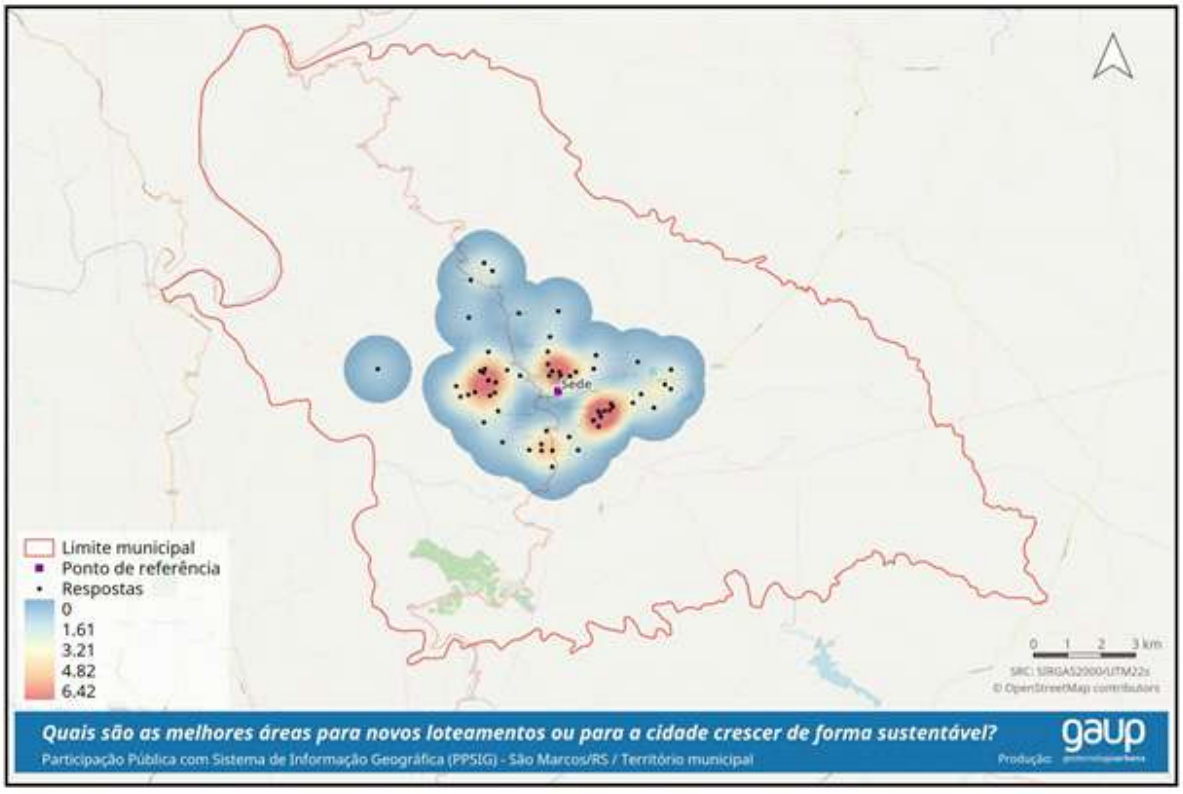
A seguir, são apresentados três dos mais de 110 mapas produzidos, sendo um na escala do território municipal, outro na escala da sede (área urbana), e um terceiro com respostas na forma de linhas.

A Figura 2 apresenta o mapa resultante para a primeira pergunta do questionário de São Marcos, sobre as 'melhores áreas para novos loteamentos ou para a cidade crescer de forma sustentável'. Evidenciam-se três áreas preferenciais. A primeira fica à oeste da BR-116. De acordo com o respondente 82[4]: "*apesar de pouco reconhecida, esse é um ponto importante na cidade pois permite a conexão com outras cidades da região*". A segunda área está à leste da BR-116 e na margem norte do Rio Gravatá. Enquanto a terceira área encontra-se entre os bairros Henrique Pante e Pólo (Linha São Roque).

O mapa da Figura 3 corresponde à questão que tratava da 'instalação de praças e áreas de lazer' em Guaporé. As respostas evidenciam quatro setores com demanda para estes espaços. Ao norte, nos bairros Imaculada Conceição e São José, foi apontado diversas vezes o termo "bairro sem praça" pelos respondentes. Ao sul, no bairro Curtume, algumas menções sugerem a área/parcela do antigo curtume. E, entre os bairros Pinheirinho e Nossa Senhora da Paz, nas "proximidades do ginásio" também surge como setor a ser contemplado por praças públicas.

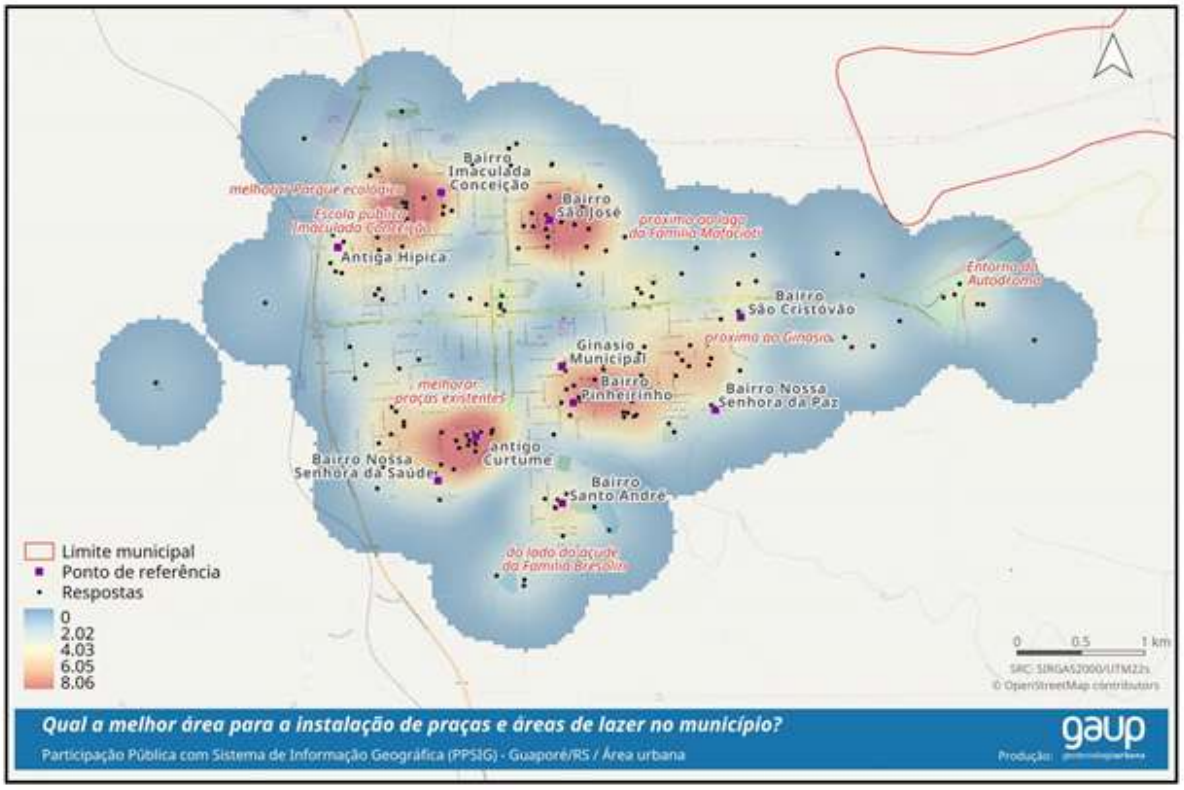
4. Número do ID (identificador único) gerado automaticamente pelo sistema.

Figura 2: Melhores áreas para novos loteamentos - território municipal - São Marcos.



Fonte: Caderno de mapas PPSIG São Marcos (2018).

Figura 3: Melhor área para a instalação de praças e áreas de lazer - área urbana - Guaporé.



Fonte: Caderno de mapas PPSIG Guaporé (2018).

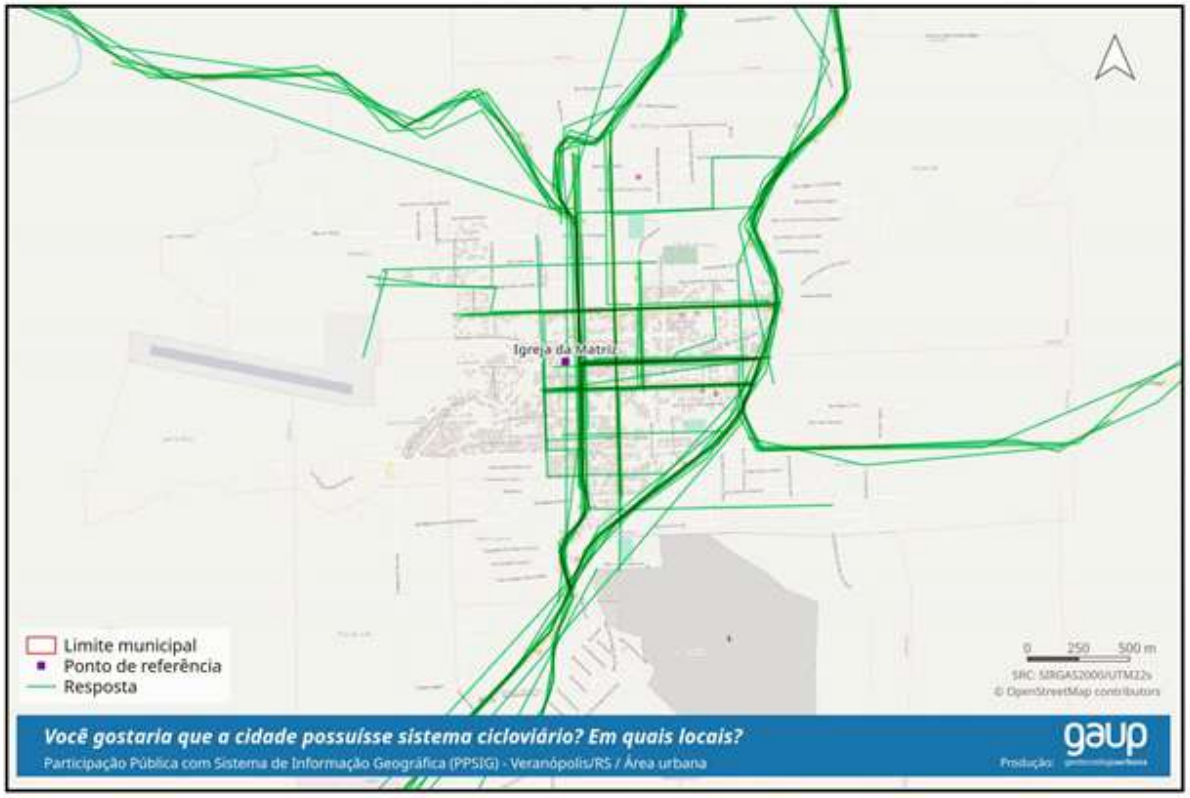
Nos comentários, o respondente 99 sugeriu a implantação de *"um parque de lazer/ecológico com infraestrutura de bancos, churrasqueiras, parquinhos e muita área verde."* Já o respondente 187 sugeriu o fechamento de um dos lados da Avenida Sílvio Sanson aos domingos.

Quanto à 'implantação de sistema cicloviário' no município de Veranópolis (Figura 4), foram identificados percursos do centro da cidade conectando à oeste pela Estrada Santa Bárbara, ao norte pela Rua Barão do Rio Branco e BR-470, à leste pela Rua Getúlio Vargas e ao sul pela rodovia federal (BR-470). Dentro do perímetro urbano, foram desenhados caminhos passando pela Avenida Osvaldo Aranha e Doutor José Montaury (sentido norte-sul) e Avenida Júlio de Castilhos e 24 de Maio (sentido leste-oeste).

Avaliação

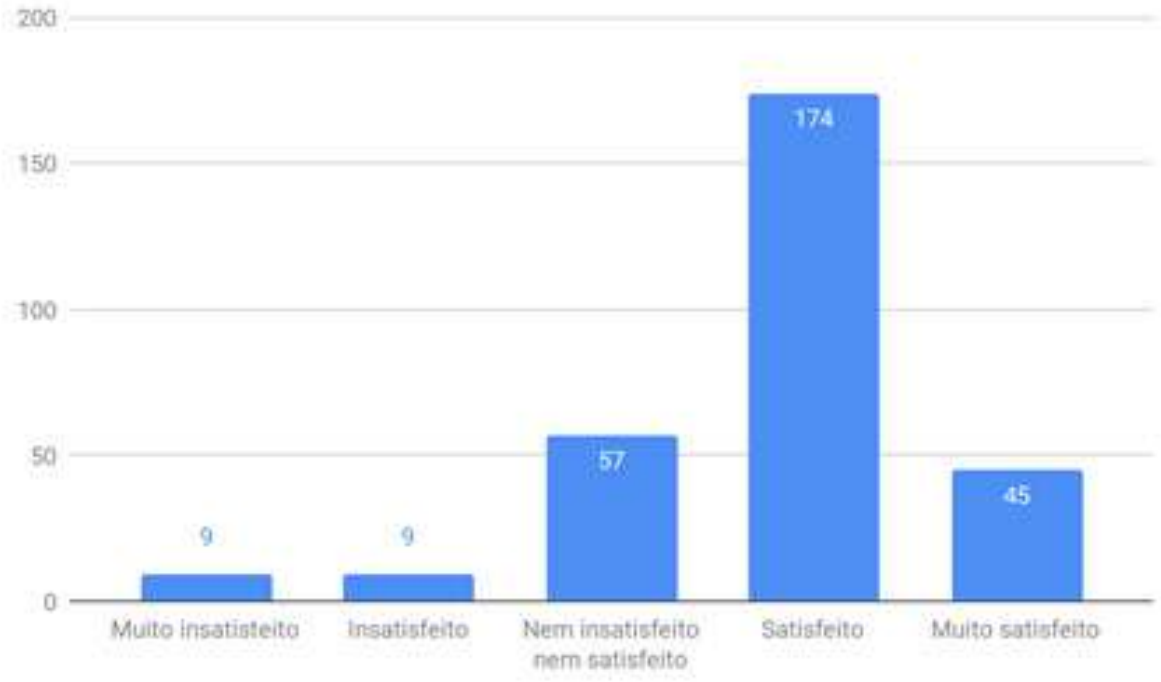
A penúltima página da plataforma PPSIG solicitava que os respondentes avaliassem a sua experiência ao utilizar a plataforma. A maioria dos respondentes se disse satisfeito (59,4% - 174 de 293 respondentes) (Gráfico 4). Dentre estes, destacam-se os seguintes comentários: *"Gostei de ter respondido à pesquisa desta forma, mas fiquei frustrada pois achei que outras questões seriam discutidas, como a possibilidade de loteamentos/condomínios fechados..."* (ID 180); *"É sem dúvida muito bom a população ter a oportunidade de se manifestar, com uma ferramenta como essa é mais fácil para abranger o maior número de pessoas possível. Só acho que ficou faltando mais informações nos mapas, como por exemplo, as áreas de APP..."* (ID 220); *"Faltaram muitos pontos importantes a serem debatidos."* (ID 234); *"A meu ver houve pouca divulgação... Ao final do processo será informado quantos munícipes responderam esse questionário?"* (ID 54); e *"Gostei, espero que levem em consideração as opiniões e que divulguem na mídia."* (ID 218). Estes e outros comentários no mesmo sentido demonstram o interesse dos respondentes em participar

Figura 4: Sistema cicloviário - área urbana – Veranópolis.



Fonte: Caderno de mapas PPSIG Veranópolis (2018).

Gráfico 4: Avaliação da plataforma PPSIG Serra pelos usuários.



Fonte: Elaborado pelos autores.

do planejamento da cidade e em utilizar metodologias alternativas como a PPSIG.

Em contrapartida, como críticas e/ou sugestões daqueles que se disseram nem satisfeitos nem insatisfeitos (19,4% - 57 de 293 respondentes) pode-se citar: *"Falta muita informação e não tem flexibilidade para alterar ou anexar material sobre sugestões..."* (ID 64); *"Penso que é muito complexo preencher esse questionário para um cidadão comum. Na minha opinião deveria haver uma reunião explicativa antes do preenchimento do questionário para se entender os pontos principais."* (ID 188); *"Só consegui responder à pesquisa utilizando o computador. No Smartphone ela não é de fácil utilização especialmente devido aos mapas."* (ID 73); e *"Achei um pouco chato de usar os mapas, pessoas mais velhas talvez não consigam responder o questionário."* (ID 69). Alguns dos comentários dizem respeito a aprimoramentos possíveis, tais como inclusão de outras funcionalidades (p. ex.: possibilidade do respondente adicionar camadas/informações). Com relação às questões cognitivas envolvidas no uso de mapas online, ao que tudo indica estão sendo superadas, haja vista a vulgarização do uso do mapa na *web* que resulta numa melhor formação cartográfica do cidadão (JOLIVEAU, 2008).

Em outro momento de avaliação, após o envio dos relatórios finais e cadernos de mapas[5], questionou-se os técnicos municipais se 'a plataforma de participação subsidiou/ atendeu as demandas de compreensão do território para formulação de ações/diretrizes urbanas'. Segundo o técnico da Prefeitura de Veranópolis: *"serviu como base para tomada decisão em vários aspectos da revisão do plano*

5. Além disso os dados espaciais foram entregues em formato ESRI shapefile (.shp), que é compatível com qualquer *software* de SIG.

diretor - principalmente em relação a ciclofaixas, patrimônio histórico, turismo e área de lazer", o que é *"fundamental como ferramenta balizadora no processo de tomada de decisões na implementação de políticas urbanas e rurais."* Ele também informou que pretendem publicar o relatório final e as imagens/mapas produzidos nas análises *"juntamente com os anexos do plano diretor quando da sua aprovação na câmara de vereadores."* Ainda, sugere a inclusão de imagem de satélite como no mapa base.

Considerações Finais

Este artigo apresentou as etapas de implementação, alguns dos mapas resultantes das análises espaciais dos dados com a opinião dos respondentes, e a avaliação da plataforma PPSIG Serra. Através desta metodologia participativa alternativa, objetiva-se contribuir para a criação de um processo participativo no qual a coleta da opinião pública, a reflexão, e a nova orientação se desenvolvam ao longo de todo o processo de planejamento e gestão urbana.

