



ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83)3218-9788

MENSAGEM Nº 145 /2018  
De 28 de dezembro de 2018.

VETO  
215 /2019

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **Marcos Vinícius Sales de Nóbrega**  
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa  
N e s t a

**Senhor Presidente,**

Dirijo-me a essa Egrégia Câmara Municipal de João Pessoa, por intermédio de Vossa Excelência, para comunicar que, usando das prerrogativas exclusivas que me conferem o **artigo 35, §2º**, da Lei Orgânica do Município, combinado com o **artigo 60**, inciso IV, da mesma Lei, decidi **vetar totalmente o Projeto de Lei nº 597/2018**, Autógrafo nº 1.491/2018, de autoria do Vereador Bruno Farias de Paiva, **que determina aos geradores, organizadores de eventos públicos, a obrigatoriedade de realizarem os serviços de coleta seletiva dos resíduos sólidos secos gerados durante os eventos e que os mesmos sejam destinados para as cooperativas e/ou associações de catadores legalmente estabelecidas no município de João Pessoa**, conforme razões a seguir:

**RAZÕES DO VETO**

O projeto de lei sob análise tem por finalidade precípua “*promover melhores condições as Associações e Cooperativas dos catadores recicláveis, preconizados na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010, Decreto Presidencial 7.405/2010*”.

Dessa maneira, a intenção do legislador é que “todo material de resíduos sólidos secos produzidos por geradores, através dos eventos municipais: rodeios, show musicais, espetáculos, feiras, exposições realizados em João Pessoa, sejam destinados às Associações e Cooperativas instaladas e conveniadas com o Município”.

Pois bem.

Inicialmente, faz-se imprescindível destacar que a **Constituição Federal atribuiu**, por meio de seu **art. 23, competência comum** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios para cuidar da saúde e assistência pública (inciso II) e para proteger do meio ambiente, combatendo a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI)**.



ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83)3218-9788

Igualmente, o art. 225, § 1º, inciso VI<sup>1</sup>, da CF prescreve o dever de o Poder Público defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a sua preservação.

Nesse sentido, cumpre registrar que o plenário do **Supremo Tribunal Federal**, no **julgamento do RExt 586224**, com repercussão geral reconhecida, firmou entendimento que "*o município é competente para legislar sobre o meio ambiente, com União e Estado, no limite de seu interesse local, e desde que tal regramento seja suplementar e harmônico à disciplina estabelecida pelos demais entes federados.*"

Ademais, o art. 30, inciso II, da CF/88, atribuiu aos Municípios a competência para *legislar sobre assuntos de interesse local* (inciso I) e para *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber* (inciso II).

No mesmo sentido, e em obediência ao princípio da simetria constitucional, a Constituição do Estado da Paraíba e a Lei Orgânica do Município de João Pessoa reproduziram essa mesma regra constitucional, como se infere, respectivamente, em seus arts. 11, incisos I e II, e art. 5º, inciso I e II.

Outrossim, a matéria objeto do projeto em análise não desborda das competências municipais, conforme se extrai dos artigos 5º, inciso XXVII e 6º, inciso VI, ambos da Lei Orgânica do Município de João Pessoa, *in verbis*:

Art. 5º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

**XXVII - prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;**

Artigo 6º - É da competência administrativa comum do Município, da União e do estado, observada a lei complementar, o exercício das seguintes medidas:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

<sup>1</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;



**ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO**

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83)3218-9788

Ademais, o art. 168, do mesmo diploma legal, prescreve que o Município de João Pessoa promoverá um meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, *in verbis*:

**Artigo 168 - O Município deverá atuar no sentido de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.**

Destarte, o Código de Meio Ambiente (Lei Complementar Municipal nº 029/2002) ratifica essa competência municipal para dispor sobre normas de gestão ambiental, para preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação, proteção dos recursos ambientais, controle das fontes poluidoras e do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

Com efeito, um dos grandes problemas atuais relacionados ao meio ambiente diz respeito à correta destinação dos resíduos sólidos. Nesse sentido, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010, previu diversos mecanismos tendentes a minimizar os impactos negativos provocados pelos consumidores e fabricantes, em virtude do exaurimento da utilização dos produtos adquiridos.

O direito a um meio ambiente saudável, dentro da noção de desenvolvimento sustentável, é alvo de interesse no diz respeito à adoção de medidas tendentes a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, nos termos do art. 170, inciso VI, da CF.

