



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 13 de junho de 2023.

### OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 205/2023

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o original do Autógrafo do Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo encaminhado a essa Casa por intermédio da Mensagem nº 46/2022, que *“Autoriza o Poder Executivo a delegar, mediante concessão onerosa precedida de licitação na modalidade concorrência pública, a utilização de bens e áreas públicas para instalação, supressão, alocação, manutenção e conservação de bicicletários e paraciclos, estações de embarque e desembarque, abrigos de parada de transporte público de passageiros e totens indicativos de parada de ônibus”*, com a emenda parlamentar aprovada, comunicando que, na forma do §1º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal, resolvi **vetar parcialmente** o texto do referido projeto, pelas razões a seguir especificadas.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V.Exa. e seus dignos Pares, minhas demonstrações de elevado apreço.

Atenciosamente,

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**

*Prefeito*

**Razões do veto parcial oposto à Emenda Modificativa nº 003, de 25 de maio de 2023 ao Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que “Autoriza o Poder Executivo a delegar, mediante concessão onerosa precedida de licitação na modalidade concorrência pública, a utilização de bens e áreas públicas para instalação, supressão, alocação, manutenção e conservação de bicicletários e paraciclos, estações de embarque e desembarque, abrigos de parada de transporte público de passageiros e totens indicativos de parada de ônibus”.**

Não obstante os inegáveis méritos da iniciativa da emenda apresentada ao Projeto de Lei em tela, não me foi possível conceder-lhes sanção integral.

### **1. Da Matéria Vetada**

Impende aduzir, que o **veto parcial** incide sobre o texto da Emenda Modificativa nº 003, de 25 de maio de 2023, de autoria dessa Casa Legislativa, que alterou a redação do **caput** do art. 6º do Projeto de Lei.

No projeto, o **caput** do art. 6º apresentava a seguinte redação:

*“Art. 6º O prazo de exploração da concessão será de até 10 (dez) anos, a contar da data de assinatura do termo contratual, podendo ser prorrogado por igual período, sempre observadas a conveniência e a oportunidade da contratação, assim como o interesse público da Administração Pública para sua prorrogação.”*

Com a aprovação da emenda parlamentar, o dispositivo ficou assim:

*“Art. 6º O prazo de exploração da concessão será de até 05 (cinco) anos, a contar da data de assinatura do termo contratual, podendo ser prorrogado por igual período, sempre observadas a conveniência e a oportunidade da contratação, assim como o interesse público da Administração Pública para sua prorrogação.”*

Conquanto nobre e louvável o escopo da emenda apresentada e aprovada por essa egrégia Casa de Leis, a mesma não poderá lograr êxito, tendo em vista os vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade que a macula, conforme razões a seguir expostas.

## **2. Da Emenda Modificativa nº 003, de 25 de maio de 2023:**

O Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo objetiva outorgar, sob o regime de concessão, a utilização de bens e áreas públicas para a instalação, supressão, alocação, manutenção e conservação de bicicletários e paraciclos, estações de embarque e desembarque, abrigos de parada de transporte público de passageiros e totens indicativos de parada de ônibus, observadas as disposições do art. 175 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

A matéria tratada encontra-se na órbita da chamada *reserva da administração*, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes à interferência de outro poder (art. 62 da Lei Orgânica Municipal), pois privativas do Chefe do Poder Executivo, *in verbis*:

“Art. 62. Compete ao Prefeito privativamente:

.....

III – exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração local;

.....

XXXVI – planejar, organizar e dirigir obras e serviços públicos locais;”

Neste diapasão, verifica-se que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da delegação de serviços públicos, que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

No caso, a emenda aprovada, ao reduzir o prazo do contrato de concessão, violou a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária, a edição de normas e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, imune a qualquer ingerência do Poder Legislativo.

Ao Poder Executivo é conferida competência para disciplina organizativa e funcional dos serviços públicos, inclusive daqueles delegados à iniciativa privada, havendo ainda reserva de iniciativa legislativa resultante dessa sua atribuição de administração ordinária dos negócios públicos quando a matéria, nos termos do art. 175, parágrafo único, da Constituição de 1988, refletir sobre o contrato e a política tarifária.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento,

organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante*”.

Sintetiza, ademais, que “*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*” (Direito Municipal Brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Não bastasse a limitação do Município aos preceitos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, em se tratando de processo legislativo é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. Neste sentido pronuncia a jurisprudência:

“as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

“(...) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (...)” (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

“(...) 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

“(...) I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. (...)” (RT 850/180).

“(…) 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (…)” (RTJ 193/832).

Assim, clara a inconstitucionalidade da emenda impugnada por vício de iniciativa e por afronta à reserva de administração.

Soma-se que a Constituição Federal admite a delegação para prestação de serviços públicos, observada a legislação, sendo certo que estabelece no art. 22, XXVII, a **competência normativa privativa da União para edição de normas gerais de licitação e contratação pública**, inclusive da delegação de serviços públicos, não podendo o legislador local, por meio de emenda parlamentar, restringir a atuação do poder concedente, alterando o prazo previsto para a concessão, mormente quando as Constituições do Estado e da República autorizam que os serviços públicos possam ser prestados diretamente pelo Poder Público ou, mediante licitação, por via de concessão ou permissão, o que autoriza seu repasse à particulares.

Ressalte-se que as Constituições Estadual e Federal não obstam a concessão ou permissão de serviços públicos à entidades privadas e não estabelecem restrições quanto ao prazo do contrato de concessão, assim não o podendo fazer, também, os Municípios, sob pena de violação ao princípio da simetria.

Nesse sentido, os arts. 30, inciso V, e 175, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios, dispõem que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(…)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(…)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Desde modo, cumpre ao legislador municipal, tão somente, organizar os serviços públicos municipais, observadas as competências de cada um dos poderes locais para a iniciativa legislativa, e observadas, sempre, as regras insculpidas nas Cartas Federal e Estadual.

Depreende-se assim que o serviço público municipal deve ser prestado diretamente pelo Poder Público do respectivo Município ou, de forma indireta, sempre através de licitação, por concessão ou permissão.

Assim, a emenda parlamentar, ao reduzir o prazo, tratou de matéria de gestão de contratos de concessão e exploração de bens públicos, atividade de natureza inegavelmente administrativa, sendo a iniciativa de lei privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por fim, e não menos importante, deve-se considerar que o prazo de vigência do contrato de concessão deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados, sob pena de restar esvaziado o processo licitatório, em razão de ausência de empresas interessadas.

Desse modo, não pode prosperar a Emenda aprovada ao Projeto de Lei em tela, face à incongruência diante dos preceitos de ordem constitucional e legal ora apontados, o que lhe retira a possibilidade de ser transformada em lei, mediante sanção do Executivo, e de produzir os efeitos legais esperados.

São estes, Senhores Vereadores, os argumentos de ordem constitucional e legal que estão a reclamar a oposição do *veto parcial* ao projeto, sem embargo dos elevados propósitos que o inspiraram.

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**

*Prefeito*