Em que pese o número reduzido de respondentes, foi possível identificar aspectos positivos e negativos do espaço urbano das cidades em questão de forma satisfatória, tanto do ponto de vista técnico, quanto dos participantes. A partir deste conhecimento particularizado, inacessível em fontes oficiais de dados, pode-se obter orientações bastante específicas para a elaboração de diretrizes para o plano diretor e o plano setorial de mobilidade urbana, objetivo principal do projeto de capacitação e assistência técnica. Além disso, entende-se que a aplicação desta metodologia traz outros importantes benefícios, tais como: maior aceitação das propostas e empoderamento na forma de produção de conhecimento, pois quando a população registra algo no mapa também constrói a sua percepção sobre o lugar.
Como limitações, pode-se citar o curto período de tempo para a divulgação e mobilização dos participantes, bem como de disponibilização da plataforma. Acredita-se que com a ampliação de ambos, as taxas de respostas teriam sido maiores, o que, por conseguinte, teria reforçado a qualidade dos dados coletados. Além disso, a disponibilização de interfaces mais ajustadas para dispositivos móveis[6], conforme apontado pelos usuários na avaliação, também poderia contribuir para a ampliação no número de respondentes.

6. Em desenvolvimento para a ferramenta GS.

Referências bibliográficas

BROWN, G. Public Participation GIS (PPGIS) for regional and environmental planning: Reflections on a decade of empirical research. **URISA journal**, v. 25, n. 2, p. 7-18, 2012.

BROWN, G.; KYTTÄ, M. Key issues and research priorities for participatory GIS: A review and synthesis based on empirical research. **Applied Geography**, v. 46, p. 122-136, 2014.

BUGS, G. **Tecnologias da informação e comunicação, sistemas de informação geográfica e a participação pública no planejamento urbano** (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

BUGS, G; REIS, A. T. da L. Planejamento urbano participativo por meio da utilização de novas tecnologias: uma avaliação por especialistas. **Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana,** Curitiba, v. 9, n. 1, p. 110-123, 2017.

BUGS, G; RAUBER, A; ISOLAN, F, B. Ferramentas SIG para o Planejamento Participativo. In: FURTADO, A.; PEREIRA, A. L.; PARENZA, C.; RANGEL, R. R.; BASSANI, V. (Org.). **Democracia nas cidades e as grandes transformações urbanas.** Porto Alegre: 2015, p. 223-234.

CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M.; FUCKS, S. D.; CARVALHO, M. S. Análise espacial e geoprocessamento. **Análise espacial de dados geográficos**, v. 2, 2002. Disponível em: <www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/analise/cap1-intro.pdf>. Acesso em: 04 set. 2014.

JOLIVEAU, T. O lugar dos mapas nas abordagens participativas. In: Acselrad, H. (org.). **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p. 45-69.

POPLIN, A. Web-based PPGIS for Wilhelmsburg, Germany: an Integration of Interactive GIS-based Maps with an Online Questionnaire. **URISA journal,** v. 25, n. 2, p. 71-84, 2012.

SILVERMAN, B. W. **Density Estimation for Statistics and Data Analysis**. Nova York: Chapman and Hall,1986.

SOUZA, N. P.; SILVA, E. M. G. C.; TEIXEIRA, M. D.; LEITE, L. R.; REIS, A. A.; SOUZA, L. N.; ACERBI JUNIOR, F. W.; RESENDE, T. A. Aplicação do estimador de densidade kernel em unidades de conservação na bacia do rio São Francisco para análise de focos de desmatamento e focos de calor. In: **Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, 16. (SBSR)., 2013, Foz do Iguaçu. Anais... São José dos Campos: INPE, 2013. p. 4958-4965.

STERN, E.; GUDES, O.; SVORAY, T. Web-based and traditional public participation in comprehensive planning: a comparative study. **Environment and planning B,** v. 36, n. 6, p. 1067-1085, 2009.

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E A REFORMA GERENCIAL MUNICIPAL: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESCOLA DE GOVERNO E GESTÃO (EGG) NO MUNICÍPIO DE NITERÓI (RJ)

Marilia Sorrini Peres Ortiz, Rachel Gomes Barquette, Daniel Caldas Gaspar, Iana Maria Oliveira da Costa e Ana Caroline Gomes Vargas

Resumo: O presente artigo busca consolidar a experiência da Gestão por Competências em Niterói (RJ), por meio da análise do processo de institucionalização da Escola de Governo e Gestão (EGG), em um contexto de reforma gerencial no município. O artigo também visa à disseminação da experiência para outros entes federados, sobretudo os municípios, nos quais o movimento gerencial encontra-se ainda pulverizado.

Palavras-chave: Escola de Governo; Gestão por Competências; Administração Pública Municipal.

Introdução

Em 2013, com o objetivo de promover medidas para modernizar a gestão municipal e planejar o desenvolvimento da cidade com foco em resultados e visão de longo prazo, o governo de Niterói cria a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG), por meio da Lei Municipal nº 3.022/2013 e do Decreto Municipal nº 11.331/2013, e constrói o Plano Estratégico Niterói que Queremos – 2033[1]. Nesse contexto, medidas como a implantação de um *software* unificado de gestão municipal, a instauração de auditorias, decretos para organizar a estrutura e cortar despesas, além de investimento em meios para promover a eficiência da arrecadação, foram a tônica das medidas de ajuste fiscal e modernização da gestão na primeira gestão.

Marilia Sorrini Peres Ortiz: *Subsecretária de Planejamento da Prefeitura de Niterói. Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV.*
Endereço eletrônico: *marilia@seplag.niteroi.rj.gov.br*
Raquel Gomes Barquette: *Coordenadora de Gestão do Conhecimento da Prefeitura de Niterói. Mestre em Sociologia pelo Iesp/Uerj.*
Endereço eletrônico: *rachelb@seplag.niteroi.rj.gov.br*
Daniel Caldas Gaspar: *Diretor da Escola de Governo da Prefeitura de Niterói. Doutor em Sociologia pelo PPGSA/UFRJ.*
Endereço eletrônico: *danielg@seplag.niteroi.rj.gov.br*
Iana Maria Oliveira da Costa: *Diretora da Secretaria de Planejamento de Niterói. Pós-graduada em Gestão Pública com ênfase em Governo Local pela ENAP.*
Endereço eletrônico: *ianac@seplag.niteroi.rj.gov.br*
Ana Caroline Gomes Vargas: *Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - Gestão de TI. Graduada em Ciência da Computação pela UFF.*
Endereço eletrônico: *anav@seplag.niteroi.rj.gov.br*

1. O planejamento estratégico de Niterói – Niterói que Queremos (NQQ) – pode ser acessado por meio do link: http://transparencia.niteroi.rj.gov.br/Portal-da-Transparencia/portal-da-transparencia.html

Com a reeleição do governo Rodrigo Neves em 2016 e a necessidade de promover um novo ciclo de ajuste fiscal e medidas de fortalecimento da gestão, diante da grave crise política e econômica atravessada pelo país nesse período – com efeitos ainda mais severos no estado do Rio de Janeiro –, os órgãos técnicos do governo se reuniram e construíram o Plano Niterói mais Resiliente. Composto por 47 medidas, com vistas a promover a economicidade e aprimorar a eficiência, subdivididas em diferentes eixos, o Plano estabeleceu, como uma das medidas de modernização da gestão, a Política de Desenvolvimento de Servidores e a Escola de Governo e Gestão (EGG) no âmbito da SEPLAG por meio do Decreto nº 12.519/2017.

O presente artigo divide-se em quatro partes, além desta introdução, e tem como objetivo consolidar a experiência da Gestão por Competências em Niterói (RJ), por meio do processo de institucionalização da Escola de Governo e Gestão (EGG), em um contexto de reforma gerencial no município. Na primeira seção, aborda-se a experiência nacional de desenvolvimento das Escolas de Governo, desde uma perspectiva voltada à formação de quadros superiores de administração, passando pela criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), até o referencial teórico atual da Gestão de Competências que inspirou a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP).

Na segunda seção, apresenta-se a experiência de institucionalização da EGG no município de Niterói, a partir do contexto da Prefeitura de Niterói, em que foi tomada a decisão de implementação da Escola; das parcerias fundamentais traçadas, dentre as quais destaca-se o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); da estrutura da Escola, bem como do perfil de sua equipe responsável; e das técnicas de divulgação de cursos e de mobilização de servidores. Na terceira parte, são demonstrados, ainda, os resultados e impactos produzidos pela Escola.

Por fim, apresentam-se, na conclusão, os próximos passos que serão traçados pela Escola após o encerramento da parceria com o IBAM, como a realização de um novo Plano de Capacitação 2019/2020 da Prefeitura, no qual foram traçadas as principais lacunas para elaboração de um novo Termo de Referência. A Escola também estuda para o ano de 2020 a criação de um Laboratório de Inovação – o LabNit.

Escolas de Governo e Desenvolvimento de Competências na Experiência Brasileira

As transformações globais estabeleceram um novo contexto de aprendizado e de relações de trabalho no mundo todo e seus impactos trouxeram novas perspectivas para a administração pública. Em especial, as mudanças tecnológicas, a velocidade na comunicação e a fluidez nas atividades profissionais implicaram novas demandas ao trabalhador e colocaram o debate sobre competências no âmago da discussão sobre qualificação e eficiência profissional (BASTOS, 2006; CARVALHO *et al*., 2009).

No Brasil, a gestão por competências tornou-se referência para a gestão de pessoas do setor público federal desde a publicação do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (CARVALHO *et al*., 2009). A partir dele, a capacitação dos servidores passou a ser pensada de forma integrada ao planejamento estratégico dos órgãos e entidades e como um processo permanente de qualificação (FERNANDES, 2015).

As Escolas de Governo (EGs) são instituições que estão, cada vez mais, inseridas nessa nova estrutura administrativa, fazendo parte da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, especialmente no papel de treinamento, desenvolvimento e formação de servidores em favor da eficiência administrativa (SANTOS e KANAANE, 2017).

As Escolas de Governo foram formalmente inseridas no ordenamento jurídico brasileiro

a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998, que conferiu nova redação ao § 2º do artigo 39 da Constituição Federal (CF) de 1988, tornando obrigatório que a União, os Estados e o Distrito Federal mantivessem EGs em sua estrutura. Apesar de a CF não mencionar diretamente os municípios, também vem se tornando prática crescente, nesses entes, a criação de EGs.

Contudo, a ideia de conferir institucionalidade à capacitação de quadros na administração pública é anterior à EC 19/98[2]. Por exemplo, desde a época do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, já havia uma proposta de criação de uma escola de formação de quadros dirigentes. Porém, seu objetivo era distinto do que hoje se propõe, uma vez que a gestão por competências se estabelece, crescentemente, como referencial teórico para as Escolas atuais. Na época, argumentava-se pela necessidade de dotar a alta burocracia de um corpo de assessoramento superior reservado a servidores que cumprissem requisitos específicos (FERNANDES, 2015). Ou seja, a preocupação em capacitar os servidores ficava restrita a uma parcela, responsável por assessorar a alta burocracia.

Essa visão começou a ser modificada alguns anos depois, num contexto de transição, no país, do regime ditatorial para o democrático. Tal mudança se intensificou a partir da reforma gerencial liderada pelo ministro Luís Carlos Bresser-Pereira com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) em 1995 (BRASIL, 1995). À medida que a Reforma Gerencial do Estado foi ganhando corpo, os valores da descentralização, desburocratização, eficiência e democratização foram se tornando mais fortes no setor público em oposição ao modelo da administração burocrática.

Em meio a essa transição de contextos, deve ser ressaltado como marco histórico a criação, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública, por meio do Decreto Federal nº 93.277/1986. Como destaca Fernandes (2015), é possível identificar na trajetória da ENAP:

> *(...) a tentativa de compatibilizar os dois modelos que parecem subjacentes à criação da Escola: o primeiro é o da escola de formação de quadros para carreiras, com vocação para a ocupação dos cargos de direção e assessoramento, inspirado na ENA francesa. O segundo é o da escola de capacitação gerencial e treinamento corporativo, voltada para apoiar projetos estratégicos dos órgãos e se aproximar das suas necessidades e demandas imediatas, aproximando-se da concepção de uma universidade corporativa.*

A criação da ENAP, portanto, representa essa transição de mentalidades acerca da capacitação no serviço público. Além disso, a Escola funciona como uma referência para disseminação de outras escolas de governo em contexto subnacional, desempenhando um crescente papel mobilizador como articuladora da Rede de Escolas de Governo[3], desde 2003, e como coordenadora do Sistema de Escolas de Governo da União (Segu)[4], a partir de 2006. A criação da Rede Nacional, por exemplo, intensificou o processo de sistematização das trocas de experiências entre as instituições que atuam na formação dos servidores no Brasil (MELO, 2015). Dessa forma, a ENAP representa não só um modelo de inspiração para criação de outras Escolas de Governo, mas também atua promovendo e intensificando esse desenvolvimento.

2. Conforme indica Fernandes (2015, p.4), o conceito "Escola de Governo" em si é encontrado nas formulações sobre treinamento e formação dos servidores públicos pela primeira vez apenas durante a reforma gerencial nos anos 1990. Isso não significa, contudo, que anteriormente não houvesse preocupação e tentativas de institucionalizar o processo de capacitação dos servidores.

3. A Rede Nacional de Escolas de Governo é uma articulação informal, de livre adesão, entre múltiplas e diferenciadas instituições governamentais brasileiras interessadas e engajadas na capacitação, formação e desenvolvimento de servidores e agentes públicos.

4. O Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU) está previsto no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

As Escolas de Governo, portanto, estão inseridas em um processo de mudanças políticas e de modernização que culminou na Emenda Constitucional nº 19 de 1998, principal responsável pela institucionalização jurídico-formal das EGs no país. Atualmente, cada vez mais, as EGs estão alinhadas com os valores democráticos e com a perspectiva de desburocratização, investindo na gestão por competências e na promoção de práticas inovadoras entre os servidores.

Por outro lado, ainda há um longo caminho a percorrer em relação à qualificação de servidores e à implementação de Escolas de Governo em municípios, sobretudo naqueles que não são capitais, nos quais a reforma gerencial ainda é um movimento recente e com pouca capilaridade (ORTIZ e MEDEIROS, 2015). Nesse sentido, a experiência de Niterói pretende-se ser referência para outros entes federados, sobretudo os municípios, que buscam implementar o modelo da gestão por competências e criar uma Escola de Governo em seu âmago.

"O Decreto de criação da Escola estabeleceu que esta atuará no planejamento, execução e avaliação de atividades relacionadas à formação, ao aperfeiçoamento, à atualização e ao desenvolvimento dos servidores municipais".

Implementação e Desenvolvimento

O Plano Estratégico da Prefeitura de Niterói estabeleceu como uma das medidas de modernização da gestão a Política de Desenvolvimento de Servidores e a Escola de Governo e Gestão no âmbito da SEPLAG por meio do Decreto nº 12.519/2017, considerando que capacitar o corpo técnico da Prefeitura enseja aumento da eficiência e eficácia nas políticas públicas, dentre outras medidas que levam à utilização racional de recursos públicos[5].

O Decreto de criação da Escola estabeleceu que esta atuará no planejamento, execução e avaliação de atividades relacionadas à formação, ao aperfeiçoamento, à atualização e ao desenvolvimento dos servidores municipais. Entre os seus objetivos estão: i) melhorar o desempenho e eficiência dos servidores na execução das tarefas administrativas e prestação dos serviços públicos; ii) promover o desenvolvimento de habilidades, atitudes e competências dos servidores para aprimoramento profissional em sua área de formação de acordo com as melhores práticas de recursos humanos; iii) definir as melhores estratégias para a resolução de problemas coletivos por meio de políticas públicas; iv) desenvolver as estruturas organizacionais das unidades que compõem a Administração Pública Municipal; v) contribuir para o fortalecimento da participação e controle social por meio de atividades voltadas à sociedade civil, principalmente aos conselheiros de políticas públicas e líderes comunitários; e vi) promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Para estruturar a EGG, constituíram-se como referências importantes a Escola de Gestão do Paraná e a própria ENAP. Como primeiras medidas implantadas, destacaram-se a criação de um website institucional e de uma plataforma virtual – o *Moodle* - que pudesse servir para gerenciamento das inscrições, disponibilização de materiais, envio de tarefas, registro de notas e emissão de certificado automatizado.

5. Outra medida que integrou o Plano Niterói Mais Resiliente no sentido de fortalecer o corpo técnico da Prefeitura foi a criação do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental – QPGG pela Lei Municipal nº 3.305/2017, o qual garantiu o ingresso de 30 servidores concursados entre analistas de políticas públicas e gestão governamental e auditores.

Atualmente, o site da EGG funciona com as plataformas *Joomla* e *Moodle* integradas. A primeira é utilizada para a manutenção da parte de gestão de conhecimento e do calendário de cursos, além de possuir funcionalidades que permitem solicitação de cursos pelos servidores, um formulário de contato e um dispositivo de *mailing*. Já na segunda plataforma (*Moodle*), é concentrada toda a parte de aprendizado, desde a inscrição dos cursos (presenciais e *online*), a disponibilização de apostilas, os calendários de atividades e a emissão de certificados.

Vale ressaltar que o *mailing* funciona como uma importante ferramenta de divulgação dos cursos da Escola, sendo utilizado para contato direto com uma extensa lista de servidores, notificando-os sobre o período de inscrição dos cursos e, mensalmente, disparado um boletim com as atividades realizadas e a divulgação de oportunidades de cursos oferecidos pela Escola ou por parceiros. Já contamos com cerca de 9 mil e-mails cadastrados e mais de 1.300 servidores inscritos no portal.

Entre as estratégias mais recentes de engajamento dos servidores estão: a criação de uma *fan page* na rede social do *Facebook*, a criação de um boletim mensal intitulado "De Olho na Escola" com informações e divulgações de oportunidades de formação da própria EGG ou de instituições parceiras e, por fim, o envio de mensagens de orientações e lembretes via *Whatsapp*.