Sendo assim, a Lei Federal nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) sistematizou importantes instrumentos para permitir o avanço necessário ao enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos.

A mencionada lei, por exemplo, prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos (aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado).

**O tratamento dessa matéria é, pois, da competência do município.**

Entrementes, no que se refere à iniciativa do processo legislativo, tem-se que a matéria abordada no PLO é reservada ao Chefe do Poder Executivo, por ter perfeita subsunção com uma das hipóteses constantes do art. 30 da Lei Orgânica do Município, qual seja, **a criação**



ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83)3218-9788

**de função e atribuições na Administração direta do Município (inciso IV<sup>2</sup>).**

Diz-se isso porque a implantação de serviços nos moldes preconizados na proposição, criando requisitos cumulativos para a destinação da coleta a associações e cooperativas que celebraram convênio e tenham sua inscrição regularizada perante a Prefeitura Municipal de João Pessoa (art. 1º, § 1º, inciso I) e que estejam formal e exclusivamente constituídas por catadores de materiais recicláveis e que tenham a catação como única fonte de renda, configura tema de natureza eminentemente administrativa, inserida na organização e funcionamento da administração pública, que se inscreve, portanto, no rol de iniciativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, a quem cabe dispor privativamente sobre a matéria.

Cumprе advertir, ainda, que o Município não pode se omitir no exercício das suas competências administrativas previstas em lei, não sendo uma faculdade, mas sim um poder-dever. Por isso, o Município já é demandado, diariamente, pelos órgãos de controle a exercer as competências vazadas no ordenamento jurídico. Destarte, a criação de mais uma competência, por mais nobre que seja para a população, não pode ser veiculada sem a necessária aferição dos impactos financeiros a serem suportados pelo erário.

Portando, os preceitos do PLO criam obrigações ao Poder Executivo Municipal, o que não poderia passar ao largo das normas de iniciativa do processo legislativo. Nesse sentido, o texto é de competência reservado do Chefe do Poder Executivo, com escora no art. 30, inciso IV, da LOMJP.

Esse dispositivo da Lei Orgânica de João Pessoa tem nítida inspiração no art. 61, § 1º, inciso I, “b”, da CR/88. Não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal oscila na interpretação do texto constitucional: ora autorizando a iniciativa legislativa para temas que geram influxo administrativo e despesas, ora restringindo tal possibilidade.

No âmbito do Poder Executivo do Município de João Pessoa, tem sido adotada a posição restritiva, com escora nos pronunciamentos da Procuradoria-Geral do Município, lastreados, por sua vez, em recente posição do STF. Veja-se:

*Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou*

2 Artigo 30 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

[...]

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.



ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83)3218-9788

*ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 1007409 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/02/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 10-03-2017 PUBLIC 13-03-2017)*

Entrementes, esse debate não pode se transformar num discurso hermético, aonde cada Poder brada suas razões jurídicas e a defesa de suas competências, mas deve seguir a maturidade de um diálogo institucional voltado ao bem comum. Muito mais do que o Supremo Tribunal Federal, os Poderes Legislativo e Executivo devem uniformizar o entendimento acerca da iniciativa legislativa em questões que gerem atribuição e despesa para este último.

Nesse contexto, cumpre advertir que o Direito é uma ciência social que regula as relações intersubjetivas, através de normas de estrutura e de conduta. Aquelas dizem como o Direito deve ser produzido (normas de competência) e estas regulam condutas sob os modais deônticos permissivo, proibitivo e obrigatório. Por seu turno, o Direito é uma ciência que evolui na medida da evolução social, pelo que **todos os textos legais e constitucionais devem ser interpretação à luz da realidade social de um dado momento**. Assim, **o momento histórico é elemento essencial para fins de interpretação do Direito**.

**Desse modo, a norma de estrutura insculpida no art. 61, § 1º, I, “b”, da CR/88 deve ser interpretada à luz da realidade brasileira atual**. Não é objetivo dessa análise esgotar o cenário atual, podendo, contudo, detectar o seguintes panorama: crise política; crise econômica no setor público e privado; **crise fiscal**; desemprego; insegurança jurídica no campo das responsabilizações (aonde ninguém consegue precisar com grau elevado de exatidão as consequências dos textos legais) e, por fim, a **revolta do cidadão com relação à carga tributária**.

