



CÂMARA MUNICIPAL
DO RIO DE JANEIRO

PROJETO DE LEI Nº

EMENTA:

ESTABELECE PRINCÍPIOS E DIRETRIZES GERAIS PARA A GESTÃO E A FUTURA OUTORGA DE USO DOS QUIOSQUES SITUADOS NA ORLA MARÍTIMA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO APÓS O ENCERRAMENTO DA ATUAL CONCESSÃO, COM VISTAS À AMPLIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA, PREVENÇÃO DA CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA, VALORIZAÇÃO DO EMPREENDEDORISMO, GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA E MELHORIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Autor(es): VEREADOR LENIEL BOREL

A CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

DECRETA:

Art. 1º Esta Lei estabelece princípios e diretrizes gerais para a política municipal relativa às futuras outorgas de uso dos quiosques situados na orla marítima do Município do Rio de Janeiro, aplicáveis aos procedimentos que vierem a ser realizados após o encerramento da atual concessão ou de eventual prorrogação regularmente formalizada, observada a legislação vigente e as normas urbanísticas, ambientais, sanitárias e de acessibilidade aplicáveis.

Parágrafo único. As disposições desta Lei não produzirão efeitos sobre direitos e obrigações decorrentes dos instrumentos atualmente vigentes.

Art. 2º São objetivos da política municipal de que trata esta Lei:

- I – promover a ampla concorrência e a igualdade de oportunidades nas futuras outorgas;
- II – ampliar o acesso competitivo à exploração econômica dos quiosques;
- III – prevenir situações de concentração econômica injustificada;
- IV – estimular o empreendedorismo, o desenvolvimento econômico e turístico do Município;
- V – incentivar a geração de emprego e renda;
- VI – promover a eficiência e a adequada gestão do patrimônio público;
- VII – estimular investimentos privados na modernização, conservação, acessibilidade, sustentabilidade e qualificação dos quiosques;
- VIII – assegurar maior transparência e segurança jurídica nas futuras outorgas;
- IX – aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos aos moradores e visitantes;
- X – estimular a diversidade de operadores e de modelos de negócios compatíveis com as características de cada





trecho da orla.

Art. 3º As futuras outorgas de uso dos quiosques observarão, conforme a legislação aplicável, os princípios da:

- I – legalidade;
- II – impessoalidade;
- III – moralidade;
- IV – publicidade;
- V – eficiência;
- VI – isonomia;
- VII – livre concorrência;
- VIII – transparência;
- IX – motivação;
- X – julgamento objetivo;
- XI – proporcionalidade;
- XII – segurança jurídica;
- XIII – desenvolvimento turístico sustentável;
- XIV – interesse público.

Art. 4º A definição da modelagem aplicável às futuras outorgas deverá ser fundamentada em elementos técnicos que demonstrem sua adequação ao interesse público, observadas as características físicas, econômicas, urbanísticas, ambientais e operacionais dos quiosques e de seus respectivos trechos da orla.

Art. 5º Na fundamentação da modelagem das futuras outorgas poderão ser considerados, entre outros elementos pertinentes:

- I – eficiência administrativa e operacional;
- II – economicidade;
- III – ampliação da competitividade;
- IV – prevenção da concentração econômica;
- V – impacto econômico e turístico;
- VI – geração de emprego e renda;





VII – necessidade e capacidade de investimento;

VIII – sustentabilidade ambiental;

IX – acessibilidade;

X – qualidade dos serviços;

XI – características específicas de cada localização;

XII – interesse dos usuários e da comunidade;

XIII – segurança jurídica e estabilidade regulatória.

Art. 6º A modelagem das futuras outorgas deverá favorecer, sempre que compatível com o interesse público e com a eficiência administrativa, a ampliação do número de potenciais participantes e a prevenção de concentração econômica injustificada.

