



GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 044/2019

De 22 de abril de 2019.

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **João Carvalho da Costa Sobrinho**
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa
Nesta

VETO
242 /2019

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 os arts. 3º, 4º e 8º, do Projeto de Lei nº 595/2018, (Autógrafo de n.º 1568/2019)**, de autoria da vereadora Sandra Marrocos, que dispõe sobre circos itinerantes instalados no Município de João Pessoa-PB e sobre os artistas que neles atuam.

RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei ora examinado, que dispõe sobre circo itinerante instalado no Município de João Pessoa/PB, bem como seus integrantes artistas e administradores, tem o intuito de exonerar esses profissionais de algumas obrigações que são típicas de profissionais de residência fixa, facilitando a vida das pessoas que exercem essa profissão itinerante e viabilizando a manutenção e desenvolvimento da arte circense no país.

No tocante à matéria ora analisada, a Constituição Federal estabelece que "o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, bem como apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais" (art. 215), bem como dispõe que "a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais" (art. 216, § 3º).

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município corrobora o supra exposto ao estabelecer em seu art. 196 que "o Município garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional e regional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais."

Assim sendo, resta evidente que a matéria versada no projeto de lei



GABINETE DO PREFEITO

examinado trata de questão de interesse local, relacionada com acesso à cultura e assim como planejamento de uso do solo urbano, sendo, portanto, competente o Município para legislar sobre a matéria, em conformidade com o art. 23, inciso V, c/c o art. 30, incisos I, ambos da Constituição Federal, e com o art. 5º, inciso I, *in verbis*:

Constituição Federal

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso **à cultura**, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Lei Orgânica do Municipal

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

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

A propositura encontra fundamento ainda no chamado Poder de Polícia assim definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, *"competete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento(...)* Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo



GABINETE DO PREFEITO

de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público". (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, págs. 370,371).

Observa-se que a presente proposta legislativa visa disciplinar atividade dos circos itinerantes dentro do território municipal, considerando-a como atividade econômica, com fundamento na competência do Município para o exercício do poder de polícia administrativa das atividades urbanas em geral. Compatibiliza-se, portanto, com o art. 141 da Lei Orgânica do Município, que o legitima a conceder e revogar licenças para instalação dos circos e fixar condições para o seu funcionamento, tal como se extrai do art. 3º do PLO examinado, vejamos:

"Art. 3º Em relação à cobrança de alvará, o poder executivo municipal fica desde já autorizado a praticar diferentes faixas de valores, considerando o tamanho do Circo Itinerante a se instalar, de acordo com a seguinte proporção:

- I – Circo itinerante com capacidade de receber de 0 à 500 pessoas, será cobrado o valor de 30 UFIR;
- II – Circo itinerante com capacidade de receber de 501 à 1000 pessoas, será cobrado o valor de 50 UFIR;
- III – Circo itinerante com capacidade de receber acima de 1000 pessoas, será cobrado o valor de 100 UFIR;

Parágrafo Único – Considerando se tratar de Circos Itinerantes, onde o deslocamento faz parte de sua condição, a cobrança de alvará, só poderá ser feita, anualmente, não sendo permitida a cobrança de novo alvará, a cada deslocamento dentro da cidade."

Por conseguinte, no presente caso prevalece interesse local a justificar a competência legislativa municipal, com respaldo no poder de polícia administrativa do Município, uma vez que o tema tratado no PLO analisado guarda estreita relação com o âmbito territorial e com suas peculiaridades locais.

Por outro lado, esta norma já vem sendo aplicada pelo Decreto nº 6829, de 11 de março de 2010, que **"Aprova o Regulamento do Código Tributário do Município de João Pessoa – RCTM e Dá Outras Providências"**, precisamente como determinam as Tabelas A e B do Anexo X, levando-se em consideração o espaço ocupado, bem como o fator de localização, conforme transcrevemos abaixo:

"Art. 580 – O Preço Público pela Utilização de Áreas Públicas será calculado em conformidade com o Anexo X deste Regulamento.



GABINETE DO PREFEITO

Art. 581. O cálculo do Preço Público pela Utilização de Áreas Públicas utilizará como multiplicador o Fator de Localização que diferenciará as áreas do Município, nos termos da Tabela B do Anexo X deste Regulamento.