Atualmente, a equipe responsável pelas atividades da EGG é dividida em três frentes, sendo composta: pela diretoria com um perfil sociólogo e responsável pela tomada de decisões estratégicas da Escola, pela parte técnica responsável por toda infraestrutura tecnologia e pela parte pedagógica que acompanha os conteúdos e execução dos cursos.

A contratação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2018-2019)

Os cursos presenciais e a contratação de uma empresa para ministrá-los foram realizadas no âmbito do Programa de Desenvolvimento Urbano com Inclusão Social – PRODUIS, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que previu no seu escopo um componente de fortalecimento institucional. No âmbito desse componente, foi contratado um consultor que aplicou uma pesquisa para mapeamento de competências necessárias aos três níveis: estratégico, tático e operacional.

A pesquisa elaborada subsidiou a elaboração do Termo de Referência com as ementas e as especificações de cada um dos cursos. A empresa vencedora da licitação foi o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – sendo obrigatória por contrato a realização de 16 cursos presenciais divididos em 26 turmas com um total de 1.300 vagas para servidores, além da disponibilização de todo o conteúdo

Equipe do IBAM e da Escola de Governo e Gestão de Niterói.

ministrado em formato EaD sem restrição de acesso.

Com o início da parceria com o IBAM, a EGG de Niterói, no segundo ano de funcionamento, se consolidou como protagonista no papel de capacitação dos profissionais da Prefeitura de Niterói. A primeira ação estratégia da parceria entre a EGG e o IBAM foi a reunião de *kick off* entre as equipes técnicas da Seplag e do IBAM com objetivo de alinhar os interesses e pactuar o plano de trabalho que seria cumprido ao longo da execução dos cursos. Na reunião, foi apresentado ao IBAM o planejamento institucional de Niterói com objetivo de subsidiar e alinhar os conteúdos das aulas à realidade do Município.

Financiada com recursos do BID, a parceria com o IBAM garantiu à EGG oferecer aos profissionais da Prefeitura uma carteira de cursos de alto nível, o que permitiu, consequentemente, a melhoria no desempenho e eficiência tanto na execução das tarefas administrativas diárias quanto na prestação dos serviços à população.

Conforme os cursos da parceria foram sendo executados, a EGG de Niterói foi ganhando força e se institucionalizando como referência de formação e desenvolvimento de competências essenciais na gestão pública objetivando, em sinergia com a agenda estratégica do município, a qualidade na prestação de serviços e a eficiência nas políticas públicas.

Resultados e Impactos

Após o encerramento do ciclo presencial, todos os cursos contratados foram adaptados para o formato de videoaulas e migrados para a modalidade EaD. Esse novo formato de aulas permite o armazenamento de conteúdo pela Prefeitura, de modo que o conhecimento consiga atingir um número maior de servidores ao longo do tempo.

Para mobilizar os servidores em relação a essa nova modalidade de aulas, foi criado um calendário para a liberação gradual dos cursos, de três a cinco por mês, entre Junho e Setembro de 2019. Cada uma das turmas em EaD ficou aberta para inscrição durante dois meses e os alunos ficaram submetidos a um prazo de 30 dias para realização da avaliação final.

Para garantir um *feedback* dos servidores, ao final de cada curso (presencial ou EaD) é realizada por uma pesquisa de satisfação,

Alunos em sala de aula, na Escola de Governo e Gestão de Niterói.

na qual o aluno qualifica diversos aspectos das aulas e atribui uma nota geral. 97% dos servidores avaliaram os cursos presenciais como ótimo ou bom e 92% avaliaram com esse mesmo padrão a modalidade EaD. Além das notas, os servidores também podem escrever críticas, sugestões e comentários que consideram relevantes.

Em relação à adesão aos cursos oferecidos, foram recebidas 1057 inscrições para as 26 turmas presenciais e 303 para as quatro turmas EaD já finalizadas, o que representa uma média de inscrições por curso de 41 e 76 alunos, respectivamente. No que diz respeito aos dados sobre aprovação, a modalidade presencial conta com uma média de 52% e a EaD de 39% aprovados. O valor da taxa de aprovação, contudo, é afetado por uma grande taxa de evasão[6] de 32% para o presencial e de 60% para o EaD. Em função desse contexto, a Escola de Governo e Gestão vem implementando novas medidas para aumentar o engajamento dos alunos como o envio de e-mails e mensagens de *Whatsapp* que relembram as datas das aulas ou o tempo restante para a conclusão do curso. A Tabela 1 a seguir resume todos os valores e taxas citados acima.

Cabe destacar também que, ao longo da execução dos cursos presenciais, foi demandada pelos dirigentes a inclusão de algumas matérias para melhor aderências às demandas da Prefeitura. Para isso, foram trocadas cinco turmas por quatro novos cursos sobre: MROSC, eSocial, SICONV e Licitações e Contratos. Pode-se perceber uma maior mobilização dos servidores para a participação de cursos com caráter mais ferramental ou técnico em comparação com os temas mais comportamentais ou ligados a questões de liderança e gestão de pessoas. Um balanço final demonstra que foram realizadas 13 turmas de cada categoria (ferramental ou comportamental), entretanto, o número de inscrições da primeira foi 74% maior que da outra.

Por fim, outro ponto importante a ser analisado é o da participação dos órgãos e entidades da Prefeitura nas capacitações realizadas. A partir dos dados coletados pelo portal da Escola, foi possível perceber uma notável diferença em relação aos órgãos e entidades atingidos pela modalidade EaD. Tal modalidade alcança mais os servidores que não possuem tanta flexibilidade de horários para acompanhar as aulas presencias, sendo o caso da Fundação Municipal de Educação (FME) e da Fundação Municipal de Saúde (FMS), cujos servidores possuem horários muito específicos de atuação.

Tabela 1- Estatísticas das inscrições nos cursos por modalidade.

	Cursos presenciais	**Cursos online**
Total de turmas concluídas	26	4
Inscritos	1075	303
Média de inscrições	41/curso	76/curso
Taxa média de aprovação	52%	39%
Taxa média de reprovação	16%	1%
Taxa média de evasão	32%	60%

Fonte: Portal da Escola de Governo e Gestão de Niterói.

6. Esse valor é calculado de forma diferente para cada modalidade: para os cursos presenciais, representa o número de alunos com 0% de presença sobre o total de inscritos; para o EaD, representa o número de alunos que abandonam o curso sem completá-lo sobre o total de inscritos.

Considerações Finais e Próximos Passos

Ao longo da parceria realizada com o IBAM, observamos o processo de institucionalização da EGG, bem como do aprimoramento e desenvolvimento de sua equipe. Com vistas a garantir que um novo ciclo de formação fosse aderente às expectativas dos servidores e desafios existentes, no início de 2019, a EGG elaborou um novo Plano de Capacitação para a Prefeitura de Niterói, referente aos anos de 2019/2020, a partir de entrevistas realizadas com dirigentes de 17 órgãos e entidades do Município de Niterói e de questionários *online* respondidos por cerca de 350 servidores.

A partir da análise dos resultados das respostas das entrevistas e questionários, foram identificados e agrupados os principais *déficits* de competências nos órgãos, visando diminuir o *gap* entre as competências necessárias para o atingimento dos objetivos estratégicos da organização e as competências já existentes. Nesse sentido, foram formuladas ações educacionais que deverão ser trilhadas pelos servidores de acordo com sua necessidade de capacitação e de acordo com a sua disponibilidade. Pode-se observar que, cada vez mais, a Escola aproxima-se do modelo da Gestão de Competências, no qual a capacitação dos servidores é pensada de forma integrada ao planejamento estratégico e como um processo permanente de qualificação (FERNANDES, 2015).

Para implementar as estratégias educacionais presentes no Plano de Capacitação 2019/2020, a equipe da EGG elaborou Termo de Referência com o objetivo de contratar organização especializada em desenvolvimento de competências no setor público. A expectativa é de que, durante 24 meses, sejam oferecidos 25 cursos de capacitação – 50 turmas ao todo – e um curso MBA[7] (*Master Business Administration*) em Gestão Pública Municipal aos servidores da Prefeitura de Niterói.

A concepção do MBA em Gestão Pública Municipal foi desenvolvida pela EGG e será oferecido para 50 servidores da Prefeitura, com foco nos dirigentes ocupantes de cargos estratégicos. O objetivo é formar quadros dirigentes para a Administração Pública em temas considerados estratégicos pela gestão municipal. O curso é composto por três etapas: a) geral: disciplinas obrigatórias transversais a toda Administração Pública; b) específica: os servidores se dividirão em duas ênfases - Gestão Pública e Políticas Sociais e Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano; c) e final: produção de trabalho de conclusão de curso.

"Ao longo da parceria realizada com o IBAM, observamos o processo de institucionalização da EGG, bem como do aprimoramento e desenvolvimento de sua equipe".

Além disso, o contato com dirigentes dos diversos setores da Prefeitura possibilitou, ainda, que a EGG identificasse servidores com capacidade para desenvolver e oferecer cursos, palestras e oficinas sobre temas da gestão pública municipal. Dessa forma, foi elaborado Banco de Talentos, em que consta o tema em que o servidor é especializado, bem como seu nome e contatos pessoais, a fim de que o servidor, eventualmente, ofereça um curso ou palestra sobre determinado assunto aos demais servidores.

Como exemplo, destaca-se a parceria entre a EGG e a Procuradoria Geral do Município para que os Procuradores Municipais passem a ministrar os cursos jurídicos aos servidores municipais. Foram realizados dois cursos -

7. O Edital e mais informações sobre o MBA podem ser acessados no site: http://www.egg.seplag.niteroi.rj.gov.br/mba.

"Noções Básicas de Direito Administrativo" e "Servidores Públicos: direitos e deveres" -, no segundo semestre de 2019, que tiveram forte adesão dos servidores e vem sendo avaliados positivamente. Foi também firmada parceria com a Coordenadoria do Sistema de Gestão da Geoinformação (Sigeo) para o oferecimento de capacitação sobre o sistema aos servidores da Prefeitura.

Por fim, o novo Plano de Capacitação 2019/2020 também prevê a criação, pela EGG, do Laboratório de Inovação da Prefeitura de Niterói. A estruturação de um núcleo de inovação em governo tem como objetivo a disseminação de uma cultura e de competências relacionadas à inovação. Diferentemente dos cursos de capacitação em massa, a capacitação em inovação prioriza a abordagem metodológica do *learn by doing*, o que significa dizer que a aprendizagem está no processo e que a capacitação está conectada diretamente com a prática e a experimentação de ideias.

Por meio deste artigo, buscamos registrar as principais estratégias relacionadas à política de desenvolvimento de servidores adotada pelo município, bem como as ferramentas, meios e parcerias que possibilitaram a sua implementação e desenvolvimento. Consideramos, portanto, que o processo de institucionalização da Escola de Governo e Gestão de Niterói, além de fortalecer a Gestão por Competências no município, representa uma importante referência para outros entes federados, possibilitando trocas e fluxos enriquecedores, bem como o estabelecimento de novas parcerias.

Referências Bibliográficas

BASTOS, Antônio. Trabalho e qualificação: questões conceituais e desafios postos pelo cenário de reestruturação produtiva. In: BORGES-ANDRADE, J.; ABBAD, G. e MOURÃO, L. (Org.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.23-40.

BRASIL. **Decreto n. 93.277, de 19 de setembro de 1986**. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **Decreto n. 5707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponivel em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CARVALHO, Antônio. [et al.] **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

FERNANDES, Ciro. Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA.** 8. Brasília, mai., 2015.

MELO, Willian. **As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro**: um Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS. Dissertação (Dissertação em Administração Pública). Usp, São Paulo, 2015.

NITERÓI (Município). **Decreto nº 12.519/2017 de 03 de janeiro de 2017**. Organiza a política de desenvolvimento de servidores e institui a escola de governo e gestão na forma que especifica.

NITERÓI (Município). **Lei Municipal nº 3.022/2013 de 22 de março de 2013**. Dispõe sobre a alteração na estrutura organizacional do município, sem aumento de despesas.

NITERÓI (Município). **Decreto Municipal nº 11.331/2013 de 01 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a alteração na estrutura organizacional do município, sem aumento de despesas.

Ortiz, Marília; Medeiros, Anny. Reforma gerencial na gestão pública contemporânea: desafio para os municípios brasileiros. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**. 8. Brasília, mai., 2015.

SANTOS, Dioni e KANAANE, Roberto. Escolas de Governo e seus Objetivos Institucionais em Educação Corporativa na Administração Púbica. In: **WORKSHOP DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DO CENTRO PAULA SOUZA**. 12. São Paulo, out., 2017.

COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA DISCIPLINAR POSTES DE ENERGIA E TELECOMUNICAÇÕES

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Resumo: Este trabalho aborda a questão da regulação de uso de postes para os serviços de distribuição de energia elétrica e telecomunicações pelos Municípios. Examina as competências constitucionais e a legislação nacional sobre o tema e analisa questões concretas propostas por Municípios à Consultoria Jurídica do IBAM.

Palavras-chave: Direito urbanístico; Competências constitucionais; Política urbana; Ordenamento territorial.

Equipamentos de suporte de tecnologia (postes, cabos e afins)

As cidades brasileiras são invariavelmente cortadas por cabos e fios suspensos, fixados em postes que, além de impactarem na paisagem, dificultam a locomoção de pessoas e põem a população em risco de choque e eletrocussões. Não só cabos, antenas de telecomunicações, transformadores de energia e outros equipamentos de suporte de tecnologia "indispensáveis" à vida moderna. É a tecnologia que criamos mostrando toda sua força e dominação sobre a vida humana para que possamos usufruir de seus benefícios, energia elétrica, telefones celulares, internet e sinais de televisão à cabo, sinais luminosos de trânsito, sinaleiras de garagens, totens de publicidade.

Parece, contudo, estarmos longe ainda da existência de uma tecnologia com "vontade própria", sendo todos estes reflexos consequências da ação humana, das escolhas das sociedades ou de suas omissões.

Neste cenário, é importante identificar que valores e bens o emprego de equipamentos de suporte da tecnologia afeta e se a coletividade deseja impor limites e condições para seu uso.

Logo de início, percebe-se que a saúde e a vida das pessoas são afetadas por cabos e postes malconservados, que também geram danos patrimoniais por queda. A mobilidade pode ficar prejudicada em face de calçadas antigas, estreitas e já ocupadas pelos postes de energia e telecomunicações. A paisagem urbana também sofre restrições no que diz respeito ao tapamento de patrimônios naturais, artísticos e históricos, relegados a disputar atenção com a poluição visual que os mencionados equipamentos causam.

A proteção desses valores, levando em consideração que os impactos negativos são vividos nos territórios municipais, vem demandando atenção de Vereadores e Prefeitos, que impulsionam o Poder Legislativo de diversos Municípios com projetos de lei, visando regular o emprego dos equipamentos de suporte, a responsabilidade por conservação e por danos e uma série de outras questões correlatas que somente a imaginação humana dá conta.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues: *Advogado. Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Consultor Jurídico do IBAM em Política Urbana, Direito Público e Urbanístico.* ***Endereço eletrônico:*** *edomingues@unirio.br*

Nem todas as proposições legislativas, contudo, estão na alçada das competências municipais, sendo imperioso compreender, portanto, qual a competência dos Municípios no sistema constitucional brasileiro para disciplinar o uso destes equipamentos de suporte.

Para tanto, serão analisados a Constituição Federal e a legislação nacional sobre o tema, aplicando-se, também, metodologia de revisão bibliográfica.

Competências Constitucionais

Os equipamentos de suporte de que estamos tratando são aqueles necessários para a prestação dos serviços de telecomunicações e energia elétrica. Tais matérias envolvem tanto a competência da União para prestação e regulação dos serviços quanto a competência municipal para o ordenamento territorial. De acordo com a Constituição Federal (art. 21, XI e XII, b), a União tem competência privativa para explorar direta ou indiretamente os serviços de telecomunicações e de geração de energia elétrica, *verbis*:

> *Art. 21. Compete à União:*
> *XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95).*
> *XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*
> *b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;.*

A matéria também é de direito urbanístico, uma vez que os equipamentos de suporte estejam na área urbana e afetem interesses de ordem urbanística. Neste ponto, a Constituição estabelece competência concorrente para União e Estados legislarem sobre direito urbanístico (art. 24, I), cabendo à União estabelecer diretrizes gerais (art. 24, § 1º) e competência para os Municípios suplementarem a legislação federal e estadual, no que couber, nas questões que afetem o interesse local (art. 30, I e II). Adiante, a Constituição estabelece a competência do Município para o adequado ordenamento territorial, confira-se:

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I a VII – omitidos*
> *VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;.*

Desta forma, a prestação dos serviços de telecomunicações e energia elétrica (geração, distribuição e comercialização) é atividade da União, que pode exercê-la direta ou indiretamente. Já no que diz respeito às regras de direito urbanístico, regras de planejamento, de organização do território e de intervenção do domínio econômico são de competência concorrente, em que a União pode traçar regras gerais e os Municípios suplementares que não conflitem com aquelas. Os Municípios podem, também, executar a política urbana, de acordo com as diretrizes gerais nacionais, mas em exercício do poder de polícia específico que a Constituição lhes outorgou no inciso VIII do artigo 30, acima transcrito.

Traçado este breve panorama constitucional, é preciso identificar e analisar a legislação federal e nacional que trate do tema.

