



## MENSAGEM N° 030/2022

De 16 de fevereiro de 2022

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **Valdir José Dowsley**  
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa  
Nesta

**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 O PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N° 547/2021 (AUTÓGRAFO 2.441/2021) QUE DISPÕE SOBRE O "PROGRAMA BARRIGA CHEIA, LIXO VAZIO" BUSCANDO O APROVEITAMENTO TOTAL DAS SOBRAS DE MERENDAS ESCOLARES A FIM DE DESTINAR ÀS FAMÍLIAS CARENTES NO ÂMBITO DE JOÃO PESSOA**, conforme as razões anexas.

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

### **RAZÕES DO VETO:**

**EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N° 547/2021 (AUTÓGRAFO 2.441/2021). DISPÕE SOBRE O "PROGRAMA BARRIGA CHEIA, LIXO VAZIO" BUSCANDO O APROVEITAMENTO TOTAL DAS SOBRAS DE MERENDAS ESCOLARES A FIM DE DESTINAR ÀS FAMÍLIAS CARENTES NO ÂMBITO DE JOÃO PESSOA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRESENÇA DE NORMAS COGENTES. VETO TOTAL.**

Trata-se de análise do **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N° 547/2021 (AUTÓGRAFO 2.441/2021) QUE DISPÕE SOBRE O "PROGRAMA BARRIGA CHEIA, LIXO VAZIO" BUSCANDO O APROVEITAMENTO TOTAL DAS SOBRAS DE MERENDAS ESCOLARES A FIM DE DESTINAR ÀS FAMÍLIAS CARENTES NO ÂMBITO DE JOÃO PESSOA**.

A respeito da **competência**, em relação à matéria de **produção e consumo**, a CF/88, de fato, estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (art. 24, § 2º). Ocorre que o art. 30, incisos I e II, da CF/88 é claro ao garantir aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar, no que couber, a legislação federal e a estadual. Vejamos:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- (...)*

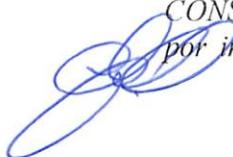
Nesses termos, a interpretação adequada das regras constitucionais de distribuição de competências legislativas é a que garante ampla outorga de poderes aos Municípios, que só não podem criar normas que esbarrem na competência privativa do art. 22 da CF, atribuída rigorosamente à União, nada impedindo, por outro lado, que legislem com base no interesse local sobre matérias de competência concorrente, como produção e consumo.

Tanto é que, caso não se admitisse aos Municípios a competência para legislar sobre matérias versadas no art. 24 da CF, não seria possível a formação dos típicos códigos sanitários (“proteção e defesa da saúde – art. 24, XII), códigos ambientais (“proteção do meio ambiente” – art. 24, VI), códigos tributários e leis de ordenamento territorial (“direito tributário” e “direito urbanístico” – art. 24, I).

Veja-se que, na jurisprudência, é acolhido o entendimento da competência legislativa “suplementar complementar” dos Municípios para legislarem sobre matérias versadas no art. 24 da CF/88, desde que no sentido de detalhar regras presentes na legislação federal e estadual, conferindo-lhes maior efetividade:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.432/12 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - PROIBIÇÃO DE VENDA DE CIGARROS AVULSOS - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. - Embora a competência para legislar sobre produção e consumo seja concorrente entre a União e os Estados, assegura-se ao Município competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, da CF e artigos 10 e 169, da Constituição Estadual. - Inexiste inconstitucionalidade na Lei 10.432/12, do Município de Belo Horizonte, ao dispor sobre a proibição da venda de cigarros avulsos, por se tratar de questão afeta a direito do consumidor, de nítido interesse local, e por não haver conflito com a legislação federal. - Improcedência da representação. V.V. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120699962000 MG, Relator: Heloisa Combat, Data de Julgamento: 10/04/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 17/05/2013).*

*DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.555/13 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR MUNICIPAL. ALCANCE. ART. 358, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOCORRÊNCIA DE AGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSTITUCIONALIDADE DO ATO LEGISLATIVO. Representação por inconstitucionalidade da Lei 5.555, de 14.3.13, do Município do*





*Rio de Janeiro, que obriga a exposição de cartaz de advertência sobre acidentes pelos estabelecimentos que comercializarem álcool líquido. 1. Decorre da competência legislativa municipal suplementar (CRFB, art. 30, II, e CERJ, art. 358, II) Município editar lei que suplemente, no que couber, atos legislativos da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, logo, daquela e do Estado do Rio de Janeiro, sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e sobre previdência social, proteção e defesa da saúde (incisos VIII e XII dos arts. 24 e 74, respectivamente das Constituições da República e fluminense); precedentes do STF. 2. Basta interesse também local, não uma especificidade municipal, para que Município possa exercer competência legislativa suplementar; o descabimento só se configura quando a lei municipal dispõe mais do que a ordem normativa a ser por ela suplementada ou quando a lei do Município entra em conflito com o ordenamento constitucional e/ou infraconstitucional federal e/ou estadual. [...] 6. Representação que se julga improcedente. (TJ-RJ - ADI: 00527701420138190000 RJ 0052770-14.2013.8.19.0000, Relator: DES. FERNANDO FOCH DE LEMOS ARIGONY DA SILVA, Data de Julgamento: 05/05/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/06/2014 11:07).*