- 1º Para os fins deste artigo, deverá ser avaliada prioritariamente a divisão do objeto em unidades ou lotes que ampliem a competitividade, inclusive mediante a individualização das unidades quando essa solução se mostrar adequada.
- 2º A opção pelo agrupamento de múltiplos quiosques em um mesmo lote deverá ser fundamentada quanto aos seus efeitos sobre a competitividade, a eficiência, a economicidade e a concentração econômica.
- 3º A individualização das futuras outorgas constitui diretriz de política pública, não impedindo que o Poder Executivo adote modelagem diversa quando estudos técnicos e a legislação aplicável demonstrarem que essa solução atende de forma mais adequada ao interesse público.

Art. 7º Os futuros procedimentos de seleção deverão observar critérios objetivos, pertinentes e proporcionais ao objeto da outorga, previamente definidos no instrumento convocatório, assegurada igualdade de condições aos interessados.

Art. 8º Poderão ser utilizados critérios de qualificação ou avaliação relacionados à capacidade técnica e operacional necessária ao desempenho da atividade, desde que pertinentes, objetivos, proporcionais e indistintamente acessíveis aos interessados.

- 1º A experiência profissional anterior poderá ser considerada quando tecnicamente justificada em razão do objeto, vedada a atribuição de vantagem fundada exclusivamente na condição de atual ou antigo ocupante de quiosque integrante da concessão vigente.
- 2º A experiência adquirida em atividade equivalente ou similar deverá receber tratamento isonômico, observadas as características objetivamente relevantes estabelecidas no instrumento convocatório.
- 3º A ocupação anterior de bem público não gera, por si só, direito de permanência, preferência, renovação automática ou dispensa de procedimento competitivo.

Art. 9º Poderão ser estabelecidos limites ou outros mecanismos destinados a prevenir concentração econômica incompatível com a concorrência e com o interesse público, desde que fundados em elementos técnicos e observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Parágrafo único. Na definição dos mecanismos de prevenção à concentração poderão ser considerados, quando pertinentes, vínculos societários, controle comum e pertencimento ao mesmo grupo econômico.

Art. 10. As futuras outorgas estarão sujeitas à fiscalização do Poder Público, na forma da legislação aplicável e





dos respectivos instrumentos, especialmente quanto à conservação dos equipamentos, ao cumprimento das normas sanitárias, ambientais e de acessibilidade e ao cumprimento das obrigações assumidas pelos respectivos outorgados.

Art. 11. Os procedimentos relativos às futuras outorgas observarão os deveres de transparência previstos na legislação aplicável, assegurando-se, sempre que juridicamente cabível, amplo acesso às informações relativas aos instrumentos convocatórios, critérios de seleção, resultados, instrumentos de outorga e demais atos relevantes.

Art. 12. A definição da modelagem das futuras outorgas deverá observar mecanismos adequados de participação dos interessados e da sociedade, assegurada a publicidade das informações e contribuições recebidas, na forma da legislação e da regulamentação aplicáveis.

Art. 13. A presente Lei não altera, modifica, prorroga, renova ou interfere na concessão atualmente vigente, nem produz efeitos sobre contratos, termos, direitos ou obrigações constituídos sob sua vigência.

Parágrafo único. A aplicação desta Lei às futuras outorgas somente ocorrerá após o encerramento da atual concessão ou de eventual prorrogação regularmente formalizada.

Art. 14. Caberá ao Poder Executivo regulamentar esta Lei no que couber, preservada sua competência constitucional e legal para definir a modelagem administrativa e jurídica das futuras outorgas, realizar os procedimentos de seleção e celebrar os respectivos instrumentos.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Teotônio Villela, 01 de setembro de 2026.

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem por finalidade estabelecer princípios e diretrizes gerais para a futura gestão dos quiosques situados na orla marítima do Município do Rio de Janeiro, especialmente para o período posterior ao encerramento da atual concessão, preservando integralmente os contratos atualmente vigentes e respeitando as competências constitucionais e legais do Poder Executivo.

A proposta não pretende alterar, renovar ou interferir na concessão atualmente existente.

Seu objetivo é preparar o Município para o momento em que deverá ser definida a política pública aplicável à utilização futura desses importantes equipamentos urbanos.