Legislação Nacional

No bojo da competência da União para os serviços de telecomunicações, foram editadas as Leis nº 9.472/97 e nº 13.116/2015. O artigo 74 da Lei nº 9.472/97 impõe que as prestadoras de serviços atendam as regras municipais, estaduais ou do Distrito Federal, relativas à construção civil, veja-se:

> *Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou distritais relativas à construção civil. (Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015)*

Já a própria Lei nº 13.116/2015 veda a atuação de Estado e Municípios que afetem a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados (art. 4º, II), bem como que comprometam as condições e os prazos impostos ou contratados pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo (art. 4º, VIII), ao mesmo tempo em que reforça a competência dos entes federados em promover a conciliação entre as normas ambientais, de ordenamento territorial e de telecomunicações (art. 4º VII), confira-se:

> *Art. 4º. A aplicação das disposições desta Lei rege-se pelos seguintes pressupostos:*
> *I - omitido;*
> *II - a regulamentação e a fiscalização de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações é competência exclusiva da União, sendo vedado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal impor condicionamentos que possam afetar a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados;*
> *III a VI – omitidos;*
> *VII - aos entes federados compete promover a conciliação entre as normas ambientais, de ordenamento territorial e de telecomunicações;*
> *VIII - a atuação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal não deve comprometer as condições e os prazos impostos ou contratados pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo.*

A par disso, a Lei nº 13.116/2015 estabelece o procedimento de licenciamento dos serviços de telecomunicações em áreas urbanas:

> *Art. 5º. O licenciamento para a instalação de infraestrutura e de redes de telecomunicações em área urbana obedecerá ao disposto nesta Lei e será pautado pelos seguintes princípios:*
> *I - razoabilidade e proporcionalidade;*
> *II - eficiência e celeridade;*
> *III - integração e complementaridade entre as atividades de instalação de infraestrutura de suporte e de urbanização;*
> *IV - redução do impacto paisagístico da infraestrutura de telecomunicações, sempre que tecnicamente possível e economicamente viável.*
>
> *Art. 6º. A instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações em área urbana não poderá:*
> *I - obstruir a circulação de veículos, pedestres ou ciclistas;*
> *II - contrariar parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área;*
> *III - prejudicar o uso de praças e parques;*
> *IV - prejudicar a visibilidade dos motoristas que circulem em via pública ou interferir na visibilidade da sinalização de trânsito;*
> *V - danificar, impedir acesso ou inviabilizar a manutenção, o funcionamento e a instalação de infraestrutura de outros serviços públicos;*
> *VI - por em risco a segurança de terceiros e de edificações vizinhas;*
> *VII - desrespeitar as normas relativas à Zona de Proteção de Aeródromo, à Zona de Proteção de Heliponto, à Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e à Zona de Proteção de Procedimentos de Navegação Aérea, editadas pelo Comando da Aeronáutica.*

Como se observa dos artigos 5º e 6º, há previsão de redução de impacto paisagístico e determinação de que os serviços não contrariem os parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área (art. 6º, II). Desta forma, a Lei Federal nº 13.116/2015, ao mesmo tempo que preserva a competência federal para os serviços de telecomunicações, respeita a competência municipal para o ordenamento territorial, assegurando que o ente local discipline os aspectos urbanísticos e paisagísticos relativos ao seu território, desde que não interfiram no serviço de telecomunicação, conforme hipóteses do artigo 4º.

Quanto à possibilidade de cobrança por parte dos Municípios de indenização das concessionárias pela utilização do espaço público, o Supremo Tribunal Federal já pacificou a questão, entendendo por sua inconstitucionalidade, em julgamento de repercussão geral, veja-se:

> Tema 261 - Cobrança de taxa de ocupação do solo e do espaço aéreo por poste de transmissão de energia elétrica.
> Tese: É inconstitucional a cobrança de taxa, espécie tributária, pelo uso de espaços

públicos dos municípios por concessionárias prestadoras do serviço público de fornecimento de energia elétrica.
Relator: MIN. EROS GRAU RE 581.947-RO.

Iniciativas municipais

A Consultoria Jurídica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – CJ/IBAM recebe diversas consultas de Câmaras de Vereadores e Prefeituras, solicitando a análise de legalidade e constitucionalidade de minutas, anteprojetos e projetos de lei disciplinando a matéria em foco. Os Pareceres buscam verificar em que medida as iniciativas municipais estão inseridas nos contornos da competência municipal para disciplinar o ordenamento territorial e em que medida extrapolam esta competência, invadindo a competência da União.

Neste contexto, foram selecionados quatro Pareceres prolatados pelo autor do presente artigo, atendendo a demanda da Consultoria Jurídica do IBAM, que retratam as possibilidades e limitações à atuação municipal. O primeiro e o segundo abordam a questão da rede de distribuição de energia elétrica e das áreas urbanas e rurais. O terceiro e o quarto Pareceres analisam projetos de lei municipal que visavam disciplinar o uso de postes nas áreas urbanas.

PARECER CJ/IBAM Nº: 2615/2015

- Política Urbana. Organização Administrativa. Perímetro Urbano. Parcelamento do Solo. Alteração do perímetro. Município sem lei de parcelamento. Impossibilidade de aprovação de loteamentos e de regularização de área fora do perímetro urbano. Rede de transmissão de energia. Expansão por conta dos particulares ou do Poder Público. Direito ao ressarcimento nos termos do artigo 37 da Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL.

CONSULTA:

A Associação de Municípios de determinada Microrregião solicita esclarecimentos sobre a possibilidade de um Município custear a ampliação de rede elétrica para zona rural.

Ressalta que a localidade é muito afastada do perímetro urbano e foi formada por invasões, tendo propriedades com metragem inferior ao módulo rural, mas não sendo possível identificar o responsável pelo parcelamento da área.

Destaca, também, que o município não possui lei de parcelamento do solo.

Diante do exposto, indaga:

1. Seria necessário o município aprovar uma lei disciplinando o parcelamento do solo?
2. O município poderia solicitar indenização da concessionária de energia em razão da incorporação da rede ao patrimônio da concessionária?
3. Seria dever dos moradores da localidade proceder as ligações de energia?
4. Seria o caso dos moradores formarem uma associação para urbanização do local?
5. Qual o caminho para regularização da localidade, em especial, para instalação da rede de energia elétrica?

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

Primeiramente, é preciso esclarecer que a Lei Nacional de Parcelamento do Solo, nº 6.766/79, estabelece em seu artigo 2º que "o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes". Ou seja, sem a existência de lei municipal específica para determinada área, não pode o Executivo, aprovar projetos de parcelamento. Além disso, somente área urbana pode ser parcelada isto é, primeiramente a área deve ser transformada em urbana para, em seguida, ser feita qualquer ação de regularização e urbanização.

Ora, em razão do impacto que a alteração do perímetro urbano acarreta e para garantir um desenvolvimento sustentável, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, estabelece um procedimento para ampliação do perímetro urbano. O artigo 42-B do Estatuto da Cidade, incluído pela Lei nº 12.608, de 2012, reforça o princípio do planejamento, que impõe ao Município o ônus de planejar o desenvolvimento urbano em prol da coletividade, dando plena efetividade à função social da propriedade e da cidade. Veja-se:

> *Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:*
>
> *I - demarcação do novo perímetro urbano;*
> *II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;*
> *III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;*
> *IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;*
> *V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;*
> *VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e*
> *VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.*
> *§ 1o O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.*
> *§ 2o Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.*
> *§ 3o A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.*

No que diz respeito à implantação dos postes de energia pelo Município e a obtenção de indenização contra a concessionária, o Artigo 37 da Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL (atualizada até a REN 499/2012) disciplina a execução das obras pelos particulares ou mesmo pelo Poder Público, veja-se:

> *Art. 37 O interessado, individualmente ou em conjunto, e a Administração Pública Direta ou Indireta podem optar pela execução das obras de extensão de rede, reforço ou modificação da rede existente.*
>
> *"§ 1º Para as obras de responsabilidade da distribuidora executadas pelo interessado, a distribuidora deve verificar o menor valor entre:*
> *I - custo da obra comprovado pelo interessado;*
> *II - orçamento entregue pela distribuidora; e*
> *III - encargo de responsabilidade da distribuidora, nos casos de obras com participação financeira;*
> *§ 2º O menor valor verificado no § 1º, atualizado pelo IGP-M e acrescido de juros à razão de 0,5% (meio por cento) ao mês pro rata die a partir da data de aprovação do comissionamento da obra, deve ser restituído pela distribuidora ao interessado no prazo de até 3 (três) meses após a energização da obra por meio de depósito em conta-corrente, cheque nominal, ordem de pagamento ou crédito na fatura de energia elétrica, conforme opção do consumidor." (Redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 479, de 03.04.2012)*

Como se observa, há obrigação da concessionária distribuidora ressarcir os custos da obra, mas esta deve ser feita em consonância com as regras técnicas estabelecidas e com projeto previamente aprovado pela distribuidora, de acordo com o extenso artigo 37 cuja leitura na íntegra se recomenda.

A organização dos moradores em associação é medida interessante que pode contribuir

para facilitar os processos de urbanização e expansão da rede de distribuição de energia elétrica, mas é preciso que haja lei municipal de parcelamento do solo, que a área esteja incluída no perímetro urbano e que esteja dentro do planejamento de expansão do serviço de distribuição de energia elétrica.

Em síntese, pode-se concluir que:

1. Deve o Município editar lei de parcelamento do solo urbano e realizar o processo de planejamento para modificação do perímetro urbano possibilitando, assim, a urbanização e regularização da área.
2. O processo de eletrificação da área deve ser feito em parceria com a concessionária, que estará obrigada ao ressarcimento do valor das obras ao Município, nos termos do artigo 37 da Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL.
3. A organização dos moradores em associações é medida salutar, mas que não afasta a necessária atuação do Poder Público.

É o parecer, s.m.j.

PARECER CJ/IBAM Nº: 1625 /2019

- Política Urbana. Serviços de telecomunicações. Posturas. Poder-dever do Município em licenciar instalação de postes em vias públicas de áreas urbanas e rurais. Necessidade de observância da competência da União para exploração dos serviços de telecomunicações.

CONSULTA:

A Prefeitura do Município consulta a respeito da legalidade da autorização para empresa particular a implantar poste para instalação de cabo de fibra ótica paralelos a determinada Estrada Vicinal a fim de prestar o serviço de conexão de rede.

Encaminha o requerimento da empresa que indica as coordenadas geográficas da localização dos postes e faz referência a projeto detalhado.

RESPOSTA:

A matéria em exame é de direito urbanístico, mais especificamente de posturas (ordenamento urbano), sobre o qual o Município detém competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (CF, art. 30, VIII).

Desta forma, é dever do Município submeter o pedido da empresa ao processo de licenciamento municipal. Há que se observar, contudo, a competência da União para explorar e disciplinar os serviços de telecomunicações (CF. art. 21, XI), que foi exercida por meio das Leis nº 9.472/97 e nº 13.116/2015.

[Foi omitida a transcrição do texto constitucional que já consta deste trabalho, evitando-se a repetição.]

Todavia, apesar de referir-se apenas ao licenciamento nas áreas urbanas, a Lei não pode excluir a competência municipal também para o licenciamento nas áreas rurais, em se tratando de estrada pública. A omissão da Lei se justifica porque, nas áreas rurais, as restrições à instalação de postes serão, evidentemente, menor, eis que não se cogitará de proteção ao patrimônio histórico, de redução de elementos na paisagem urbana, etc.

Em síntese, pode-se concluir que o Município tem competência e o dever de licenciar a instalação de postes em vias públicas nas áreas urbanas e rurais, devendo estabelecer regras de segurança e proteção ao ambiente natural e urbano, conforme o caso, não podendo interferir nas questões técnicas e devendo observar os princípios do artigo 5º da Lei nº 13.116/2015.

É o parecer, s.m.j.

PARECER CJ/IBAM Nº: 0962/2016

- Política Urbana. Postes de energia e telecomunicações. Ordenamento territorial. Projeto de Lei de iniciativa

parlamentar. Constitucionalidade no que toca apenas os aspectos urbanísticos e paisagísticos. Serviço de distribuição de energia e telecomunicações. Competência privativa da União.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores recebeu Ofício do Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo - SEESP, em que solicita a apresentação de Projeto de Lei por membro do Poder Legislativo que dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura a se restringir à ocupação do espaço público dentro do que estabelece as normas técnicas aplicáveis e promover a regularização e a retirada dos fios inutilizados, em vias públicas do Município.

Diante disso, anexando à Consulta o ofício recebido que contém minuta de Projeto de Lei sobre a referida questão, indaga sobre a constitucionalidade e legalidade da minuta se a mesma for apresenta pela Câmara Municipal, por iniciativa de Vereador.

Se negativa a questão anterior, questiona quais providências a Câmara Municipal pode tomar para dar efetividade a solicitação feita pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo nos termos do ofício mencionado?

RESPOSTA:

A minuta de Projeto de Lei em exame, constante do Ofício recebido pela Câmara de Vereadores, traz em sua justificativa a necessidade de que cabos e fios soltos em postes sejam reparados, visando garantir a segurança da população e a qualidade da ambiência urbana, que fica visualmente poluída pela má conservação dos postes.

[Foi omitida a transcrição do texto constitucional que já consta deste trabalho, evitando-se a repetição.]

No PL em exame, alguns dispositivos dizem respeito à forma de execução dos serviços de transmissão de energia elétrica e de telecomunicações, como é o caso dos parágrafos 1º e 2º do artigo 3º e parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 5º, que estipulam a obrigação de a concessionária notificar outros usuários do poste com prazos e penalidades. Tais ações de atribuição da concessionária são regidas pela legislação federal e pela ANEEL, cabendo ao Município somente notificar a concessionária para que esta (da forma que lhe for conveniente) substitua os postes em situação de risco para a população ou que afrontem as regras urbanísticas e paisagísticas.

O mesmo ocorre com o artigo 6º que exige relatório mensal da concessionária sobre as notificações feitas às empresas ocupantes do poste e denúncias ao órgão regulador, matéria que foge ao interesse urbanístico do Município. Ademais, devem os Vereadores sopesar se as multas são razoáveis ou excessivas, em conformidade com as demais regras de posturas urbanísticas.

Em síntese, pode-se concluir que o PL em apreço não tem vício de iniciativa, mas que os §§1º, 2º do artigo 3º; §§ 1º, 2º e 3º do artigo 5º e o artigo 6º padecem de inconstitucionalidade por invadir competência privativa da União para tratar dos serviços de distribuição de energia elétrica e de telecomunicações, cabendo ao Município regular somente os aspectos urbanísticos e paisagísticos para as áreas urbanas.

É o parecer, s.m.j.

PARECER CJ/IBAM Nº: 0719/2017

- Política Urbana. Serviços de energia e telecomunicações. Ordenamento territorial. Projeto de Lei Complementar. Constitucionalidade no que toca apenas os aspectos urbanísticos e paisagísticos. Serviço de distribuição de energia e telecomunicações. Competência privativa da União.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei Complementar nº 1654, que dispõe sobre a concessão, permissão ou autorização de serviço de distribuição de energia elétrica ou de serviço de telecomunicações.

Não está identificada se a proposta é de iniciativa do Chefe do Executivo ou parlamentar.

Questiona-se, especificamente:

a. Se as medidas do Art. 3º, Incisos I e II ferem a competência da União para dispor sobre serviços de energia e de telecomunicação, bem como as obrigações contratuais firmadas entre elas e as concessionárias?
b. Dentro das competências legislativas deferidas ao Município, o que estaria ao seu alcance para lidar com o emaranhando de fios em desuso nos postes e com os postes que, em risco de desabamento, ameaçam os transeuntes?
c. Se as medidas do Art. 5º ferem a competência da União para dispor sobre serviços de energia e de telecomunicação, bem como as obrigações contratuais firmadas entre elas e as concessionárias?
d. Se as medidas dos Artigos 6º, 7º e 9º ferem a competência da União para dispor sobre serviços de energia e de telecomunicação, bem como as obrigações contratuais firmadas entre elas e as concessionárias?
e. Se as medidas dos Artigos 6º, 7º e 9º adentram em normas técnicas já regulamentadas pela União no âmbito de sua competência para dispor sobre "medidas".
f. Se as medidas do Art. 11 ferem a competência da União para dispor sobre serviços de energia e de telecomunicação, bem como as obrigações contratuais firmadas entre elas e as concessionárias?

RESPOSTA:

A matéria em exame é de direito urbanístico, mais especificamente de posturas (ordenamento urbano), que não é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, salvo se demandar atividade de planejamento, ou estiver inserida nas hipóteses previstas no artigo 61, §1º, II e 84, VI, a, da Constituição, que tratam da iniciativa privativa do Presidente da República e que se aplicam ao Município por força do princípio da simetria das formas estatuído no artigo 29, também da Constituição. Também são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de leis orçamentárias (CF, art. 165).

Contudo, há que se verificar se o PLC não adentra matéria de competência privativa da União Federal prevista no artigo 21 da Constituição Federal, incisos XI e XII, b, *verbis*:

[Foi omitida a transcrição do texto constitucional que já consta deste trabalho, evitando-se a repetição.]

No bojo desta competência, a União editou a Lei nº 9.472/97 e, recentemente, a Lei nº 13.116/2015, que tratam do serviço de telecomunicações. O artigo 74 da Lei nº 9.472/97 impõe que as prestadoras de serviços atendam as regras municipais, estaduais ou do Distrito Federal, relativas a construção civil, veja-se:

[Foi omitida a transcrição do texto constitucional que já consta deste trabalho, evitando-se a repetição.]

Já a Lei nº 13.116/2015 veda a atuação de Estado e Municípios que afetem a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados (art. 4º, II), bem como que comprometam as condições e os prazos impostos ou contratados pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo (art. 4º, VIII), ao mesmo tempo em que reforça a competência dos entes federados compete em promover a conciliação entre as normas ambientais, de ordenamento territorial e de telecomunicações (art. 4º VII), confira-se:

[Foi omitida a transcrição do texto constitucional que já consta deste trabalho, evitando-se a repetição.]

A par disso, a Lei nº 13.116/2015 estabelece o procedimento de licenciamento dos serviços de telecomunicações em áreas urbanas:

[Foi omitida a transcrição do texto constitucional que já consta deste trabalho, evitando-se a repetição.]

Como se observa dos artigos 5º e 6º, há previsão de redução de impacto paisagístico e determinação de que os serviços não contrariem os parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área (art. 6º, II).

A Lei Federal nº 13.116/2015 não deixa de respeitar a competência municipal para o ordenamento territorial, assegurando que o ente local discipline os aspectos urbanísticos e paisagísticos relativos ao seu território, desde que não interfiram no serviço de telecomunicação, conforme hipóteses do artigo 4º.

Feitas essas considerações, há de se observar quais dispositivos do PLC em exame afrontam a legislação federal ou se estão dentro dos limites da competência municipal.

Algumas questões demandam também análise técnica de engenharia, urbanismo, paisagístico, etc., uma vez que a análise jurídica não tem expertise para afirmar se determinada medida é ou não razoável, do ponto de vista do artigo 5º da Lei nº13.116/2015.

