

OF.GAB nº 1211/2025

Niterói, 23 de dezembro de 2025

Ao Excelentíssimo Sr. Vereador
Milton Carlos da Silva Lopes – Cal
Presidente da Câmara Municipal de Niterói

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, encaminho o **Projeto de Lei nº 444/2025**, que **“INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO DO SERVIÇO DE CAMINHÃO-PIPA, ASSEGURA PONTOS MUNICIPAIS DE CAPTAÇÃO, ESTABELECE REGRAS DE REGULARIZAÇÃO SANITÁRIA E AMBIENTAL DE FONTES ALTERNATIVAS DE ÁGUA POTÁVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

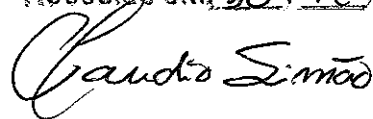
Ao restituir a via do Autógrafo, comunico a Vossa Excelência que **VETEI INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei pelas razões em anexo.

Atenciosamente,



Rodrigo Neves
Prefeito de Niterói

Secretaria da Mesa Diretora
e das Comissões Permanentes
Recebido em, 30/12/2025



RAZÕES DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 444/2025

Vejo-me instado a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 444/2025 aprovado por essa Egrégia Casa Legislativa, que **“INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO DO SERVIÇO DE CAMINHÃO-PIPA, ASSEGURA PONTOS MUNICIPAIS DE CAPTAÇÃO, ESTABELECE REGRAS DE REGULARIZAÇÃO SANITÁRIA E AMBIENTAL DE FONTES ALTERNATIVAS DE ÁGUA POTÁVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

O Projeto de Lei nº 444/2025, de iniciativa parlamentar, institui o denominado Programa Municipal de Regularização do Serviço de Caminhão-Pipa, criando disciplina normativa que interfere diretamente no regime jurídico do serviço público essencial de abastecimento de água, atualmente prestado no Município mediante contrato de concessão.

Inicialmente, no que se refere à temática da prestação de serviços públicos, a Constituição Federal, em seu art. 175, versa que *“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.”* Ademais, o parágrafo único do referido artigo versa da seguinte maneira:

“Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

Dessa forma, em conformidade com os preceitos da Lei Maior, ao Estado é permitido delegar a pessoa física ou jurídica a realização dos serviços públicos; através da Concessão, Permissão e Autorização de Serviço Público.

No tocante à Concessão dos Serviços Públicos, as concessionárias não integram a Administração Pública, mas executam atividades materialmente administrativas; sendo a concessão uma importante forma de desestatização, alicerçada no princípio eficiência.

A Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, traz os seguintes preceitos sobre o tema. Vejamos:

Art. 1º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º (...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021).

(...)

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

(...)

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao leno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Assim, o abastecimento de água é serviço público de titularidade municipal (art. 30, V, da Constituição Federal), cuja prestação deve observar o regime jurídico próprio dos serviços públicos concedidos, nos termos do art. 175 da Constituição da República.

Em relação à constitucionalidade formal, a competência municipal decorre dos artigos 24, V, 30, I e II, da CRFB/88, inclusive na esteira do decidido na ADI 1842 do STF. Portanto, o projeto de lei é constitucional em matéria formal-orgânica.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto de lei em análise ao criar de mecanismos legislativos que autorizem, estimulem ou institucionalizem sistemas paralelos ou concorrentes ao serviço concedido compromete os princípios da universalidade, continuidade, modicidade tarifária e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes indo de encontro ao ordenado pela Constituição.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que o Poder Legislativo não pode, por meio de lei de iniciativa parlamentar, interferir na organização, execução ou regulação de serviços públicos concedidos, nem impor obrigações administrativas ou operacionais ao Poder Executivo ou às concessionárias.

Nesse sentido, destacam-se os precedentes firmados nas ADIs 1.923/DF, 2.650/DF e 4.048/DF, nos quais o STF assentou que normas legais que alteram o regime de prestação de serviços públicos, criam encargos administrativos ou impactam contratos de concessão configuram violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Em relação à constitucionalidade formal procedimental, os artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 7º e 8º do projeto de lei nº. 444/2025 não podem alterar estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal), sob pena de violação do tema nº. 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal – STF, acompanhada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ.