A atual concessão possui termo final documentado para 22 de fevereiro de 2030, conforme segundo termo de rratificação celebrado em 2010, que prorrogou a concessão de uso dos conjuntos de quiosques e sanitários.

A aproximação desse marco torna necessária a discussão antecipada sobre qual modelo deverá orientar a futura utilização desses espaços públicos.





A presente iniciativa parte também de uma transformação concreta ocorrida no perfil econômico da atividade.

Os quiosques da orla deixaram de representar exclusivamente pequenos pontos comerciais de caráter tradicional e passaram, em diversos casos, a abrigar empreendimentos estruturados, com investimentos privados relevantes, geração de empregos, contratação de fornecedores, desenvolvimento gastronômico, prestação de serviços e participação direta na cadeia econômica do turismo.

A própria concessionária descreve atualmente a atividade como integrante de um ecossistema que envolve gastronomia, turismo, lazer, serviços, experiências e oportunidades de negócios.

Essa transformação econômica não significa que o Município deva abandonar os princípios da impessoalidade e da concorrência.

Ao contrário.

Significa que o próximo modelo de gestão deve ser pensado à luz da realidade atual da atividade, buscando conciliar interesse público, eficiência administrativa, concorrência, qualidade dos serviços, segurança jurídica e capacidade de investimento.

A Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, além de reconhecer a possibilidade de organização de serviços públicos locais mediante concessão ou permissão.

A Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, por sua vez, inclui expressamente a concessão e a permissão de uso de bens públicos entre as matérias submetidas ao seu regime.

A proposta, portanto, não determina antecipadamente que todas as futuras unidades deverão necessariamente ser submetidas ao regime de permissão.

Essa distinção é fundamental.

A individualização da outorga e a escolha do instrumento jurídico são questões relacionadas, mas juridicamente distintas.

A lei estabelece como diretriz a avaliação de modelos que ampliem a concorrência e reduzam a concentração econômica, inclusive mediante a individualização das unidades quando adequada.

Ao Poder Executivo caberá, no momento oportuno e mediante fundamentação técnica, definir o instrumento jurídico adequado — inclusive a possibilidade de permissões individualizadas — observada a legislação aplicável.

A opção legislativa pela definição de diretrizes gerais também respeita a Lei Orgânica do Município.

O art. 230 da Lei Orgânica estabelece que cabe ao Poder Executivo a administração dos bens municipais.

Por essa razão, a presente proposição não determina ao Executivo a celebração de determinado contrato, não cria obrigação de outorga automática, não estabelece a distribuição concreta dos quiosques e não substitui os atos administrativos necessários à futura gestão do patrimônio municipal.

A proposição estabelece parâmetros gerais de política pública.

Essa cautela também está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre iniciativa





legislativa parlamentar.

No Tema 917 da repercussão geral, o STF estabeleceu que não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo a lei de iniciativa parlamentar que crie despesa ou obrigação administrativa quando não trate da estrutura ou da atribuição dos órgãos administrativos nem do regime jurídico dos servidores.

O projeto foi deliberadamente estruturado para permanecer nesse campo: não cria órgãos, não extingue órgãos, não redefine competências administrativas, não cria cargos e não disciplina a organização interna da Administração.

Outro elemento essencial é a proteção da concessão atualmente vigente.

A proposta não produz efeitos retroativos.

Não modifica o contrato atual.

Não interfere no equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Não determina sua extinção.

Não estabelece sua renovação.

E não cria qualquer obrigação para a atual concessionária além daquelas já previstas no instrumento vigente.

A futura política pública somente incidirá sobre os procedimentos que vierem a ser realizados depois do encerramento da concessão atual ou de eventual prorrogação regularmente formalizada.

A proposta também enfrenta um problema relevante: a concentração econômica.

A experiência de diferentes modelos de exploração de bens públicos demonstra que a forma de estruturação do objeto da seleção pode influenciar diretamente o número de interessados capazes de participar do procedimento.