Respondendo objetivamente às questões, os incisos I e II do artigo 3º do PLC, que determinam a obrigatoriedade de alinhamento e retirada de fios, manutenção, conservação e substituição de postes, violam a competência da União, sendo tais ações regidas pela legislação federal e pela ANEEL e de atribuição da concessionária.

No entanto, cabe ao Município notificar a concessionária para que esta (da forma que lhe for conveniente) substitua os postes em situação de risco para a população ou que afrontem as regras urbanísticas e paisagísticas. O artigo 5º que disciplina o uso compartilhado do poste diz respeito à matéria afeita ao serviço de energia, também de competência privativa da União, não podendo o Município determinar à concessionária a retirada de cabos desconformes em determinado prazo, nem impor prazos para cumprimento das notificações (art. 11 do PLC).
As medidas dos artigos 6º, 7º e 9º ferem a competência da União, se tratando de matéria técnica (distâncias mínimas), cabendo ao Município notificar a concessionária sobre as instalações que estejam prejudicando o paisagismo, patrimônio histórico, meio ambiente ou pondo em risco a população.

É o parecer, s.m.j.

Considerações finais

Tendo sido analisadas as questões constitucionais e legais a respeito dos equipamentos de suporte aos serviços de telecomunicações e energia elétrica, verificadas as respectivas competências da União e dos Municípios, fica clara a definição do papel do ente central na prestação dos serviços, diretamente ou por terceiros, para disciplinar os aspectos urbanísticos, bem como para fomentar a expansão das redes elétricas nas áreas rurais, sobre as quais detém competência para o licenciamento, em prol da segurança dos cidadãos.

O desenho das competências constitucionais prevê uma harmonia entre os entes, sendo estando a mesma contemplada na legislação federal, cabendo aos Municípios, na regulação do ordenamento territorial, estabelecer regras que protejam a segurança dos munícipes, protejam a paisagem urbana, a mobilidade, sem que interfiram diretamente na prestação do serviço.

É preciso, assim, estudo criterioso da Administração municipal ao propor as medidas legislativas e uma reflexão cuidadosa dos Vereadores ao sopesar que medidas atendem aos interesses locais sem afetar a prestação dos serviços.

Referências bibliográficas

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. **Lei nº 9.472/97**. Brasília, DF: Presidência da República, [201-?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. **Lei nº 13.116/2015**. Brasília, DF: Presidência da República, [201-?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13116.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

IBAM. CONSULTORIA JURÍDICA. **Parecer técnico nº 2615/2015**. Rio de Janeiro: IBAM, 07 out. 2015. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/info/lam>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. **Parecer técnico nº 0962/2016**. Rio de Janeiro: IBAM, 12 abr. 2016. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/info/lam>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. **Parecer técnico nº 0719/2017**. Rio de Janeiro: IBAM, 14 mar. 2017. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/info/lam>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. **Parecer técnico nº 1625/2019**. Rio de Janeiro: IBAM, 06 jun. 2019. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/info/lam>. Acesso em: 20 set. 2019.

Entrevista

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROJETOS DE POLÍTICAS LOCAIS

Louise Storni

Louise Storni é socióloga, formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestranda do Programa de Políticas Públicas em Direitos Humanos (UFRJ) e pós-graduada em Sociologia Urbana (UERJ) e Gênero e Sexualidade (CLAM-UERJ). Assessora Técnica da área de Desenvolvimento Econômico e Social (DES) do IBAM desde 2005. Tem experiência na área de desenvolvimento local sustentável com ênfase nas temáticas do associativismo e do cooperativismo, bem como na de promoção dos Direitos Humanos.

RAM: Na sua opinião, de que forma a participação social, desenvolvimento local e políticas públicas contribuem para uma estratégia de superação da vulnerabilidade nos territórios?

Louise Storni: Acredito que a importância de políticas públicas que incorporem estratégias ligadas ao desenvolvimento local e às metodologias participativas são fundamentais para se executar ações de superação de situações de exclusão e violação de direitos dos moradores de territórios vulneráveis. A articulação entre política pública, desenvolvimento local e metodologias participativas geram impactos voltados para a superação emancipatória e sustentável da pobreza através do fortalecimento da participação da população como cogestora de ações, da ativação de recursos locais e da articulação de ações setoriais no território.

Louise Storni

Desde as últimas décadas do século XX, a discussão sobre desenvolvimento e poder local se ampliou, em parte, devido às dificuldades do modelo de desenvolvimento decorrente de iniciativas do estado central e, em parte, como compensação da influência econômica, política e cultural do movimento globalizante. Desde essa época, se discute a validade e efetividade do desenvolvimento local, visto como organização dos agentes e recursos do território em busca de desenvolvimento justo e sustentável. Nessa perspectiva, é possível criar condições e perspectivas que visem minimizar as desigualdades criadas dentro do próprio sistema econômico.

* ***Louise Storni:*** *Socióloga e assessora técnica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *louise@ibam.org.br*

É importante ressaltar que a pobreza deve ser estudada além da dimensão estritamente econômica, sendo considerada como fenômeno multidimensional (econômico, social, político e cultural). Tal abordagem, embora não seja nova, ganhou destaque nos últimos 20 anos com os trabalhos, por exemplo, do geógrafo David Harvey.

RAM: E quais seriam as principais características do desenvolvimento local?

Louise Storni: No geral, pode ser entendido por meio de três dimensões básicas: a primeira refere-se à capacidade efetiva de participação da cidadania, que afirma e resgata a atuação e responsabilidade do cidadão na construção do governo e decisões políticas. A segunda, ponto essencial, indica que o desenvolvimento local oferece oportunidades para que empreendimentos de pequeno e médio porte recebam suporte para se estabelecer e criar condições de movimentação econômica. Como terceira e última dimensão, há que se estabelecer um contraste entre globalização e desenvolvimento local. Neste segundo tipo de ação, criam-se condições para a efetiva participação do cidadão, possibilitando o surgimento de pequenos e médios empreendimentos, para compensar a vantagem inerente ao grande empreendimento e ser um modo de afirmação do local frente à dinâmica de globalização. Portanto, quando falamos de "desenvolvimento local", estamos tratando de processo que se verifica em determinado espaço territorial demarcado em sub-regiões, municípios e cidades.

É importante ressaltar que também expressa o processo de crescimento o que se dá pela atuação do estado e não apenas pelas forças do mercado. Não é algo que ocorra de forma espontânea. É um processo provocado e que deve ser gerenciado, procurando reforçar a potencialidade do território mediante ações endógenas, articuladas por seus diferentes atores: sociedade civil, poder público e o mercado.

RAM: Quais as ações governamentais que você acredita serem possíveis para o incentivo ao desenvolvimento local em territórios de vulnerabilidade social?

Louise Storni: Indo na direção do conceito das políticas emancipatórias, podemos pensar em estruturas de governança mais flexíveis, que procuram apreender as novas formas de organização popular, o fortalecimento da cidadania e o enfrentamento da pobreza. No âmbito institucional, essas mudanças têm envolvido situações como: políticas de descentralização, experiências de cogestão, instauração de conselhos setoriais e comunitários, consórcios, parcerias entre agentes públicos e privados, implantação de mecanismos de participação nas instâncias decisórias do planejamento e gestão dos recursos, a exemplo dos casos de orçamento participativo.

RAM: Na sua trajetória no IBAM, você teve alguma experiência na execução de projetos que articulassem comunidades de territórios vulneráveis e desenvolvimento local?

Louise Storni: De 2007 a 2010 participei do Projeto Comunidade, voltado para o desenvolvimento das comunidades vizinhas aos empreendimentos florestais da Aracruz Celulose e da Suzano Papel e Celulose no extremo sul da Bahia.

Realizado em parceria com o Instituto de Estudos da Religião (ISER), graças ao apoio financeiro da Aracruz Celulose e da Suzano Papel e Celulose, unidas na Associação dos Produtores de Florestas Plantadas do Estado da Bahia (ABAF), o trabalho teve por objetivo duas estratégias. A primeira, de representar um processo de transformação concreta nas comunidades onde foi implantado, gerando, a partir das próprias comunidades, soluções para problemas vivenciados por elas e criando um novo patamar para o relacionamento entre empresas e comunidades. A segunda, de desenvolver uma metodologia que permitisse

estabelecer as bases de um diálogo entre empresas e comunidades capaz de contribuir para o desenvolvimento local e para a melhoria das condições de atuação das empresas na região.

RAM: Em relação a essas comunidades específicas, conte um pouco sobre o processo de mobilização.

Louise Storni: Por meio do trabalho de mobilização junto à população foi possível a constituição de propostas capazes de enfrentar os principais problemas por elas percebidos a partir de iniciativas locais. Tal mobilização levou à formação de Grupos de Desenvolvimento Local (GDLs) em 5 comunidades da Zona Rural dos municípios de Mucuri, Nova Viçosa e Caravelas, todas localizadas no estado da Bahia. Pouco mais de 6 meses depois de sua formação, os GDLs tinham adquirido papel social importante nas comunidades, servindo como espaço de mobilização, encaminhamento de demandas ao Poder Público Local e permitindo o aparecimento de novas lideranças sociais. No âmbito do projeto foram criadas quatro cooperativas de produção de carvão legal, além de uma cooperativa de costura e algumas iniciativas de associativismo na produção rural. A organização dos GDLs e as iniciativas destinadas à organização da produção evidenciam um avanço considerável nos arranjos locais pretendidos pela estratégia.

RAM: Quais foram os principais desafios relacionados à participação e à organização para o empoderamento comunitário nesse Projeto?

Louise Storni: Entendo que a sustentabilidade a longo prazo do Grupo de Desenvolvimento Local como lugar de geração e gestão de iniciativas voltadas ao desenvolvimento comunitário demandou a participação permanente dos moradores das localidades. Para a promoção de verdadeiro protagonismo popular, deveriam ser os moradores os protagonistas do Grupo, sendo os primeiros a iniciar uma ampla reflexão sobre sua situação, colocando-se na posição de principais problematizadores da sua realidade, para se tornarem coletivamente a primeira força de proposta para a mudança.

A dificuldade para tal participação residiu, primeiramente, na descrença nas capacidades destes sujeitos de assumirem papéis proativos para a mudança. Esta descrença foi compartilhada virtualmente por todos os atores, inclusive, e em primeiro lugar, pela própria população local, que sempre atribuía a causas externas os problemas encontrados, e, portanto, as soluções também seriam igualmente exógenas.

RAM: Pensando nesse contexto que você citou, como a equipe técnica do projeto agiu?

Louise Storni: A participação popular que tentamos alçar no projeto supunha deixar de esperar que tais soluções viriam "de cima" - das empresas de celulose e/ ou do poder público – para se organizar localmente com objetivo de formular demandas coletivas e conseguir suas soluções. Nesse sentido, cabe compreensão do que Paulo Freire chama de "conscientização" - momento em que os indivíduos compreendem a realidade social que molda suas vidas, bem como enxergam a sua capacidade de transformar tal realidade. Para a formação dos Grupos de Desenvolvimento Local, não só os moradores tiveram que passar por este momento, mas também que esse momento fosse um exercício democrático de escuta e pactuações coletivas. O primeiro passo para o empoderamento comunitário foi, então, compreender que só a união em torno de uma visão comum, previamente constituída pelos moradores, permitiria a mudança. Muitos dos moradores das localidades atendidas pelo projeto migraram nos últimos 20 anos das fazendas da região para estes povoados semiurbanos. O tecido social ainda estava em estruturação nestas localidades em transição, abaladas por profundas mudanças. Sendo assim, foi necessária uma forte presença e sensibilidade da equipe de técnica do Projeto nas localidades para que os Grupos de Desenvolvimento Local tivessem ação ativa e não se tornassem instâncias, onde a aparente participação social só legitima e reforça as relações de

dominação preestabelecidas. A equipe técnica teve por tarefa acompanhar muito de perto a mobilização dos moradores e o despertar da consciência do seu poder de mudança, bem como valorizar os elementos – vivências e expectativas comuns - que permitiram unir e fortalecer o grupo, intensificando-lhes o poder de negociação junto aos governos locais.

RAM: Para além das questões citadas, ocorrerem outros desafios?

Louise Storni: Sim, outro grande desafio com que nos deparamos, e que é relativamente frequente em situações que envolvem a comunidade e o governo local, refere-se ao diálogo com o poder público e empresas para alcançar as demandas elencadas pelos moradores das localidades, bem como os processos custosos e burocráticos relacionados à formalização de negócios populares. Ao nível municipal, a atuação das secretarias e agencias municipais precisam demonstrar maior interesse em participar e se envolver. Ao nível estadual, os servidores públicos da capital precisam ter – e efetivamente utilizar – conhecimento sobre as realidades das localidades do interior e incentivar maior investimento financeiro nos programas locais.

RAM: Especificamente pensando nos municípios, quais as ações você crê serem possíveis realizar para se promover o desenvolvimento de empreendimentos populares e fomentar o desenvolvimento local de localidades vulneráveis?

Louise Storni: Primeiramente, entendo que o agente municipal deve ser um defensor da pauta do desenvolvimento econômico local, trabalhando para incluir esses temas nos instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). É necessário estar atento a oportunidades que melhorem o ambiente para criação de empreendimentos populares, estimulando a formalização e qualificação dos pequenos negócios populares fortalecendo, dessa maneira, a governança local. Assim, é possível a criação de programas como: contabilidade gratuita para empreender; criação de banco comunitários; mecanismo de desburocratização para formalização de pequenos negócios; prioridade das compras governamentais de negócios populares, como por exemplo, aquisição de alimentos diretamente das associações e cooperativas agricultoras do município ou uniformes escolares feitos por cooperativas populares de costura.

Parecer

Disciplinamento da circulação de patinetes ou outros equipamentos de mobilidade individual pelos Municípios

Gustavo da Costa Ferreira Moura dos Santos

Consulta

A Câmara Municipal consulta este Instituto quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 072/2019, que dispõe sobre a circulação de equipamentos de mobilidade individual.

A consulta vem documentada.

Parecer

Andar de patinete, skate, patins ou bicicleta é atividade das mais corriqueiras e triviais, que no passado não despertava muita atenção de autoridades e legisladores. No entanto, esse quadro mudou com o aumento do uso compartilhado de patinetes e bicicletas, mediante intermediação de empresas de tecnologia, agora muito comum em grandes e médios centros urbanos.

Além do aumento quantitativo da disponibilidade e do uso desses equipamentos propiciado pelas empresas de compartilhamento, o tema também passou a ser objeto de preocupação do poder público porque, antes quase que exclusivamente movidos por propulsão humana, os ciclos e bicicletas passaram a incorporar a tecnologia da propulsão elétrica, o que permite o trânsito em velocidades médias mais elevadas, e aumenta o risco de acidentes. Mudança mais relevante para as municipalidades, porém, ocorre em outra perspectiva: se antes o transitar em bicicletas e patinetes — especialmente os patinetes —, era preponderantemente atividade lúdica, meramente recreativa, que ocorria quase exclusivamente em momentos de lazer, hoje é levada muito a sério como meio de transporte. As bicicletas e os patinetes passam verdadeiramente a ser ferramentas de mobilidade urbana, e a se integrar com outros modais públicos, ou a completar trajetos realizados parcialmente por automóvel.

É interessante notar como a versatilidade, agilidade e praticidade das bicicletas e patinetes, que transitam em locais não acessíveis por automóvel, ônibus ou outros meios tradicionais de transporte, conectam-se com uma perspectiva contemporânea e libertária de mobilidade urbana. Calha trazer a observação de Cristiane Alcântara de Jesus Santos, Antonio Carlos Campos e Laura Almeida de Calasans Alves que diz respeito a essa perspectiva:

> As transformações que estamos acompanhando na sociedade sejam no âmbito social, econômico e/ou tecnológico promoveram uma nova cultura acerca da mobilidade urbana, como resultado da interação dos deslocamentos de pessoas e bens entre si

**** Gustavo da Costa Ferreira Moura dos Santos:***
Advogado e consultor técnico.
Endereço eletrônico: *gusdacosta@gmail.com*

e com a própria cidade. **Isso significa que o conceito de mobilidade urbana vai além do deslocamento de veículos ou do conjunto de serviços implantados para estes deslocamentos**. Pensar a mobilidade urbana hoje é muito mais do que tratar apenas de transporte e trânsito. **Trata-se de conectar as pessoas ao seu patrimônio e a sua própria natureza; a liberdade de transitar, reconhecer o trajeto e decidir caminhos diferentes daqueles propostos pelas vias comuns indicadas pela sinalização.** (SANTOS, Cristiane Alcântara de Jesus; CAMPOS, Antonio Carlos; ALVES, Laura Almeida de Calasans. Cicloturismo: mobilidade urbana e valorização do turismo da cidade de Aracaju – Sergipe. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. p. 1800-1824 - grifo nosso)

Não menos importante é o fato de que o patinete, a bicicleta e seus parentes são meios de transporte que geram pouca poluição. Assim, o uso desses equipamentos em trajetos que antes seriam total ou parcialmente percorridos por meio de ônibus ou automóveis é medida apta a reduzir as emissões de gases poluentes e melhorar a qualidade de vida e a saúde das pessoas, e também das futuras gerações, contribuindo para o equilíbrio ecológico do meio ambiente, o que, nos termos do art. 225 da CRFB, qualifica-se como verdadeiro dever do poder público e da coletividade.

Nesse passo, cabe observar que a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), estabelece em seu art. 2º, que a política urbana tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, tendo como diretriz a garantia de cidades sustentáveis (inciso I), compreendidos aí o direito à infra-estrutura urbana, ao transporte e ao lazer. No mesmo artigo, impõe-se também como diretriz do desenvolvimento das políticas urbanas a oferta de equipamentos urbanos e comunitários e transportes adequados aos interesses e necessidades da população e a características locais (inciso V). Verifica-se, desse modo, que a oferta e utilização efetiva dos patinetes, bicicletas, e demais ciclos elétricos e a propulsão humana, em harmonia com a rede de transportes, condizem com essas diretrizes básicas de política urbana e proteção do meio ambiente.