Tema 917 da Repercussão Geral do STF:

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

..*

TJRJ, 0061329-52.2016.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). HELDA LIMA MEIRELES - Julgamento: 03/02/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL. INSTITUIÇÃO DO RIO-POLO CICLÍSTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. REPERCUSSÃO DIRETA NO ERÁRIO MUNICIPAL. Direta de inconstitucionalidade. Lei n. 5.691 de 24 de março de 2014 do Município do Rio de Janeiro, que "institui o Rio-Polo Ciclístico e dá outras providências". Lei de iniciativa parlamentar que avança sobre tema reservado à

iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Matéria administrativa típica. A instituição de novas atribuições no âmbito da Administração Pública Municipal representa assunção de novos ônus, obrigações e compromissos pelo Poder Executivo, a quem cabe a análise do mérito administrativo, bem como a verificação das correspondentes disponibilidades, seja orçamentária ou de pessoal. Quando o Poder Legislativo cria programa de governo e fixa suas prioridades, exerce função típica de gestão, adentrando indevidamente na reserva de administração, em afronta evidente ao artigo 7o, da Constituição Estadual, e ao art. 2o, da CRFB/88. Rio- Polo Ciclístico que, em um primeiro momento, deverá, pela Lei, identificar as alternativas de intervenção no que tange à infraestrutura física e campanha de conscientização da população carioca. Realização que gera custos e necessita de dotação orçamentária. Criação de Grupo de Trabalho, a ser composto por órgãos municipais e também por uma autarquia estadual (o DETRAN). Violação aos arts. 7o, 112, § 1o, II, "d" e 145, VI, "a" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e à autonomia político-administrativa estadual. Matéria relacionada ao funcionamento e organização da Administração Pública, com repercussão direta no Erário Municipal. Precedente deste Eg. Órgão Especial. Procedência da representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.5.691, de 24 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, com efeitos ex-tunc.

Ressalte-se, ainda, que a imposição de novas obrigações regulatórias e operacionais à concessionária do serviço de abastecimento de água, sem prévia análise técnica e econômico-financeira, expõe o Município a riscos jurídicos relevantes, inclusive quanto a pleitos de reequilíbrio contratual, em afronta aos princípios da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal.

Além disso, os dispositivos citados geram despesas ao Município de Niterói, sobretudo ao Poder Executivo, sem qualquer previsão de impacto financeiro ou orçamentário. Assim, viola-se o art. 113 do ADCT, considerado pelo STF autoaplicável também para os Municípios:

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

Ocorre que, caso sejam excluídos os artigos citados em razão de sua inconstitucionalidade formal (quer em sede de veto, quer por controle judicial de constitucionalidade), a minuta apresentada torna-se inócua. Portanto, o veto integral do PL n.º 444/2025 é necessário em razão de inconstitucionalidade formal dos artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 7º e 8º consubstanciada na violação ao art. 113 do ADCT e art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal, conforme tema n.º 917 da Repercussão Geral.

Assim, o Projeto de Lei n.º 444/2025 revela-se incompatível com a Constituição Federal, por apresentar vício formal de iniciativa e inconstitucionalidade material, além de contrariar o

interesse público ao comprometer a estabilidade do regime jurídico do serviço público essencial de abastecimento de água.

Dito isso, embora louvável a intenção do legislador em buscar soluções voltadas ao abastecimento de água, qualquer iniciativa normativa nesse sentido deve respeitar as delimitações constitucionais de competência legislativa, sob pena de nulidade.

Por isso, ante a existência dos vícios de inconstitucionalidade acima elencados, sinto-me obrigado a vetar o presente projeto de lei.

