



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 16 de novembro de 2022.

OFÍCIO/GAPRE - CM N° 391/2022

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

Senhor Presidente,

Ao restituir a Vossa Excelência o original dos Autógrafos do Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador Douglas Serafim Felizardo que *“Dispõe sobre a transferência de titularidade de permissão do comércio ou prestação de serviços ambulantes no Município de Cabo Frio e dá outras providências”*, comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões especificadas no anexo.

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 total oposto ao Projeto de Lei de autoria do Vereador Douglas Serafim Felizardo que “Dispõe sobre a transferência de titularidade de permissão do comércio ou prestação de serviços ambulantes no Município de Cabo Frio e dá outras providências”.

Analisando o autógrafo do Projeto de Lei aprovado pelos doutos Vereadores, com a preocupação de respeitar a ordem jurídica, entendi por bem vetar a proposição, pelos motivos a seguir expostos.

A proposição em epígrafe pretende estabelecer normas para disciplinar a forma como deverá ser feita a transferência da autorização outorgada pelo Poder Público ao vendedor ambulante.

De plano, impende assinalar que a autorização outorgada pelo órgão competente do Município para o exercício do comércio ambulante é ato administrativo discricionário, precário, pessoal, intransferível e renovável anualmente, podendo ser revogada a qualquer tempo por interesse público ou, ainda, na hipótese de infração às normas por parte do seu beneficiário.

Ao possibilitar a transmissão sucessória de autorização para desempenho do comércio ambulante, o Projeto de Lei institui privilégio indevido a sucessores dos titulares dessas outorgas, em clara violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade previstos nos artigos 5º, caput, e 37, caput).

Em se tratando de autorização para exercício de profissão, para cujo desempenho existe grande quantidade de interessados, cabe ao Poder Público, em decorrência dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, regular sua outorga de modo a permitir que cidadãos concorram de maneira equânime e impessoal.

Tais autorizações detêm caráter **intuitu personae**. Cessado o desempenho da atividade por parte do ambulante, por qualquer motivo (aposentadoria, morte, desinteresse, caducidade ou outro), deve a autorização caducar e ser oferecida pelo Poder Público a outro interessado, selecionado de forma impessoal e com base em critérios previamente estabelecidos, como tem sido feito pela atual gestão.

A esse respeito já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.337, que versava sobre a constitucionalidade dos §§ 1º a 3º do art. 12-A da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, incluídos pela Lei Federal nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, os quais dispunham sobre a transferência a terceiros de outorga para exploração de serviços de táxi, conforme se extrai da seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE

FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006.

2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que a hereditariedade, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo.

3. In casu, a transferência do direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade, porquanto: (i) não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; (ii) tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (e.g. a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e (iii) não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, in concreto, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais.

4. A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas – não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica.

5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não autorizatários sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas.

6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (rent-seeking), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se

mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga.

7. In casu, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência inter vivos ou causa mortis da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício.

8. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013.”

Além de violar os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, é certo que não poderia a matéria ser disciplinada por iniciativa do Poder Legislativo, como se deu no caso, sob pena de invadir a esfera de competência do Executivo e usurpar poder discricionário da Administração Pública Municipal.

É evidente que o exercício do comércio ambulante não se trata de matéria a ser regulada pela Câmara Municipal, já que interfere no âmbito de atuação da administração, que possui o dever de agir sempre que o exercício da atividade dos particulares estiver em prejuízo ao interesse da coletividade.

Deve-se destacar, por oportuno, que proposição aborda matéria relativa a licenciamento de atividades, de competência da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, conforme previsto na Lei nº 3.307/2021, que trata da Reforma Administrativa do Poder Executivo.

Ao dispor sobre a normatização do comércio ambulante, a propositura acaba regulando o uso de bens públicos - matéria de competência estrita do Poder Executivo Municipal - ferindo, deste modo, a autonomia administrativa do Executivo local.

Esse é o entendimento esposado pelos Tribunais de Justiça dos Estados, já havendo declaração de inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa de vereador que versava especificamente sobre essa temática:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 10.257/2008, de **São José do Rio Preto**, emanada de proposição do Legislativo. Estabelecimento de regramento para o exercício **do comércio e prestação de serviços ambulantes no Município. Vício de iniciativa. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º, 47, II e 144, da Constituição do Estado.** Inconstitucionalidade declarada. Ação procedente.”

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0000876-43.2009.8.26.0000; Relator (a): José Roberto Bedran; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 29/07/2009; Data de Registro: 14/08/2009)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Ubatuba, **de iniciativa parlamentar, que altera horário e forma do comércio ambulante** em praias da localidade - **Vício de iniciativa - Violação ao princípio da separação de Poderes** (art. 5º, da Constituição Estadual) - **Assunto que compete à administração municipal exercida pela Prefeitura - Ingerência na competência do Executivo** - Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0063122-70.2012.8.26.0000; Relator (a): Enio Zuliani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/08/2012; Data de Registro: 13/08/2012)

Ademais, a Lei Orgânica do Município foi precisa quanto ao trato da matéria, atribuindo, pois, ao Prefeito local a competência reservada para administrar os bens da Municipalidade, como também para disciplinar a organização da Administração municipal (arts. 41 e 62).

Desta maneira, o Projeto de Lei incorre em vício formal de inconstitucionalidade, dada a usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização administrativa e promover a gestão dos bens públicos.

No caso em exame, observa-se que há tanto violação da reserva de iniciativa quanto do princípio da separação de poderes, visto que o Poder Legislativo se apodera, através da propositura em análise, de atos de gestão, ao tratar de normas voltadas para o gerenciamento de bens públicos e de posturas municipais, a cargo de órgãos administrativos, interferindo, assim, em sua organização e planejamento.

Mais do que isso: incorre em inconstitucionalidade material por violação ao princípio da harmonia e separação dos poderes constituídos (art. 2º, da CRFB e art. 7º, da Constituição do Estado) e, conseqüentemente, ao princípio da reserva de administração, segundo o qual existem áreas de atuação administrativa que se encontram blindadas da intromissão parlamentar.

Destarte, percebe-se que a iniciativa de leis atinentes ao exercício do comércio ambulante deve advir do Poder Executivo, motivo pelo qual o Autógrafo de Lei não merece prosperar.

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

JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO

Prefeito