Portanto, consoante fundamentou a decisão acima transcrita, em que pese a matéria de produção e consumo esteja presente no art. 24 da CF/88 como uma competência legislativa concorrente da União e dos Estados, não há dúvidas de que os Municípios, no estrito interesse local, podem legislar sobre o tema, **atentando para não extrapolar o âmbito local e para não entrar em conflito com normas constitucionais ou infraconstitucionais.**

Ainda quanto à competência, o referido artigo 30 da CF é ratificado pela Lei Orgânica do Município de João Pessoa nos seus artigos 5º e 6º. Veja-se:

#### **Lei Orgânica do Município de João Pessoa:**

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

*XXXIX - promover os seguintes serviços:  
(...)*

*j) demais serviços de interesse público de competência municipal nos termos da Constituição Federal.*



Sendo assim, com fundamentos bem delimitados na legislação, pode-se afirmar que o presente projeto **aborda questão de competência do município**.

Contudo, quanto à **iniciativa**, não se pode deixar de observar que na estrutura federativa brasileira os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte Originário (da Nação) apresenta esta característica.

Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da atual Carta Magna.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, por exemplo).

No campo local, a Lei Orgânica do Município de João Pessoa, por simetria, estabeleceu idêntico regramento em seu artigo 30. Veja-se:

#### **Lei Orgânica do Município de João Pessoa:**

*Art. 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.*

O projeto de lei em estudo, ao nosso ver, ultrapassa o caráter apenas autorizativo, impondo obrigações à administração direta do município de João Pessoa, envolvendo atribuições dos órgãos consideradas como serviços públicos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispositivo acima destacado.

Nesse sentido as lições do doutrinador Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no



que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."

(em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Em lições idênticas que tratam da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.

Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração



Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições" (op. cit., v. 4, t. II, pág. 287).

Retornando ao caso concreto, em que pese a melhor intenção, o presente PLO é evidentemente inconstitucional, porque vem estabelecer não apenas uma autorização, mas uma imposição genérica, sem a análise prévia dos órgãos pertinentes na administração pública, como a vigilância sanitária, ou requisitos necessários para a distribuição ou doação dos alimentos excedentes às famílias dos alunos carentes sem riscos a sua saúde, ou seja, matéria restrita ao Poder Executivo.

É bem verdade que existem normas federais, como a Lei nº 14.016/2020 que **autoriza doação** de sobras de alimentos por estabelecimentos particulares, desde que atendidas todas as exigências dispostas na própria legislação.

Não resta dúvida, pois, nessas condições, que padece de inconstitucionalidade formal o Projeto em seus dispositivos, ignorando as regras atributivas de competência ao Poder Executivo para dispor sobre a **organização e o funcionamento** da Administração Municipal, a comprometê-lo integralmente.

E assim tem de ser, pois é a Administração Pública que, por prestar o serviço de ensino público, apresenta condições de corretamente dimensionar o planejamento à realidade ante as suas necessidades e as adequações, dentro de sua discricionariedade e programação.

Ora, como dito, o referido projeto demandaria estudos técnicos prévios, além de gerar despesas para os cofres da municipalidade, o que demanda prévia previsão orçamentária e planejamento.

Ainda, consta redação flagrantemente inconstitucional por conter imposição (cogente) ao Poder Executivo, consistente na obrigatoriedade de regulamentar a Lei.

Ora, o Poder Regulamentar do Chefe do Executivo (art. 84, inciso IV, CF) é expressão da separação dos Poderes, de sorte a tornar ilegítima tal imposição por iniciativa parlamentar. Nesse sentido, extrai-se o voto jurídico diretamente do princípio mencionado (art. 2º, CF) e, bem assim, da competência privativa conferida pela Constituição da República, destacada nos seguintes termos:

Art. 84. Compete **privativamente** ao Presidente da República:  
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Dessa maneira, não se reputa constitucional Projeto de Lei ou dispositivo que prescreve obrigações e imposições ao Chefe do Executivo Municipal, ainda que essas mesmas imposições já estejam previstas na Lei Orgânica ou na Constituição Federal.

Portanto, com o devido respeito, infelizmente a propositura legislativa esbarra **no**



**Princípio do Pacto Federativo** inscrito no caput do art. 1<sup>º</sup> da Constituição da República de 1988, bem como à sua **autonomia**, inscrita no art. 18 da Carta Magna<sup>2</sup>.

Em relação à **constitucionalidade material**, o Projeto, por ser genérico, também não atende às disposições da Lei Federal nº 9.872/1999 que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, bem como da Lei Federal nº 11.346/2006, que cria o “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN”, bem como a Lei Orgânica de João Pessoa no seu artigo 213, IV, b<sup>3</sup>, e demais leis municipais, que tratam sobre a questão sanitária na cidade de João Pessoa.

Desta forma, nos termos do art. 35, § 2º, da LOMJP<sup>4</sup>, comunico o **VETO** ao **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N° 547/2021 (AUTÓGRAFO 2.441/2021)**, em razão de vício de **inconstitucionalidade formal**.



CÍCERO DE LUCENA FILHO  
PREFEITO DE JOÃO PESSOA

PUBLICADO NO SEMANÁRIO  
OFICIAL N.º 1829 EXTRA  
de 13 a 19 de 02 de 22

<sup>1</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>2</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>3</sup> Art. 213 São atribuições do Município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:

- IV - executar serviços de:
- b) vigilância sanitária;

<sup>4</sup> § 2º Se o Prefeito Municipal considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados na data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara os motivos do voto.