Dessa maneira, pelas razões expostas, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 444/2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI
Rua Visconde de Sepetiba, 987/6º andar • Centro- Niterói
Rio de Janeiro- Brasil • CEP 24.020.206



**GABINETE
DO PREFEITO**

PUBLICADO
EM, 24 DE DEZEMBRO DE 2025
LAURENCE

OF.GAB nº 1211/2025

Niterói, 23 de dezembro de 2025

Ao Excelentíssimo Sr. Vereador

Milton Carlos da Silva Lopes – Cal
Presidente da Câmara Municipal de Niterói

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, encaminho o Projeto de Lei nº 444/2025, que “**INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO DO SERVIÇO DE CAMINHÃO-PIPA, ASSEGURA PONTOS MUNICIPAIS DE CAPTAÇÃO, ESTABELECE REGRAS DE REGULARIZAÇÃO SANITÁRIA E AMBIENTAL DE FONTES ALTERNATIVAS DE ÁGUA POTÁVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

Ao restituir a via do Autógrafo, comunico a Vossa Excelência que **VETEI INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei pelas razões em anexo.

Atenciosamente,

RODRIGO NEVES
BARRETO:07290623762

Assinado de forma digital por
RODRIGO NEVES
BARRETO:07290623762
Dados: 2025.12.26 12:37:12 -03'00'

RODRIGO NEVES
PREFEITO DE NITERÓI

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI
Rua Visconde de Sepetiba, 987/6º andar – Centro – Niterói
Rio de Janeiro – Brasil – CEP 24.020-206 – Telefone: (21) 2613-6569



RAZÕES DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 444/2025

Vejo-me instado a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 444/2025 aprovado por essa Egrégia Casa Legislativa, que **“INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO DO SERVIÇO DE CAMINHÃO-PIPA, ASSEGURA PONTOS MUNICIPAIS DE CAPTAÇÃO, ESTABELECE REGRAS DE REGULARIZAÇÃO SANITÁRIA E AMBIENTAL DE FONTES ALTERNATIVAS DE ÁGUA POTÁVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

O Projeto de Lei nº 444/2025, de iniciativa parlamentar, institui o denominado Programa Municipal de Regularização do Serviço de Caminhão-Pipa, criando disciplina normativa que interfere diretamente no regime jurídico do serviço público essencial de abastecimento de água, atualmente prestado no Município mediante contrato de concessão.

Inicialmente, no que se refere à temática da prestação de serviços públicos, a Constituição Federal, em seu art. 175, versa que *“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.”* Ademais, o parágrafo único do referido artigo versa da seguinte maneira:

“Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

Dessa forma, em conformidade com os preceitos da Lei Maior, ao Estado é permitido delegar a pessoa física ou jurídica a realização dos serviços públicos; através da Concessão, Permissão e Autorização de Serviço Público.

No tocante à Concessão dos Serviços Públicos, as concessionárias não integram a Administração Pública, mas executam atividades materialmente administrativas; sendo a concessão uma importante forma de desestatização, alicerçada no princípio eficiência.

A Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art.175 da Constituição Federal, traz os seguintes preceitos sobre o tema. Vejamos:

Art. 1º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.



Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º (...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021).

(...)

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

(...)

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao leno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Assim, o abastecimento de água é serviço público de titularidade municipal (art. 30, V, da Constituição Federal), cuja prestação deve observar o regime jurídico próprio dos serviços públicos concedidos, nos termos do art. 175 da Constituição da República.

Em relação à constitucionalidade formal, a competência municipal decorre dos artigos 24, V, 30, I e II, da CRFB/88, inclusive na esteira do decidido na ADI 1842 do STF. Portanto, o projeto de lei é constitucional em matéria formal-orgânica.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto de lei em análise ao criar de mecanismos legislativos que autorizem, estimulem ou institucionalizem sistemas paralelos ou concorrentes ao serviço concedido compromete os princípios da universalidade, continuidade, modicidade tarifária e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes indo de encontro ao ordenado pela Constituição.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que o Poder Legislativo não pode, por meio de lei de iniciativa parlamentar, interferir na



organização, execução ou regulação de serviços públicos concedidos, nem impor obrigações administrativas ou operacionais ao Poder Executivo ou às concessionárias. Nesse sentido, destacam-se os precedentes firmados nas ADIs 1.923/DF, 2.650/DF e 4.048/DF, nos quais o STF assentou que normas legais que alteram o regime de prestação de serviços públicos, criam encargos administrativos ou impactam contratos de concessão configuram violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Em relação à constitucionalidade formal procedimental, os artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 7º e 8º do projeto de lei nº. 444/2025 não podem alterar estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal), sob pena de violação do tema nº. 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal – STF, acompanhada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ.

