



**EDIÇÃO ESPECIAL**

Conforme Parágrafo Único do Art. 4 do  
Decreto 5.348/2005 de 16/06/2005.

# SEMANÁRIO OFICIAL

João Pessoa, 02 de janeiro de 2019 \* n° Especial \* Pág. 001/004

## ATOS DO PREFEITO

LEI ORDINÁRIA Nº 13.674, 28 DE DEZEMBRO DE 2018.

DISPÕE SOBRE OS REQUISITOS BÁSICOS  
PARA A CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE  
TRAÇÃO ANIMAL (VTAs) NO MUNICÍPIO DE  
JOÃO PESSOA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, ESTADO DA PARAÍBA, FAÇO SABER QUE O PODER LEGISLATIVO APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:**

**Art. 1º** Fica proibido o emprego de Veículos de Tração Animal (VTAs), a condução de animais com carga e o trânsito montado nos seguintes locais e situações existentes no município de João Pessoa:

I - Em todas as vias por onde circulam os transportes públicos coletivos que estejam inseridas no espaço definido por lei como área urbana do Município;

II - em todo tipo de evento que envolva risco de ocorrer maus tratos e crueldades para com os animais.

§1º Excepcionalmente, os VTAs poderão transitar pelas vias por onde circulam os transportes públicos coletivos para fins de deslocamento, sendo vedado o tráfego por sua extensão.

§2º Para efeitos desta lei consideram-se:

I ó animais sujeitos à proibição: equinos, asininos, muares, caprinos e bovinos;

II ó tração animal: todo meio de transporte de carga movido por propulsão;

III ó condução de animais com cargas: todo deslocamento de animal conduzindo cargas em seu dorso estando o condutor montado ou não.

§3º Fica proibido em todo município de João Pessoa:

I ó condução de veículos de tração animal por menores de 18 (dezoito) anos de idade;

II ó condução por pessoa não cadastrada e desabilitada, bem como sem posse da documentação emitida pelo órgão competente conforme legislação vigente;

III ó trânsito de veículos de tração animal não registrados, não vistoriados e não emplacados, conforme legislação vigente;

IV ó utilização de animal não cadastrado e não microchipado após avaliação veterinária, conforme legislação vigente;

V ó utilização de animal enfermo, ferido, idoso, em período gestacional até 60 (sessenta) dias após o parto, bem como dos que não apresentem condições físicas após atestado veterinário, conforme legislação vigente.

§4º Sempre que a fiscalização surpreender menores 18 (dezoito) anos conduzindo VTAs deverá levar o fato ao conhecimento do Conselho Tutelar para a adoção das medidas cabíveis.

§5º Ficam permitidas, desde que mantida a integridade física dos animais em toda e qualquer situação, as atividades em estabelecimentos públicos ou privados, nos termos da legislação vigente, tais como haras, corridas de cavalos (turfe), saltos com cavalos (hipismo), equoterapia, cavalgadas, montarias, entre outras.

§6º Ficam excluídos da proibição contida no caput deste artigo o emprego de animais pela Guarda Civil Municipal, pelo Exército Brasileiro, pelas Polícias Militar e Civil, em qualquer situação, e o uso de animais em exposição e em atividades desportivas, cívicas, religiosas, culturais e turísticas.

**Art. 2º** Os VTAs poderão circular nos dias úteis e nos sábados, ficando os domingos para descanso semanal dos animais utilizados no transporte.

**Parágrafo único.** Excepcionalmente, os VTAs também poderão circular aos domingos, desde que o proprietário comprove a necessidade ao órgão competente e assegure outro dia da semana para descanso semanal dos animais utilizados.

**Art. 3º** Nas áreas e situações existentes no Município de João Pessoa em que for permitido o emprego de Veículos de Tração Animal, o seu uso será condicionado a alvará municipal, cuja concessão dependerá do interessado se comprometer, sob as penas que esta Lei estabelece, a cumprir as seguintes obrigações:

I ó V E T A D O.

II ó Limitar o emprego do animal a 6 (seis) horas diárias de trabalho;

III ó Manter local próprio ou cedido a título gratuito ou oneroso para pastagem do animal, distante no mínimo 50 (metros) de qualquer via pública em que for vedada a circulação de Veículos de Tração Animal (VTAs);

IV ó Manter o animal no local de pastagem devidamente cercado ou amarrado, sem estorvo para o animal ou perigo para a circulação de pessoas e veículos;

V ó Não deixar o animal pastar em áreas públicas ou terrenos particulares cujo dono não tenha expressamente permitido a pastagem;

VI ó Manter o animal devidamente ferrado, limpo, alimentado, com sua sede saciada e com boa saúde, conforme atestado veterinário concedido em período inferior a 4 (quatro) meses;

VII ó V E T A D O.

VIII ó Não abandonar o animal, quando não houver mais interesse em sua manutenção.