Art. 582. Para as atividades iniciadas no decorrer do exercício o Preço Público pela Utilização de Áreas Públicas será lançado proporcionalmente ao número de meses restantes.

Art. 583. O preço pelo serviço será arrecadado de conformidade com o Calendário Fiscal."

O tratamento dessa matéria do art. 3º é, pois, reservado a Lei Complementar, visto que modifica a legislação tributária municipal, introduzida pela Lei Complementar nº 53 de 2008.

No contexto do projeto de lei apresentado, o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, essenciais para o setor público e indicativos para o setor privado. **Tal intervenção estatal somente se legitima na realização do interesse público, assegurando a todos existência digna,** conforme os ditames da justiça social.

Destarte, inegável que o projeto contribui com a melhoria na qualidade de vida do artista circense, ao assegurar, em seu art. 5º, a matrícula de seus filhos e dos filhos dos funcionários dos circos itinerantes em escolas públicas, nos ensinos infantil e fundamental, próximas ao local onde estiverem instalados, **em consonância com o disposto no art. 29 da Lei Federal nº 6.533/1978, que dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões.**

A respeito da constitucionalidade material, a lei é, em termos gerais, compatível com os preceitos da Carta Magna e da Lei Maior Local, uma vez que garante os exercícios dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como a dignidade da pessoa humana.

Embora louvável referida propositura, não há dúvidas de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º, Constituição Federal; art. 6º, Constituição Estadual; art. 9º, § 2º da Lei Orgânica do Município).



GABINETE DO PREFEITO

Com efeito, no que se refere ao processo legislativo, a Lei Orgânica do Município de João Pessoa trata como matérias privativas do chefe do Poder Executivo, as constantes no art. 30, in verbis:

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

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos ou funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

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

No caso concreto, o projeto de lei, de iniciativa do Legislativo, ao obrigar a disponibilização de espaços dotados de infraestrutura, com pontos de água e luz e estrutura de esgotamento sanitário, para circulação programada dos circos itinerantes nas áreas das regiões administrativas (art. 4º), acabou por criar, inevitavelmente, atribuições ao Executivo, com a consequente geração de despesas.

Entrementes, não é dado ao Poder Legislativo criar atribuições a serem desempenhadas por órgãos do Poder Executivo, pois, do contrário, resta caracterizada ofensa à separação e independência entre os Poderes, por mais nobre que seja tal proposta.

A violação à independência do Poder Executivo fica ainda mais cristalina quando se impõe ao Poder Executivo Municipal prazo de 60 dias, a contar da data da publicação, a regulamentação da lei (art. 8º).

Esse desrespeito à esfera de competência de outro Poder leva à inconstitucionalidade formal da propositura normativa, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

A corroborar essa compreensão, colhe-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.755, DE 14.05.04, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO. ARTS. 61, § 1º, II, E 84, VI, DA CARTA MAGNA.

[...]

3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante



GABINETE DO PREFEITO

projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente (ADIN n.º 3254/ES, Rel. Min. Ellen Gracie. J. em: 16/11/2005, grifou-se)."

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, IV, da LOMJP.**

Dessa forma, ainda que o projeto analisado revele tema de extrema sensibilidade, o processo legislativo constitucional deve ser rigidamente respeitado. Essa é a posição do STF:

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 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)

Logo, relevante assentar que a disponibilização de espaços dotados de infraestrutura para circulação programada dos circos nas áreas das regiões administrativas (art. 4º) gera despesa expressiva para o Município, que, força reconhecer, não está coberta pela lei orçamentária, o que também é vedado pela ordem jurídica vigente.

Ademais, deve-se atentar para o regramento imposto pelo art. 16 da Lei Complementar nº 10/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo em vista que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que



GABINETE DO PREFEITO

deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes (inciso), bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (inciso II).

De igual forma, o **art. 113 do ADCT** dispõe que *"a proposição legislativa que crie ou altere despesa ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro"*.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão **Vetar os artigos 3º, 4º e 8º do Projeto de Lei nº 595/2018 (Autógrafo de n.º 1.568/2019) 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

DIVULGADO NO SEMANÁRIO
OFICIAL N.º 1683 Extra
de 28 a 04 de 05 de 2019


Orleide M. O. Leão
Mat. 63.905-2