Por essa razão, o projeto estabelece como diretriz a avaliação prioritária da individualização das unidades ou de lotes que ampliem a competição.

Não se trata, entretanto, de transformar a individualização em regra absoluta.

Se estudos demonstrarem que determinado agrupamento produz ganhos legítimos de eficiência, economicidade ou interesse público sem restrição indevida à concorrência, o Poder Executivo poderá adotá-lo mediante fundamentação.

Essa solução procura equilibrar dois valores igualmente relevantes:

eficiência administrativa e ampliação da concorrência.

Outro ponto central diz respeito aos atuais operadores.

O projeto não cria direito adquirido à permanência.

Não estabelece renovação automática.





Não garante a vitória de qualquer atual operador em futuro procedimento.

Essa proteção é necessária porque a utilização privativa de bem público deve permanecer submetida às exigências constitucionais e legais aplicáveis.

Ao mesmo tempo, o projeto reconhece que capacidade técnica, experiência profissional, conhecimento da atividade e capacidade operacional podem constituir elementos relevantes para a avaliação dos futuros interessados, desde que utilizados de forma objetiva, proporcional e isonômica.

Por isso, a proposta permite que experiência profissional pertinente à atividade seja considerada quando tecnicamente justificada, mas veda expressamente vantagem baseada exclusivamente na condição de atual ou antigo ocupante do quiosque.

A experiência deverá ser acessível como critério a todos os interessados que possam comprová-la.

Assim, um empresário que tenha desenvolvido atividade equivalente fora da orla deverá receber tratamento compatível com aquele que adquiriu experiência dentro dela, sempre observadas as características objetivamente relevantes do futuro objeto.

Essa solução procura conciliar dois princípios:

valorizar a experiência profissional sem transformar experiência em reserva de mercado.

Também se estabelece a possibilidade de mecanismos destinados a prevenir concentração econômica incompatível com a concorrência e com o interesse público.

A finalidade é impedir que a eventual individualização formal das unidades seja neutralizada por estruturas societárias ou grupos econômicos que, na prática, concentrem parcela excessiva dos equipamentos.

A política pública proposta pretende, portanto, ampliar oportunidades sem sacrificar a profissionalização da atividade.

O resultado esperado é uma orla com maior diversidade empresarial, capacidade de investimento, qualidade de atendimento, geração de empregos, desenvolvimento turístico e melhor utilização do patrimônio público.

A proposta também reforça a transparência e a participação social na definição do futuro modelo.

A sociedade carioca possui interesse direto na forma como os espaços da orla são utilizados.

Moradores, trabalhadores, empreendedores, turistas e usuários dos equipamentos devem ter acesso às informações relevantes e possibilidade de contribuir para o debate.

Por fim, o projeto procura antecipar uma discussão que inevitavelmente será enfrentada pelo Município.

O encerramento da atual concessão não deve ser tratado como um acontecimento meramente contratual.

É uma oportunidade para avaliar se o modelo adotado no passado continua sendo aquele que melhor atende às necessidades atuais da cidade.

A política pública futura deve considerar a transformação econômica do setor, o interesse dos usuários, a geração de emprego e renda, a capacidade de investimento, a preservação ambiental, a acessibilidade, o turismo e,





sobretudo, o interesse público.

O presente Projeto de Lei não pretende antecipar a decisão administrativa que caberá ao Poder Executivo.

Pretende garantir que, quando essa decisão chegar, exista uma política pública previamente orientada por princípios de concorrência, transparência, eficiência, segurança jurídica e desenvolvimento econômico.

Por essas razões, entende-se que a proposição representa instrumento legítimo de planejamento legislativo e de aperfeiçoamento da política municipal de gestão da orla, sem interferência na concessão vigente e sem retirar do Poder Executivo sua competência constitucional para administrar os bens municipais e definir a modelagem concreta das futuras outorgas.

Diante da relevância econômica, turística, social e urbanística da matéria, contamos com o apoio dos Nobres Vereadores para a aprovação da presente proposição.