Ainda mais direta é a correlação entre a oferta e o uso desses equipamentos com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587/2012, cujo objetivo maior ditado no art. 2º é contribuir para o acesso universal à cidade. Ora, as bicicletas, patinetes e demais ciclos assemelhados, com sua aventada versatilidade, permitem às pessoas se embrenharem pelos cantos da cidade com grande liberdade, além de serem transportes de menor custo. Acresça-se que no art. 6º, inciso II da mesma lei, a prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados é elevada expressamente à verdadeira diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a mitigação dos custos ambientais dos deslocamentos (inciso IV), em consonância com a garantia de cidades sustentáveis já mencionada, e o princípio instituído no art. 5º, II.

O projeto de lei em análise busca instituir normas relacionadas ao serviço de compartilhamento e ao uso de equipamento individual movido à propulsão humana ou elétrica, mencionando expressamente as bicicletas e os patinetes, mas se estendendo a qualquer ciclo, que na definição do ANEXO I da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro — CTB), consiste em *"veículo de pelo menos duas rodas a propulsão humana"*. O projeto de lei aplicar-se-ia também, portanto, a diciclos tais os "*segways*", ou qualquer outro meio semelhante que venha a ser inventado.

Antes de se proceder a essa análise, é pertinente compreender a natureza desse serviço e o contexto em que é ofertado, de modo a entender os parâmetros e limites da atuação regulatória do Município frente a esse fenômeno global, que consiste no surgimento de aplicativos e plataformas computacionais que agregam redes de indivíduos, entidades públicas, privadas e empresas que trocam produtos, serviços e informações. Trata-se de um novo

modo de organização e relacionamento entre agentes econômicos designado economia do compartilhamento (*"sharing economy"*), emergente a partir do desenvolvimento das novas tecnologias digitais que vêm transformando mundialmente a dinâmica das relações sociais e mercadológicas.

No que diz respeito às empresas que alugam bicicletas, patinetes ou outros ciclos autopropelidos ou de propulsão humana, é muito presente o aspecto do consumo colaborativo, próprio da economia do compartilhamento. Erigindo como características básicas da *sharing economy* a "*descentralização*" das atividades impulsionadas pela tecnologia, a *"redução dos custos de transação"* e o surgimento da *"economia da atração"*, observam Ronaldo Lemos e Carlos Affonso Pereira de Souza:

> O acesso gerado aos bens e aos serviços na economia do compartilhamento cria as condições para o desenvolvimento de um fenômeno denominado "consumo colaborativo", **que privilegia justamente o acesso em detrimento da aquisição de propriedade sobre os bens que não serão explorados em todo o seu potencial.** Dessa forma, o ato de se valer de bens, da expertise e até mesmo da disponibilidade alheia, sempre em constante mediação através da tecnologia, marca esse período. Compartilha-se o carro, o quarto, a casa, um saber prático ou mesmo o tempo vago. (SOUZA, Carlos Affonso Pereira de; LEMOS, Ronaldo. Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4 p. 1760 - grifo nosso)

Com efeito, os usuários dos patinetes e bicicletas disponibilizados pelos aplicativos não são seus proprietários, e apenas utilizam os equipamentos por curtos períodos, deixando esses equipamentos em locais nos quais poderão ser localizados por GPS e alugados por outros usuários, que em seguida se deslocarão novamente, formando assim uma verdadeira rede de usuários que se espraia pela cidade conforme os fluxos e movimentos das pessoas. Nesse ciclo constante de utilização e deslocamento pela cidade, otimiza-se a fruição e disponibilidade desses bens, os quais, acaso fossem usados por um único proprietário ao invés de compartilhados, permaneceriam ociosos a maior parte do tempo.

Observam, ainda, os professores Carlos Affonso e Ronaldo Lemos que o consumo colaborativo é fenômeno que densifica e propicia o cumprimento da função social da propriedade. Apontam, também, para o fato pouco lembrado de que, embora seja muito associada à propriedade de bens imóveis, a exigência de que a propriedade privada cumpra sua função social também é aplicável aos bens móveis.

Com vistas ao art. 5º, incisos XXII e XXIII, ao art. 170, III, ao art. 182, § 2º e ao art. 186, todos da Constituição da República (CRFB), além do art. 39 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), os estudiosos extraem alguns elementos que consistem no substrato axiológico da função social da propriedade, a saber: (i) o aproveitamento racional e adequado dos bens; (ii) uso e fruição dos bens com vistas à sustentabilidade; (iii) o atendimento de necessidades relacionadas à qualidade de vida das pessoas; e (iv) o desenvolvimento de atividades econômicas por meio dos bens. Ora, é fácil notar como o uso de bicicletas e patinetes propiciado por empresas que operam plataformas computacionais com uso do georreferenciamento vai ao encontro desses quatro objetivos fundamentais, prestigiando a função social da propriedade.

Por outro lado, na atividade econômica de locação de patinetes e bicicletas, não estão presentes de modo tão marcante outros elementos que caracterizam a economia do compartilhamento. Basta comparar o modelo de negócio das empresas que alugam bicicletas e patinetes compartilhados com o dos demais aplicativos e plataformas tecnológicos, tais como as de transporte privado, de cuidadores de cães ou de aluguéis de quartos, que são os

exemplos de empreendimentos de *sharing economy* hoje mais presentes no cotidiano das cidades.

Nesses exemplos citados, diversamente do que ocorre com patinetes, bicicletas e afins, observa-se que o papel das empresas que oferecem as plataformas computacionais é aproximar os proprietários de bens ou prestadores de serviço dos potenciais consumidores e usuários daqueles bens ou serviços; mas elas mesmas, as empresas, não são prestadoras do serviço, tampouco locadoras de bens e nem empregadoras diretas. Vejamos: no transporte privado por meio de aplicativos ("Uber", "99 taxi", "Cabify", etc), a empresa provém uma plataforma mediante a qual o motorista e usuário firmam um contrato de transporte, mas não é ela própria proprietária do carro nem empregadora do motorista. Nos *apps* de passeadores e cuidadores de animais de estimação ("DogHero"), as empresas aproximam o dono do animal da pessoa que tem tempo livre, disponibilidade e um espaço para cuidar do animal — mas a tecnologia apenas funciona para a criação dos perfis e avaliações mútuas que criam a rede de prestadores e tomadores de serviços; mais uma vez, não é a empresa de tecnologia empregadora dos cuidadores, nem dona do cachorro e tampouco do espaço onde o animal permanecerá hospedado. Igual raciocínio se aplica na locação de quartos e imóveis para turistas ("Airbnb"), com o uso de plataformas computacionais operadas por empresas que não são proprietárias de imóveis nem hóspedes, mas apenas congregam seus respectivos interesses.

Desse modo, o aspecto da "descentralização" e da formação de uma "economia da atração" que congregue usuários, consumidores, proprietários e prestadores de serviços que se conectam, fenômenos próprios da economia do compartilhamento, não está de fato totalmente presente no modelo mais difundido de aluguel de patinetes elétricos e bicicletas. A empresa de tecnologia é, ela própria, proprietária desses equipamentos, e acaba se responsabilizando por sua recarga, manutenção e gestão, devendo contar com um *staff* próprio apto a realizar essas atividades de gestão no local em que é realizada a locação. Afora o georreferenciamento e o uso de plataformas digitais em lugar de um estabelecimento físico, a relação entre essa empresa e os consumidores é uma relação de consumo de aspecto vertical; ela é proprietária dos bens que coloca à disposição dos usuários, ainda que por meio de um aplicativo e se utilizando de tecnologias inovadoras.

Conquanto as empresas que disponibilizam bicicletas e patinetes elétricos se utilizem de formas empresariais como o *franchising* ou "*terceirização*" para buscar parceiros nas cidades em que vierem a operar, e sejam esses parceiros locais os proprietários dos equipamentos de mobilidade, o modelo de negócio tal como vem sendo arquitetado não propicia a "*descentralização*" própria da *sharing economy, vez que a empresa que fornece a plataforma é dona do equipamento a ser compartilhado, subsistindo relação contratual entre fornecedor e consumidor bilateral e sinalagmática nos moldes tradicionais*.

Mas a inovação do modelo de negócio traz, indubitavelmente, uma *"redução dos custos de transação"*, na terminologia das ciências econômicas, que é outro elemento típico da economia do compartilhamento. Essa característica se encontra presente no aluguel de patinetes, bicicletas e afins por meio de plataformas computacionais, porque o usuário que demanda esses equipamentos não precisa mais se preocupar em adquirir um patinete ou uma bicicleta para seu uso exclusivo, nem gastar dinheiro com sua manutenção.

Mas não é apenas o uso compartilhado propiciado pela tecnologia que dá causa à *"redução dos custos de transação"*. Há também outra causa para essa redução, apta a suscitar discussões e controvérsias que dirão respeito diretamente à regulamentação municipal sobre o assunto, e demandarão decisões políticas que caberão exclusivamente aos agentes políticos.

Que fator é esse que adiciona à *"redução dos custos de transação"?* É justamente o fato,

já apontado, de que os equipamentos ficam dispersos e alastrados em espaços públicos pela cidade, nos locais onde são deixados pelos usuários, sendo encontrados posteriormente por outros usuários mediante geolocalização. Em razão disso, que é algo muito prático para o usuário, e dir-se-ia característica constitutiva da própria arquitetura do negócio, a empresa que é proprietária desses equipamentos não precisa ter estabelecimentos ou locais privados para guardá-los.

Com efeito, os equipamentos, quando parados, ficam *estacionados* em áreas públicas. É inegável, portanto, que a *"redução dos custos de transação"* dá-se também à conta da utilização, por uma empresa privada, de áreas públicas para guarda e estacionamento dos equipamentos que aluga a particulares. E aqui, é importante observar que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem como um dos princípios a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços, conforme expressamente dispõe o art. 5º, VII, da Lei nº 12.587/2012.

É importante rememorar que é atribuição importantíssima da Prefeitura a gestão e administração dos bens públicos municipais. As ruas, calçadas, vielas, praças, travessas e demais logradouros públicos — locais por onde circulam e onde são deixados esses patinetes e bicicletas — são bens de uso comum do povo, que como o nome indica, devem ser usufruídos por todos os cidadãos em iguais condições. A respeito dos bens de uso comum do povo, é pertinente o clássico magistério de Hely Lopes Meirelles:

> **Uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição.** É o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos, dos rios navegáveis, do mar e das praias naturais. (...)
>
> No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade — *uti universi* —, razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes. Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo. **Mas, por relações de vizinhança e outras situações especiais, o indivíduo pode adquirir determinados direitos de utilização desses bens e se sujeitar a encargos específicos** (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 315 - grifo nosso).

Observa-se que Hely Lopes Meirelles já admitia que houvesse situações específicas que justificassem direitos de utilização ou encargos específicos a pessoas determinadas quando se tratasse de bens de uso comum do povo. Porém, em regra, todos utilizam-nos com igual *status*, sem exclusividades ou privilégios.

O uso comum, por sua vez, diferencia-se do uso especial de bens públicos por particulares, em caráter de exclusividade, como é o caso do uso privativo de espaços públicos para instalação de quiosques ou bancas em praças e logradouros públicos, ou para realização de eventos e festividades, por exemplo. Quanto a essa diferenciação entre o uso comum e especial, valemo-nos do magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> 28. Além do uso *comum* dos bens de uso comum, isto é, deste uso livre, podem ocorrer hipóteses em que alguém necessite ou pretenda deles fazer ***usos especiais***, ou seja, que se afastem das características dantes apontadas, por implicarem ***sobrecarga do bem, transtorno ou impedimento para a concorrente e igualitária utilização de terceiros*** ou ainda por demandarem até mesmo o desfrute de uma exclusividade no uso sobre parte do bem.
> Em tais situações, ora será **indispensável**

> **(a) a prévia manifestação administrativa** concordante (autorização de uso ou permissão de uso), ora será necessário **(b) dar prévia ciência à Administração** de que se pretende fazer determinada utilização de um certo bem público de uso comum, para que o Poder Público possa *vetá-la*, se for o caso. Com efeito, nestes casos não mais se estará ante o uso *comum*, mas ante usos *especiais*. (MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 951 - grifo nosso).

No caso dos patinetes e bicicletas compartilhadas por aplicativos de que tratam o presente parecer, o uso regular dos bens de uso comum ocorre quando estes estão em movimento e sendo utilizados. Explicamos: já foi dito que o compartilhamento e o consumo colaborativo conferem a esses equipamentos um uso otimizado; o modelo de negócio tem por objetivo fazer com que estejam o máximo possível em circulação e o mínimo possível ociosos, sendo usufruídos por usuários em seus deslocamentos, de modo que, enquanto estiverem sendo efetivamente conduzidos, as ruas, ciclovias, passeios e demais logradouros de uso comum do povo terão um *uso normal*.

Com efeito, o destino das ruas, calçadas, praças, vielas é a livre circulação, seja a pé, seja de *skate*, patins, patinete, bicicleta e afins. Não interessa se o equipamento é próprio ou alugado: enquanto está em utilização conforme as regras de trânsito vigente, esse é o uso normal e ordinário dos logradouros de uso comum do povo.

No entanto, quando os equipamentos estão parados e ociosos, configura-se um uso anormal e extraordinário do bem público. Sabe-se que esses equipamentos serão deixados pelo usuário, e assim distribuídos pela cidade em locais incertos e indeterminados; e nesses períodos de ociosidade, eles ocuparão uma área do passeio, numa praça ou calçada.

Estarão ali, como já afirmado, esses equipamentos de propriedade de uma empresa com fins lucrativos ocupando temporariamente um espaço público, e disponíveis para o comércio; e os transeuntes não poderão usufruir daquele preciso espaço ocupado pelo equipamento. Haverão de se desviar caso estejam caminhando por onde estejam imobilizados os equipamentos, impondo, como apontado por Celso Antônio Bandeira de Mello uma *"sobrecarga do bem, transtorno ou impedimento para a concorrente e igualitária utilização de terceiros".*

Mesmo assim, nesse curto período pelo qual permanecem ociosos e estacionados os equipamentos, entendemos que não há propriamente um uso especial privativo de bens. Porque estão parados nos logradouros a título menos que precário (como uma banca de jornal), e menos ainda que precaríssimo (como um vendedor ambulante que monta sua barraca diariamente em um ponto).

Com efeito, não é precário ou precaríssimo; trata-se uso *volátil*, uma vez que o equipamento pode permanecer estacionado por apenas alguns minutos até a chegada do próximo usuário, e *móvel*, porque esse equipamento será a todo momento deslocado de um lado para outro. Fazendo alusão a modos de utilização dos bens de uso comum do povo que se encontram nessa zona cinzenta entre o uso comum e privativo, ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

O uso comum admite duas modalidades: o **uso comum ordinário e o uso comum extraordinário**.

Com efeito, existem determinados casos de utilização de bem público por particular que, por sua peculiaridade, dão margem a controvérsias quanto a sua inclusão em uma ou outra modalidade de uso (comum ou privativo), havendo quem os inclua em terceira categoria.

(...)

O uso comum ordinário é aberto a todos indistintamente, sem exigência de instrumento administrativo de outorga e sem retribuição de natureza pecuniária.

O uso comum extraordinário está sujeito a maiores restrições impostas pelo poder de polícia do Estado, ou porque limitado a determinada categoria de usuários, ou porque sujeito a remuneração, ou porque dependente de outorga administrativa. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 940 - grifo nosso)

Cabe observar que o projeto de lei acata o modelo de negócio segundo o qual os equipamentos são espalhados por toda a cidade em locais indeterminados conforme os fluxos e movimentos das pessoas, de modo que é impossível saber de antemão onde eles serão estacionados. Essa característica decorre da própria tecnologia da geolocalização, a qual permite que, por meio do aplicativo, o usuário verifique onde está estacionado o equipamento mais próximo e a ele se dirija, e não exista necessidade de preestabelecer pontos ou estações fixas.

Impossível, portanto, cumprir rigorosamente a exigência assente na doutrina de que haja *"prévia manifestação administrativa"* e *"prévia ciência à administração"*, e que haja atos administrativos concretos de autorização ou permissão de uso pontos de parada para os patinetes e bicicletas, pela singela circunstância de que não há um espaço determinado ou definível de antemão, porque o "uso privativo" do bem público será volátil e mutável.

Uma solução para esse problema seria exigir que as empresas de compartilhamento de bicicletas ou patinetes providenciassem, sempre, estações ou pontos fixos predefinidos devidamente autorizados ou permitidos pela Prefeitura, por meio dos tradicionais estatutos administrativos para uso privativo de bem público. Embora seja viável a instalação de algumas estações ou pontos fixos em locais de maior movimento e maior concentração de equipamentos, a solução também apresenta problemas.

Explicamos: por exemplo, em grandes loteamentos residenciais servidos tão-somente nas bordas por transporte público tradicional, a capilaridade propiciada por um modelo de uso volátil e disperso desses equipamentos melhor se prestaria a atender às necessidades da população. Por vezes, uma caminhada de 15 ou 20 minutos poderia ser substituída por uma pedalada ou "patinetada" de 1 ou 2 minutos; uma rampa poderia ser vencida com mais conforto pela propulsão elétrica, a partir de locais em que não houvesse estação. E, evidentemente, a ideia de que em cada esquina haja uma autorização ou permissão de uso é totalmente utópica e ineficiente, demandando custos burocráticos e administrativos.
Uma proposta mais libertária de utilização desses equipamentos é, a nosso ver, opção política também legítima. O direito administrativo deve se abrir a mudanças em seus cânones doutrinários para se adaptar às novidades tecnológicas, nomeadamente quando essas mudanças sejam condizentes com as finalidades e propósitos da Constituição e da legislação positiva.