Tema 917 da Repercussão Geral do STF:

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

* * *

TJRJ, 0061329-52.2016.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). HELDA LIMA MEIRELES - Julgamento: 03/02/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL. INSTITUIÇÃO DO RIO-POLO CICLÍSTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. REPERCUSSÃO DIRETA NO ERÁRIO MUNICIPAL. Direta de inconstitucionalidade. Lei n. 5.691 de 24 de março de 2014 do Município do Rio de Janeiro, que "institui o Rio-Polo Ciclístico e dá outras providências". Lei de iniciativa parlamentar que avança sobre tema reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Matéria administrativa típica. **A instituição de novas atribuições no âmbito da Administração Pública Municipal representa assunção de novos ônus, obrigações e compromissos pelo Poder Executivo, a quem cabe a análise do mérito administrativo, bem como a verificação das correspondentes disponibilidades, seja orçamentária ou de pessoal.** Quando o Poder Legislativo cria programa de governo e fixa suas prioridades, exerce função típica de gestão, adentrando indevidamente na reserva de administração, em afronta evidente ao artigo 7º, da Constituição Estadual, e ao art. 2º, da CRFB/88. Rio- Polo Ciclístico que, em um primeiro momento, deverá, pela Lei, identificar as alternativas de intervenção no que tange à infraestrutura física e campanha de conscientização da população carioca. Realização que gera custos e necessita de dotação orçamentária. Criação de Grupo de Trabalho, a ser composto por órgãos municipais e também por uma autarquia estadual (o DETRAN). **Violação aos arts. 7º, 112, § 1º, II, "d" e 145, VI, "a" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e à autonomia político-administrativa estadual. Matéria relacionada ao funcionamento e organização da Administração Pública, com**



repercussão direta no Erário Municipal. Precedente deste Eg. Órgão Especial. Procedência da representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.5.691, de 24 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, com efeitos ex-tunc.

Ressalte-se, ainda, que a imposição de novas obrigações regulatórias e operacionais à concessionária do serviço de abastecimento de água, sem prévia análise técnica e econômico-financeira, expõe o Município a riscos jurídicos relevantes, inclusive quanto a pleitos de reequilíbrio contratual, em afronta aos princípios da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal.

Além disso, os dispositivos citados geram despesas ao Município de Niterói, sobretudo ao Poder Executivo, sem qualquer previsão de impacto financeiro ou orçamentário. Assim, viola-se o art. 113 do ADCT, considerado pelo STF autoaplicável também para os Municípios:

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

Ocorre que, caso sejam excluídos os artigos citados em razão de sua inconstitucionalidade formal (quer em sede de veto, quer por controle judicial de constitucionalidade), a minuta apresentada torna-se inócua. Portanto, o veto integral do PL nº. 444/2025 é necessário em razão de inconstitucionalidade formal dos artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 7º e 8º consubstanciada na violação ao art. 113 do ADCT e art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal, conforme tema nº. 917 da Repercussão Geral.

Assim, o Projeto de Lei nº 444/2025 revela-se incompatível com a Constituição Federal, por apresentar vício formal de iniciativa e inconstitucionalidade material, além de contrariar o interesse público ao comprometer a estabilidade do regime jurídico do serviço público essencial de abastecimento de água.

Dito isso, embora louvável a intenção do legislador em buscar soluções voltadas ao abastecimento de água, qualquer iniciativa normativa nesse sentido deve respeitar as delimitações constitucionais de competência legislativa, sob pena de nulidade.

Por isso, ante a existência dos vícios de inconstitucionalidade acima elencados, sinto-me obrigado a vetar o presente projeto de lei.

Dessa maneira, pelas razões expostas, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 444/2025.