Esse último ponto em destaque é relevante, pois é a consequência de um estado social desequilibrado. Tradicionalmente, o Brasil sempre foi um estado social, e isso não está em debate. Contudo, no cenário de crise estatal, já é uma missão hercúlea ao Município adimplir todas as prestações sociais e se manter hígido financeiramente.

A criação de novas políticas públicas, com novas despesas e atribuições administrativas não pode, nesse cenário, passar ao largo de pormenorizado estudo **prévio** dos órgãos competentes, pois, na outra ponta, a população não suporta o aumento de tributos. É um momento de legislar com comedimento no que tange às despesas públicas, posto já estar demonstrado que o estado grande custa caro, e mais despesa é ministrar mais veneno ao doente crônico: mais Estado para um modelo de estado que está tentando não falir, para continuar



ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83)3218-9788

seguindo sua tradição social.

Com essas razões, acredita-se que, mais do que nunca, o momento histórico do Brasil demanda a interpretação restritiva do art. 61, § 1º, inciso I, “b”, da CF/88.

Por outro lado, da leitura do § 2º, do art. 1º subsume-se que o projeto de lei especifica o que seriam resíduos sólidos secos, matéria que tem afinidade com as regras do Código de Postura. E a Lei Orgânica Municipal determina que o tema seja objeto de **lei complementar**, *in verbis*:

Artigo 32 - São objeto de leis complementares as seguintes matérias:

- I - Código tributário Municipal;
- II - Código de Obras ou de Edificações;
- III - Código de Posturas;**
- IV - Código de Zoneamento;
- V - Código de Parcelamento do Solo;
- VI - Plano Diretor;
- VII- regime Jurídico dos Servidores;
- VIII- De Diretrizes Básicas dos Órgãos Municipais;
- IX - Código de Meio Ambiente.

Parágrafo único - As leis complementares exigem para a sua aprovação o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Registre-se, ademais, que, consoante o art. 49 da LC nº 07/1995 (Código de Postura), **o destino final do lixo de qualquer natureza, será decidido pela Prefeitura, devendo efetuar estudos para o processamento e aproveitamento do lixo orgânico e inorgânico, através de meios economicamente viáveis.**

Sendo assim, a incompatibilidade configura vício de inconstitucionalidade formal, sobre o qual melhor esclarece o **Ministro Gilmar Ferreira Mendes**<sup>3</sup>, em sua obra Curso de Direito Constitucional, *in verbis*:

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

Nesse sentido, igualmente, é a jurisprudência uníssona do **Supremo Tribunal**

<sup>3</sup> Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014. p. 449. E-Book.



ESTADO DA PARAÍBA  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83)3218-9788

**Federal**, ilustrado no seguinte precedente:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 49 do Código de Normas criado pelo Provimento nº 4/99 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão: autorização do Presidente para ausência de magistrados da comarca. 3. Dupla inconstitucionalidade formal: matéria reservada a lei complementar e iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal. 4. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

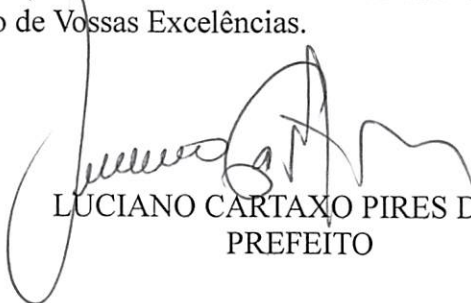
**(ADI 2880, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 28-11-2014 PUBLIC 01-12-2014)**

Portanto, considerando que o projeto em análise regula matéria afeta ao Código de Postura, a veiculação do tema por lei ordinária configura inconstitucionalidade formal (vício insanável mesmo com a sanção), pelo que se opina pelo veto total.

Por fim, no que tange à constitucionalidade material, tem-se que, ante a inconstitucionalidade formal, resta prejudicada a sua análise, porquanto este vício implica a invalidade total do texto.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão **vetar totalmente o Projeto de Lei nº 597/2018 (Autógrafo nº 1.491/2018)**, fazendo-o com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.

Oportunamente, restituo a matéria ao reexame e apreciação desse Egrégio Poder, para análise e deliberação de Vossas Excelências.

  
LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ  
PREFEITO

PUBLICADO NO SEMANÁRIO

OFICIAL N.º Edição Especial

de — a 02 de 01 de 2019



SEGAD

Orleide Mª U. Lda.  
Mat. 63.905-2