A inovação tecnológica e nos modelos de negócio do século XXI desafiam os gestores públicos a buscarem soluções criativas que propiciem o desenvolvimento econômico. A respeito desse movimento pragmático do direito administrativo, caracterizado pelo *antifundacionalismo*, *contextualismo* e *consequencialismo*, são pertinentes as observações de Gustavo Binenbojm:

> O giro pragmático revela, por seu turno, uma tendência à adoção de estruturas, conceitos, procedimentos e decisões administrativas que sejam aptos a produzir os melhores resultados. Ao pragmatismo interessa, sobretudo, a diferença, em termos práticos, da decisão por uma ou outra proposição. Dá-se, assim, uma ruptura parcial com a Administração Pública burocrática, de matriz weberiana, com ênfase no *antifundacionalismo*, no *contextualismo* e no *consequencialismo*, que são as características que permeiam a metodologia pragmatista. O *antifundacionalismo* **rejeita a existência de premissas teóricas estáticas, perpétuas, imutáveis, abstratas e**

> **atemporais**. O *contextualismo* consiste na postura de **levar em conta a experiência prática** – social, política, histórica, econômica e cultural –, **ou seja, o contexto real em que o problema se insere**, bem como a intersubjetividade que lhe confere sentido e valor. Finalmente, o *consequencialismo* importa conduzir sempre qualquer investigação ou avaliação por meio de alguma antecipação prognóstica de suas consequências futuras; essa antecipação é essencial para o saber pragmático, a fim de que possa avaliar qual **a diferença que determinada decisão produzirá sobre a realidade.** (BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Forum, 2016, p. 328 - grifo nosso).

É bem verdade que, na feliz observação do professor José Vicente Santos de Mendonça, há que se ter cautela com o fetiche da inovação, porque *"nem sempre inovar é bom; nem sempre o que é bom é inovador; e o discurso da inovação como modismo reduz a complexidade do tema"* (in Direito Administrativo e Inovação: limites e possibilidades. A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 17, n. 69, 2017). Entretanto, é bem dizer o regime das autorizações e permissões de uso de bens públicos se extrai da própria lei do ente autônomo para disciplinar o tema — no caso o Município — e não há regra constitucional que exija, sempre e em qualquer caso, "prévia manifestação administrativa" e "prévia ciência à administração" para o uso anormal do bem de uso comum do povo. Mais uma vez, recorremos ao magistério do professor José Vicente:

> A doutrina de Direito Administrativo representa limite extremo à inovação quando opera o que se vai aqui chamar de (b) *controle doutrinário de constitucionalidade das normas de Direito administrativo*. Ao exercê-lo, **o autor constitucionaliza sua opinião ou a de juristas do passado, e, com base nisso, decreta a invalidade da norma que lhes contraria.**
>
> Exemplo notório é o da autorização administrativa. De acordo com tradicional entendimento doutrinário, autorização administrativa é ato de natureza *discricionária*. Ou seja: há margem de escolha para que o Poder Público permita ou não que o particular desempenhe atividade. Ao lado da autorização, há a licença que, segundo lição clássica, é ato administrativo *vinculado*: se o particular preencher os requisitos legais para sua obtenção, o Poder Público deverá licenciar a atividade.
>
> O legislador da Lei Geral de Telecomunicações não pensou assim, e criou, no art. 131, par. 1o., autorização vinculada. Alguns entenderam que a figura era imprópria, ou, no limite, inconstitucional. **Ora: embora seja desejável, por razões pragmáticas, que novos institutos criados por lei guardem alguma referibilidade com o passado, isso não é razão para invalidar normas que não respeitem a sugestão. De igual modo, não seria inconstitucional a criação de licenças discricionárias. Opinião de autor não tem força de Constituição.** (MENDONÇA, José Vicente Santos de. ibidem, grifo nosso).

No caso da consulta, entretanto, compreendemos que a inovação, embora comporte alguns riscos de abusos na utilização dos bens públicos, é válida e legítima. Como afirmado, o uso compartilhado de patinetes e bicicletas que caminha no sentido de atingir as finalidades e objetivos da política urbana, conforme estatuídos na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), notadamente seu art. 2º, incisos I e V, além dos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nos termos da Lei nº 12.587/2012 (art. 2º, incisos I, V, VIII, IX).

Além disso, o uso compartilhado desses equipamentos caminha no sentido do cumprimento da função social da propriedade (art. 5º, incisos XXII e XXIII, ao art. 170, III, e ao art. 182, § 2º e ao art. 186, todos da Constituição da República (CRFB), além do art. 39 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), uma vez que promovem o aproveitamento racional e adequado dos bens, seu uso e fruição com vistas à sustentabilidade, o atendimento de necessidades relacionadas à qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento de atividades econômicas.

Pois bem: compreendido o modelo de negócio de aluguel/uso compartilhado de patinetes, bicicletas e ciclos autopropelidos ou elétricos, sua inserção imperfeita no fenômeno da economia do compartilhamento (*"sharing economy"*) e a sua adequação aos princípios e diretrizes das políticas urbanas e de mobilidade nas cidades, cabe agora analisar juridicamente a proposição objeto do presente parecer, em vista dos objetivos, limites e possibilidades da regulamentação municipal a respeito do assunto.

Para fins didáticos, convém dividir a análise do Projeto de Lei nº 072/2019 em quatro subtemas, quais sejam: i) liberdade econômica e matérias de competência privativa da União; ii) gestão e poder de polícia dos bens do patrimônio municipal; e iii) observância das normas de segurança no trânsito e transporte.

i) liberdade individual, livre iniciativa e matérias de competência privativa da União:

De pronto, cabe observar que andou bem o projeto ao reconhecer a legitimidade da empresa de aluguel e compartilhamento de patinetes, bicicletas e ciclos, buscando normatizá-la em vista do interesse público. Com efeito, a liberdade de empreender decorre dos fundamentos da república insculpidos no art. 1º da CRFB, notadamente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º. IV, da CRFB). Saliente-se, adicionalmente, que a ordem econômica brasileira se funda na livre concorrência consoante determina o art. 170, IV da CRFB. É inconstitucional, portanto, qualquer modalidade de intervenção estatal, a pretexto de proteger a ordem ou a segurança, venha a banir atividades econômicas (art. 170, parágrafo único, da CRFB).

Em atenção a esses princípios, foi editada a Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Determina o § 1º do art. 1º da lei que as normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, bem como as disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador devem ser observadas na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, mencionando expressamente o trânsito e o transporte como ramos que recebem o influxo dessas regras.

Tem-se notícia, mundo afora, de cidades que simplesmente optaram por banir o uso dos patinetes, sob o argumento de que eram perigosos ou que atrapalhavam os passeios públicos. Ora, o poder público deve recorrer à proibição total como medida extrema, quando não houver outra alternativa viável de regulamentação. Sobre o tema, cabe invocar novamente o magistério de Gustavo Binenbojm:

> O banimento é a medida regulatória extrema, que importa maior grau de restrição à liberdade de escolha dos agentes econômicos – tanto fornecedores quanto consumidores –, pois acarreta a proibição da oferta e do consumo de determinado produto ou serviço. Sua utilização pelo Estado depende de previsão legal, deve proteger ou promover fins constitucionalmente legítimos e assume sempre caráter subsidiário, aplicando-se somente quando a regulação dos outros elementos se mostrar ineficaz ou extremamente onerosa. Com efeito, em um sistema jurídico que tem na autonomia individual um de seus fundamentos de legitimidade e mola propulsora da maximização do bem-estar social, o banimento deve

> ser medida de última *ratio*, somente adotável quando imprescindível para a promoção de objetivos coletivos ou direitos fundamentais e todas as demais medidas menos gravosas se revelarem insuficientes. (BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Forum, 2016, p. 213 - grifo nosso).

Portanto, entendemos que ao Município caberá erigir um conjunto de normas que organize o exercício das liberdades com o objetivo de otimizá-las, isto é, que permitam aos consumidores e empresas exercerem-nas com o máximo de aproveitamento e desfrute de seus direitos fundamentais. Os juristas franceses Jean Rivero e Hugues Montouh, em clássica obra sobre as liberdades públicas, bem observaram que discipliná-las traz dois desafios: de um lado, deve-se proteger as liberdades contra os perigos que as ameaçam; por outro, devem lhes ser atribuídos limites (in "Liberdades públicas". São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 201). Esse duplo objetivo do direito administrativo ordenador em relação ao exercício das liberdades está claramente presente na definição de poder de polícia dada por Gustavo Binenbojm:

> (...) o poder de polícia apresenta-se na atualidade como uma ordenação social e econômica que tem por objetivo *conformar* a liberdade e a propriedade, por meio de *prescrições* ou *induções*, impostas pelo Estado ou por entes não estatais, **destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade**, definidos pela via da deliberação democrática, de acordo com as possibilidades e os limites estabelecidos na Constituição. Cuida-se, assim, de um conjunto de regulações sobre a atividade privada, desvinculadas ou complementares a relações especiais de sujeição (estatutárias ou contratuais), dotadas ou não de força coercitiva, conforme o caso, que erigem um **sistema de incentivos voltados à promoção de comportamentos desejáveis e ao desestímulo de comportamentos indesejáveis**, de acordo com objetivos político-jurídicos predeterminados. (Idem, p. 69 - grifo nosso).

De qualquer modo, entendemos que viola a reserva de iniciativa do Prefeito Municipal a atribuição ao departamento de trânsito de uma responsabilidade pelo cadastro dessas empresas (art. 6º), uma vez que se trata de matéria de organização e funcionamento do Poder Executivo. Na verdade, o "cadastro" dessas empresas deverá seguir o que determina a legislação municipal em relação a qualquer outra atividade econômica, que, de modo geral, exige o alvará de localização e funcionamento. É pertinente observar que a atividade, a princípio, não se caracteriza como de baixo risco nos termos art. 3º, I, da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019).

Existem, no entanto, alguns limites objetivos a essa competência legislativa do Município. Em relação ao trânsito e transporte, que é assunto de competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, da CRFB), não é possível o exercício de competência legislativa suplementar nos termos do art. 30, II, da CRFB. Conforme veremos no próximo item, a União já cuidou de disciplinar normas básicas de trânsito de bicicletas e ciclos elétricos, erigindo um sistema de órgãos executivos que envolve as três esferas da federação conforme seus interesses.

Também em razão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da CRFB), descabe à legislação municipal estabelecer direitos, deveres e obrigações que devem guardar entre si as empresas e os usuários, tais como algumas encontradas no art. 8º da proposição (ressalvados os incisos IV, V e VI, que tratam do exercício do poder de polícia), determinando como deve ser o aplicativo disponível aos consumidores, se eles abrirão uma conta com *login* e senha, e outros assuntos que nada dizem respeito ao interesse

local; de igual modo, inconstitucionais são as disposições do art. 10, que direcionam e moldam o termo contratual ao qual deve o usuário aderir. A parte final do art. 4º, o art. 14 e o art. 15 da proposição, ao buscar disciplinar normas de responsabilidade civil, também exorbitam dos limites da competência municipal.

Não se pode olvidar que a competência suplementar é correlativa da concorrente, não podendo haver suplementação legislativa em matérias de competência legislativa privativa, conforme observa José Afonso da Silva:

> Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva (...); (b) privativa (...); (c) comum, cumulativa ou paralela (...); (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); **(e) suplementar, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas** (art. 24, §§ 1º a 4º). (idem, p. 457 - grifo nosso).

Evidentemente, a Municipalidade somente exercerá sua competência suplementar quando a matéria não estiver atribuída a um só titular, pois aí não haverá o que partilhar. Ou seja, não lhe cabe invocar o art. 30, II da Magna Carta diante da competência exclusiva ou privativa de outro ente federativo, exceto, nesse último caso, se houver - e for exercida - a possibilidade de delegação ao governo municipal. É inegável, como se disse acima, que essa modalidade de negócio digital repercute de modo definitivo na vida das cidades; porém, a principal característica da economia digital é justamente a conectividade e a formação de redes transnacionais de compartilhamento de informações e serviços, conforme observam Patricia Batista e Clara Iglesias Keller:

> As inovações tecnológicas constituem a linha de frente da globalização. As redes, plataformas, nuvens digitais não obedecem à lógica das fronteiras estatais. Por isso, aqui, as perspectivas do direito administrativo global nos parecem particularmente úteis para fornecer parâmetros jurídicos para relações estabelecidas para lá do Estado. (BATISTA, Patricia e KELLER, Clara Iglesias. "Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas". RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set./dez. 2016, disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66659/64683).

Isso significa que no tema das relações contratuais de serviços entre usuários e fornecedores, e modos de organização da atividade empresarial, deve o Município evitar legislar, respeitando a competência privativa da União. Atualmente, consoante os princípios informadores da ordem econômica brasileira, a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) prevê em seu art. 3º, VIII a *"liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet"*. Também a Lei nº 12.529/2011, (que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), determina em seu art. 3º que constituem infração da ordem econômica os atos manifestados que possam *"limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado"* (inciso III) e *"criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços"* (inciso IV).

ii) poder de polícia, administração de bens do patrimônio municipal e iniciativa privativa do Poder Executivo:

Como se sabe, a autonomia administrativa é uma das dimensões da autonomia conferida

aos Municípios pela Constituição (art. 18, caput c/c art. 29 e 30, da CRFB). Dela decorre o poder-dever do Município de gerir suas finanças e patrimônio sem intervenção da União ou do Estado a que pertença. Nesse passo, observamos que as ruas, praças, avenidas, calçadas e passeios por onde circularão os patinetes, bicicletas e ciclos são bens públicos de uso comum do povo de propriedade da pessoa jurídica do Município.

Já foi esclarecido nas observações gerais feitas no início do parecer que esse é o assunto mais sensível relacionado ao serviço de compartilhamento/aluguel de patinetes e bicicletas, porque atualmente, quando os equipamentos estão parados e ociosos, são estacionados pelos usuários em locais incertos e indeterminados; e nesses períodos de ociosidade, eles ocuparão uma área do passeio, numa praça ou calçada, podendo turbar a circulação e o uso de logradouros por terceiros.

O primeiro ponto a ser enfrentado é o fato de a competência para gerir e administrar os bens públicos ser da Prefeitura Municipal, no exercício de seu poder de gestão (art. 84, II, da CRFB c/c art. 28, caput, da CRFB). Nesse sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:

> Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade, mas, mesmo no que toca a esses bens, somente os atos de uso e conservação é que competem ao presidente (...)." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 231).

Poderia ser considerado desacato ao princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 2º, da CRFB) a lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que interfira na competência privativa do Prefeito Municipal para administrar e gerir o patrimônio municipal, notadamente quanto a regras relativas ao uso de logradouros públicos por particulares. Nesse sentido, convém transcrever a decisão do TJRJ abaixo, que foi objeto de recurso ao Supremo Tribunal Federal, não acatado por estar em harmonia com a jurisprudência pacífica da Corte:

> Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade. Lei n° 4.670, de 02/10/2007, do Município do Rio de Janeiro. Diploma legal que estabelece regras para a utilização de áreas públicas por estabelecimentos comerciais, hoteleiros e similares. Vício Formal. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo local e não do Legislativo Municipal, para projetos de lei que importem na **definição de atribuições de órgãos da Administração Pública direta e na regulamentação de matérias tipicamente administrativas**. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Infringência dos artigos 7°, 112, § 1°, II, d, e 145, VI, da Constituição do Estado. Representação procedente, para decretar-se sua inconstitucionalidade." (TJRJ: Proc. nº 0020142-79.2007.8.19.0000. Rel. Des. Sergio Lucio de Oliveira e Cruz. Julg. 13/10/2008 - grifo nosso).

É esclarecedor, para o deslinde da presente consulta, trazer trecho condutor do referido acórdão:

O processo legislativo dos Estados e Municípios deve seguir os padrões do modelo constitucional federal e isso é o que consagra a Constituição deste Estado.

> A lei em exame, ao disciplinar a autorização de uso de bens públicos, **regulando as condições para que a Administração municipal a conceda ao particular**, afrontou o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (...) invadindo a esfera de competência constitucionalmente reservada ao Executivo para dispor sobre a matéria, vez que regulamenta a gestão do patrimônio público e o exercício do poder de polícia estatal (...). (fl. 70 - grifos nossos)." (grifo nosso).

Assim é que viola a iniciativa privativa do Prefeito Municipal e o princípio da separação e harmonia entre os poderes o parágrafo único do art. 5º da proposição, que dispõe sobre a instalação de zonas verdes de estacionamento por órgão do Poder Executivo. Essa matéria apenas poderia ser tratada por lei de iniciativa do chefe daquele Poder. Igual vício formal se encontra no parágrafo único do art. 8º, que dispõe sobre a permissão de uso de espaço público.

Entretanto, não se pode olvidar que, configurado o interesse local (art. 30, I, da CRFB) detém o Município competência legislativa para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público, à circulação de pessoas e ocupação das vias públicas, à fiscalização de anúncios e cartazes, dentre outras normas que se convencionou chamar de *posturas municipais*.

As posturas municipais configuram disciplina do poder de polícia, e podem incidir também quando do uso, gozo e fruição, pelos particulares, de bens de uso comum do povo. Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que o uso comum dos bens públicos *"está sujeito ao poder de polícia do Estado, que compreende a regulamentação do uso, a fiscalização e a aplicação de medidas coercitivas, tudo com o duplo objetivo de conservação da coisa pública (coibindo e punindo qualquer espécie de ação danosa por parte dos administrados) e de proteção do usuário (garantindo-lhe a fruição do bem público de acordo com a sua destinação)"* (*in* Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 939).

Ora, não existe reserva de iniciativa do Prefeito Municipal quando se tratam de normas relativas a posturas municipais. A propósito, já afirmamos que o compartilhamento de patinetes e bicicletas não configura um uso privativo, mas uso comum extraordinário. Além disso, a doutrina diferencia a administração, gestão e fiscalização dos bens públicos da disciplina legal das liberdades individuais e direitos fundamentais, nomeadamente, no caso, o direito de ir e vir e a livre iniciativa.

O professor Alexandre do Santos Aragão, diferenciando a gestão e administração dos bens públicos, alerta para o fato de que *"nas hipóteses em que a utilização de bens públicos por particulares consistir no exercício de direitos fundamentais (ex.: o direito de ir e vir nas ruas)" haverá exercício do "poder de polícia administrativa, que não incidirá sobre o bem em si, mas na liberdade que sobre ele se pretende exercer. O poder de polícia de trânsito, por exemplo, limita a liberdade de as pessoas transitarem de um lugar para o outro, não propriamente a utilização das ruas"* (ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 922-923).

Não há dúvida que esses equipamentos parados, se mal posicionados, podem vir a atrapalhar a circulação de pessoas, impondo como apontado por Celso Antônio Bandeira de Mello, um *"transtorno ou impedimento para a concorrente e igualitária utilização de terceiros"*. Como já mencionado anteriormente, uma solução que é aventada é a vedação a que os equipamentos sejam deixados em quaisquer locais que não sejam estações ou pontos fixos que tenham sido devidamente objeto de autorização de uso e a permissão de uso.

Não é essa, contudo, a opção política da proposta analisada, que em seu art. 5º, caput, prevê o livre estacionamento desses equipamentos, *"observando os critérios de acessibilidade, devendo ser respeitada a faixa livre de passeio junto à fachada das edificações aos equipamentos públicos*". Como já esclarecido, esse modo extraordinário de utilização dos logradouros públicos encontra justificativa válida em vista dos benefícios para a mobilidade urbana que decorrerão dessa capilaridade e dispersão dos equipamentos, e é opção política legítima. Válidos, também, os incisos IV a IV do art. 8º, que configuram igualmente legítimo exercício do poder de polícia local. Também é legítimo o art. 11, que estabelece o dever para as empresas de controlar a concentração excessiva de equipamentos em logradouros públicos.

A restrição à idade para utilização dos equipamentos prevista no art. 4º também se enquadra, a nosso ver na esfera de competências legislativas do Município para tratar de temas de interesse local. Contudo, a parte final do dispositivo adentra em matéria de direito civil, que é competência privativa da União (art. 22, I, da CRFB), uma vez que não cabe ao Município tratar de responsabilidade civil por danos, estando a matéria devidamente prevista no Código Civil.

iii) observância das normas de segurança no trânsito e transporte

Como já esclarecido, é da competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, IV). No exercício dessa competência, como é sabido, foi editada a Lei nº. 9.503/1997, o Código de Trânsito Brasileiro. Esse diploma disciplina as regras a serem aplicadas em todo o território nacional, em virtude da imperiosidade do ordenamento do trânsito e do tráfego urbanos, que necessitam ser aplicados uniformemente em todo o país.

Em seu ANEXO I, o CTB conceitua a bicicleta como o "veículo de propulsão humana, dotado de duas rodas, não sendo, para efeito deste Código, similar à motocicleta, motoneta e ciclomotor." Conceitua "ciclo" como qualquer veículo de pelo menos duas rodas a propulsão humana, e ainda "ciclomotor" como qualquer veículo de duas ou três rodas, provido de um motor de combustão interna, cuja cilindrada não exceda a cinquenta centímetros cúbicos (3,05 polegadas cúbicas) e cuja velocidade máxima de fabricação não exceda a cinquenta quilômetros por hora.

Estabelece o CTB, ainda, em seu art. 338, que as montadoras, encarroçadoras, os importadores e fabricantes, ao comerciarem veículos automotores de qualquer categoria e ciclos, são obrigados a fornecer, no ato da comercialização do respectivo veículo, manual contendo normas de circulação, infrações, penalidades, direção defensiva, primeiros socorros e Anexos do Código de Trânsito Brasileiro. Desse modo, os dispositivos da proposta tais como o art. 7º, inciso V do art. 8º, que impõe às empresas o dever de informar o usuário das regras pertinentes, apenas dá concretude a essa norma que visa a segurança da população mediante difusão de informações adequadas e precisas quanto às normas de trânsito.

Pertinente também observar que o CTB traz alguns dispositivos com regras específicas quanto à circulação de bicicletas e pedestres, como o art. 58 e o art. 59, este último permitindo o uso de bicicletas em passeios nos casos em que autorize o órgão competente, que no caso do Município, é o seu órgão executivo de trânsito. O art. 68 do CTB, de qualquer modo, assegura ao pedestre a utilização dos passeios ou passagens apropriadas das vias urbanas e dos acostamentos das vias rurais para circulação, podendo a autoridade competente permitir a utilização de parte da calçada para outros fins, desde que não seja prejudicial ao fluxo de pedestres.Assim é que o CTB busca harmonizar o uso dos logradouros públicos por pedestres e bicicletas deixando para os órgãos executivos a pormenorização dessas normas.

Para se compreender a abrangência e natureza dessa regulamentação e fiscalização, deve-se atentar para o papel do Município no Sistema Nacional de Trânsito, conforme dispõe a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), diploma que regulamentou a participação de cada um dos componentes do sistema, dentre os quais se incluem os órgãos e entidades responsáveis pela fiscalização do trânsito e tráfego no Município.
O CTB atribuiu ao CONTRAN a função de órgão máximo e normativo (art. 7º, I, do CRB), conferindo-lhe no art. 12 a competência para estabelecer normas regulamentares no CTB e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas no CTB, normatizar os procedimentos sobre registro e licenciamento de veículos, além de, no art. 105, § 1º, atribuir-lhe a disciplina do uso dos equipamentos obrigatórios dos veículos e suas especificações técnicas.

No exercício dessa competência, o CONTRAN editou a Resolução nº 315/2009, que equiparou cicloelétricos aos ciclomotores. No entanto, em vista das peculiaridades dos veículos a propulsão elétrica, a Resolução nº 465/2013 excepcionou a equiparação os "equipamentos de mobilidade individual autopropelidos" e as "bicicletas dotadas originalmente de motor elétrico auxiliar", em apoio às políticas de mobilidade sustentável.

Nesse passo, estabelece o art. 24 do CTB diversas competências dos órgãos e entidades executiva de trânsito dos Municípios. Esses órgãos do Poder Executivo ou da administração indireta a ele vinculada, incumbidos do ordenamento do trânsito e do tráfego locais, desde que integrem o Sistema Nacional de Trânsito nos termos do art. 333 do CTB, detêm competências bastantes para regulamentar a circulação desses equipamentos. Calha transcrever o art. 24 do CTB:

> Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)
> **I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;**
> **II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;**
> III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;
> **IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;**
> **V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;**
> **VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos; (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016).**
> VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;
> VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;
> IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;
> X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;
> XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
> XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;
> XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;
XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;
XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;
XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;
XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;
XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;
XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.
§ 1º As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.
§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Correta, assim, a disposição do art. 2º da proposição, que faz referência às resoluções nº 315/2009 e 465/2013 do CONTRAN. Caberá aos órgãos executivos exercer em pormenor a regulamentação do serviço de compartilhamento de patinetes e bicicletas de uso compartilhado. No entanto, por uma questão de técnica legislativa, recomendamos que a lei não faça remissão expressa ao número das resoluções, porque elas podem ser revogadas por outras e a lei ficaria desatualizada.

Em vista de todo o exposto, é de se concluir que o Projeto de Lei nº 72/2019, embora tenha um propósito conforme as diretrizes e objetivos da política de mobilidade urbana, e contenha diversos dispositivos válidos relativos ao serviço compartilhado de bicicletas, patinetes e ciclos elétricos, demanda muitos ajustes e não pode prosperar tal como apresentado.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

O teto remuneratório dos procuradores municipais diante do entendimento do STF no RE nº 663.696

Júlia Alexim Nunes da Silva

Consulta

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 663.696, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese da aplicabilidade aos procuradores municipais do subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais como teto remuneratório.

Com a publicação do acórdão em 21/08/2019, foram opostos embargos de declaração com o objetivo de modulação dos efeitos temporais da interpretação fixada pela Suprema Corte.

Diante disso, indaga o consulente, se o referido julgamento tem aplicabilidade imediata ou depende do julgamento do referenciado recurso para que possa produzir seus efeitos legais.

Parecer

Inicialmente, cabe ressaltar que é dos Municípios, por sua autonomia político-administrativa garantida pelos artigos 1º, 18, 29 e 30 da Constituição Federal, a competência para editar leis que estabeleçam o valor da remuneração de seus procuradores. Lei sobre a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na forma do artigo 61, §1ª, II, "c", da Constituição Federal. A lei que estabelece a remuneração de servidor público municipal, ademais, deve respeitar as normas da Constituição da República sobre a matéria.

Dessa forma, as normas da Constituição Federal que estabelecem tetos para remuneração de servidores públicos, impõem apenas limites máximos para a remuneração. Cabe à lei local determinar o valor dessa remuneração que pode ser variado, desde que o teto constitucional seja respeitado.

No caso específico dos procuradores do município, chegou ao Supremo Tribunal Federal a discussão acerca de qual norma é aplicável para o estabelecimento do teto remuneratório desses servidores. Discutiu-se, então, se o teto remuneratório dos procuradores municipais seria a remuneração do Prefeito Municipal ou o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, na forma do artigo 37, XI, parte final, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, no RE nº 663.669, entendeu inconstitucional lei municipal que determinava que a remuneração dos procuradores estivesse limitada ao subsídio do Prefeito Municipal, firmando tese no sentido de que a parte final do artigo 37, XI, se refere a todos os procuradores, inclusive os municipais, de modo que o teto remuneratório é a remuneração dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

* ***Júlia Alexim Nunes da Silva:*** *Advogada e consultora técnica.*
Endereço eletrônico: *juliaalexim@gmail.com*

Vejamos a ementa do Acórdão do STF no referido recurso:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.
> 1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.
> 2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema decidendum*, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.
> 3. **Os Procuradores do Município, consectariamente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.**
> 4. A hermenêutica que exclua da categoria "Procuradores" - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 - os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet*.
> 5. O termo "Procuradores", na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma *ratio* legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011.
> 6. **O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, §1º, II, "c", da Carta Magna.**
> 7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.
> 8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito.
> 9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores.
> 10. *In casu,* (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos

Ministros do Supremo Tribunal Federal.
11. Recurso extraordinário PROVIDO sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (grifos nossos).

A decisão do Supremo Tribunal Federal não obriga a que os municípios remunerem os procuradores com valores similares aos recebidos pelos desembargadores estaduais. A decisão apenas aponta que este é o limite da remuneração e que é inconstitucional lei que estabeleça teto remuneratório menor do que este.

A remuneração dos procuradores que, como vimos deve ser estabelecida em lei municipal, pode ser menor do que o teto constitucional, apenas não pode ultrapassá-lo. Sendo assim, se a remuneração dos procuradores municipais for menor do que a dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, esta deve ser mantida e não pode ser aumentada com fundamento em decisão judicial.

Além disso, a decisão do Supremo Tribunal Federal foi tomada em sede de controle difuso de constitucionalidade e se refere à lei municipal específica; logo, afeta apenas as partes envolvidas no processo em que foi proferida a decisão e é referente exclusivamente à lei de outra localidade discutida no processo. A decisão, ademais, ainda não transitou em julgado, dado que ainda há recurso de embargos de declaração pendente de julgamento. Mesmo quando transitar em julgado, contudo, a decisão não atingirá, em princípio, os Municípios jurisdicionados pela Corte de Contas consulente que não são partes no processo, bem como não afetará as leis destes Municípios que não foram objeto da decisão da Corte Suprema.

Na hipótese, contudo, de a remuneração dos procuradores municipais, prevista em lei local, ultrapassar a remuneração dos desembargadores do Estado, a lei deve ser alterada e a remuneração revista, uma vez que, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, qualquer remuneração que exceda os vencimentos dos desembargadores estaduais fere o teto remuneratório fixado pela Constituição Federal.

Por todo exposto, concluímos que a decisão do Supremo Tribunal Federal no RE nº 663.696 tem efeito apenas entre as partes do processo em questão e ainda não está transitada em julgado; logo, não se aplica imediatamente aos Municípios que não são parte no processo que não têm que, por enquanto, promover mudanças na remuneração dos procuradores por força desta decisão judicial. Caso, contudo, a remuneração dos procuradores, nos termos da lei local, ultrapasse este teto previsto na Constituição que, segundo o STF, é a remuneração dos desembargadores estaduais, a lei local deve ser alterada e adequada aos limites estabelecidos no texto constitucional, conforme decisão proferida no RE nº 663.696.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

Considerações acerca da capacidade postulatória da Câmara Municipal

Priscila Oquioni Souto

Consulta

Relata o consulente que em virtude de decisão, ainda não transitada em julgado, que declarou a inconstitucionalidade do Plano de Cargos e Carreiras da Casa Legislativa, os servidores, inclusive, os ocupantes do cargo efetivo de Procurador Jurídico do Poder Legislativo ingressaram em juízo para pleitear direitos decorrentes deste plano.

Em assim sendo, indaga o consulente:

"a) O Poder Legislativo é parte legítima para figurar no polo passivo da ação? Ou apenas o Poder Executivo?
b) Tendo os Procuradores interesse direto no resultado da demanda, já que igualmente demandam os mesmos direitos, estão os mesmos impedidos/sob suspeição para eventualmente atuarem nos processos?
c) Pode o Presidente da Câmara, em caso de impedimento/suspeição dos Procuradores em atuarem na ação, contratar Advogado para atuar no processo sendo custeado pela Câmara?"

A consulta não veio documentada.

Parecer

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão, vale registrar que os órgãos, como a Câmara Municipal, são centros de competência autônomos despersonalizados instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Trata-se da adoção da Teoria do Órgão de Otto Gierk.

Entretanto, a jurisprudência tem admitido capacidade judiciária dos órgãos tão somente para a defesa das prerrogativas que lhe são inerentes, sendo entendimento assente na jurisprudência pátria que tal capacidade judiciária dos órgãos públicos não se sustenta nas ações de cunho meramente patrimonial. Nesta toada, colacionamos excerto do seguinte julgado prolatado no âmbito do STJ:

> **A Câmara Municipal não tem legitimidade para propor ação com objetivo de questionar suposta retenção irregular de valores do Fundo de Participação dos Municípios. Isso porque a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, a qual lhe autoriza tão somente atuar em juízo para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados**

* ***Priscila Oquioni Souto:*** *Advogada e assessora jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *priscila.oquioni@ibam.org.br*

ao funcionamento, autonomia e independência do órgão, não se enquadrando, nesse rol, o interesse patrimonial do ente municipal. Precedente citado: REsp 1.164.017-PI, Primeira Seção, DJe 6/4/2010. (REsp 1.429.322-AL, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20/2/2014). (Grifos nossos).

RECURSO ORDINÁRIO. **MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. AÇÃO ORDINÁRIA PLEITEANDO ANULAÇÃO DO ATO DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA.** CUMPRIMENTO DA DECISÃO (REINCLUSÃO DO SERVIDOR NA FOLHA DE PAGAMENTO). PRESIDENTE DO PODER LEGISLATIVO. **LEGITIMAÇÃO DO ÓRGÃO PÚBLICO PARA ESTAR EM JUÍZO. AUSÊNCIA. OFENSA ÀS PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS DO ÓRGÃO PÚBLICO NÃO CARACTERIZADA. I- A Assembleia Legislativa, como órgão integrante do ente político Estado, não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, o que significa que pode estar em juízo apenas para a defesa de suas prerrogativas institucionais, concernentes a sua organização e funcionamento; nos demais casos, deve ser representada em juízo pelo Estado, em cuja estrutura se insere.** II - Assim, cabe à Assembleia Legislativa, por meio de seu Presidente, cumprir a determinação judicial consistente em reincluir na sua folha de pagamento - que é administrada por ela própria - servidor que ela excluiu. **Nesse caso, estará atuando apenas como órgão de uma estrutura maior que é o Estado.** Recurso ordinário desprovido. (STJ - RMS: 21813 AP 2006/0076710-0, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 13/12/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 18/02/2008 p. 45). (Grifos nossos).

Assim, para aferir a legitimação ativa dos órgãos legislativos, como é o caso da Câmara Municipal, é necessário qualificar a pretensão em análise para concluir se ela está relacionada aos interesses e prerrogativas institucionais. Neste ponto, é preciso distinguir: a capacidade de ser parte não é admitida quando a pretensão do órgão consiste na reivindicação de meros direitos patrimoniais, pois o interesse direto não será do órgão, mas sim da pessoa jurídica a que pertence.

Feitas estas considerações, em que pese não nos tenha sido dado conhecer maiores detalhes acerca das ações propostas, fato é que versam elas sobre direitos meramente patrimoniais (servidores pleiteando vantagens prevista em plano de cargos) e, desta sorte, não há que se cogitar capacidade judiciária da Câmara Municipal. As ações devem ser propostas em face do Município (sob pena de extinção por ilegitimidade passiva), cuja defesa deve ser apresentada pelos Procuradores Municipais do quadro do Executivo, sendo de todo indevida a atuação dos procuradores do Legislativo.

Alertamos, contudo, que, caso algumas destas ações tenha sido equivocadamente dirigida em face da Câmara Municipal, a primeira medida a ser tomada é o encaminhamento de ofício ao Executivo para que este venha a adotar as medidas pertinentes, uma vez que qualquer eventual condenação recairá sobre o patrimônio municipal, cuja gestão compete a este poder. Ademais, como exaustivamente explicitado, a legitimidade passiva para o enfrentamento de ações de cobrança da Câmara é do Município.

Tomada tal providência, não há que se perquirir acerca da contratação de advogado neste momento, cabendo ao Procurador da Câmara Municipal informar/alegar na ação acerca da ilegitimidade passiva da Casa Legislativa e o encaminhamento de ofício ao Executivo, bem como a contradição na situação ante a existência de ações pleiteando tais direitos pelos próprios procuradores. Factível, ainda, a solicitação de cessão de Procurador do Município para tanto.

Na hipótese de não haver possibilidade de diálogo entre os poderes municipais, recomendamos, inclusive, que, antes de apresentar as alegações mencionadas acima em juízo, o Procurador do Legislativo faça uma tentativa de despachar com o julgador expondo toda a situação apresentada no afã do melhor deslinde da questão pertinente à ilegitimidade passiva da Câmara Municipal.

Neste ponto, registramos que a cautela apresentada nos parágrafos anteriores se deve ao fato, principalmente, de que, por não possuir a Casa Legislativa capacidade judiciária no caso em tela, não descartamos a possibilidade de glosa pelo Tribunal de Contas em eventual contratação de escritório de advocacia. Eventual contratação neste sentido, somente seria admissível caso comprovadamente impossibilitadas todas as alternativas apresentadas.

Alertamos, ainda, que caso algum servidor ocupante do cargo de Procurador do Legislativo tenha ingressado com sua ação pleiteando vantagem/direito patrimonial equivocadamente em face da Câmara Municipal (o que somente se admite a título de argumentação), à luz da boa-fé objetiva e processual, deverá solicitar a alteração do polo passivo da ação para que nele conste o Município.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões aduzidas.

É o parecer, s.m.j.