**Art. 4º** Os veículos de tração animal deverão possuir obrigatoriamente:

I ó Arreios ajustados à anatomia do animal;

II ó Local reservado ao transporte de água e comida para o animal; e

III ó Traseira com luminoso ou pintura fluorescente;

IV ó Pneu em boas condições de uso;

V ó V E T A D O.

**Art. 5º** Fica proibido o uso de chicotes, agulhão ou qualquer tipo de instrumento que possa causar sofrimento ou dor ao animal.

§1º É vedado obrigar o animal ao carregamento de veículo, carroça ou similar, com peso superior a 150 quilos ou peso superior em seu corpo a 20% de seu próprio peso.

§2º É proibido obrigar o animal a carregar pessoas ou coisas sob o seu próprio corpo que tenham peso superior a 20% do peso animal.

**Art. 6º** É vedada a permanência e a circulação das espécies equinas, muares, asininas e bovinas, soltos ou atados por cordas, ou por outros meios, em terrenos particulares, ressalvadas as hipóteses permitidas por lei, em vias pavimentadas ou não, ou em logradouros públicos da cidade de João Pessoa, mesmo que acompanhados dos seus respectivos donos ou responsáveis.

**Parágrafo único.** Ficam permitidos, em estabelecimentos públicos ou privados, nos termos da legislação vigente, e desde que mantida a integridade física do animal, os haras, corridas de cavalo (turfe), saltos com cavalos (hipismo), equoterapia, cavalgadas e montarias, entre outras.

**Art. 7º** A fiscalização de que trata esta lei será realizada pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM), com apoio das equipes da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB), Superintendência de Mobilidade Urbana (SEMOB), Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana (EMLUR) e Guarda Municipal.

**Art. 8º** O Poder Executivo fica autorizado a instituir Programa de Redução do Impacto da aplicação da presente lei, em especial à população usuária de Veículo de Tração Animal, inserindo-a em programas de qualificação, de microcrédito e de assistência social para a obtenção de outras fontes de renda por parte dos condutores destes veículos que comprovem a utilização dos mesmos como atividade profissional principal há mais de um ano.

**Parágrafo único.** Para subsidiar a elaboração do Programa de Redução do Impacto da aplicação da presente lei, o Poder Executivo procederá o cadastramento social dos condutores de VTAs.

**Art. 9º** Os animais apreendidos serão encaminhados ao Centro de Apreensões de Animais de Grande Porte do Município, ao Centro de Vigilância Ambiental e Zoonoses, à Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana (EMLUR) e/ou outro órgão responsável para a realização dos procedimentos de verificação das condições de saúde, bem como para o seu alojamento até que o mesmo seja levado à adoção ou leilão.

**Art. 10.** Constitui infração a inobservância do disposto nesta lei, sendo o infrator sujeito às seguintes medidas administrativas, aplicadas, em ato único, pelo Fiscal competente:

I ó retenção do veículo de tração e/ou do animal para local seguro que não prejudique a fluidez e segurança do trânsito em geral, utilizada a força policial, se necessário;

II ó notificação do condutor infrator e a Lavratura do Auto de Infração e Termo de Apreensão referente ao veículo e ao animal;

III ó V E T A D O.

§1º A restituição do veículo e do animal ocorrerá mediante regularização da situação do condutor e pagamento das taxas referentes ao transporte e aos dias de permanência do animal, sendo computada 1 (uma) taxa por dia no valor de R\$ 10,00 (dez reais), corrigidos pelo IPCA.

§2º Nos casos de reincidência a qualquer infração prevista nesta lei, serão aplicadas multas no valor correspondente a R\$ 500,00 (quinhentos reais), por animal, corrigidas pelo IPCA.

§3º A retirada do animal se dará mediante comprovação de adequação aos termos desta lei.

§ 4º Os animais que não foram resgatados pelos condutores no prazo de 15 (quinze) dias poderão ser leiloados ou doados para organizações não governamentais ou particulares, e os veículos poderão ser destruídos.

§ 5º Se o órgão responsável decidir pelo leilão do animal, deve o comprador comprometer-se a manter o animal nas condições estabelecidas nesta Lei.

§ 6º Fica proibida venda em leilão a quem já tenha sido multado por infração ao disposto nesta Lei.

**Art. 11. V E T A D O.**

**Art. 12.** Revogam-se a Lei Ordinária nº 13.170, de 22 de Janeiro de 2016, a Lei Ordinária nº 1.849, de 08 de Agosto de 2016 e as disposições em contrário.

PAÇO DO GABINETE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, em 28 de dezembro de 2018.



LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ  
Prefeito

**MENSAGEM Nº 143/2018**  
**De 28 de dezembro de 2018.**

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **Marcos Vinícius Sales 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, p 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 parcialmente Projeto de Lei nº 467/2017, Autógrafo nº 1.487/2018, de autoria do Veread Bruno Farias, que dispõe sobre os requisitos básicos para a circulação de veículos de tração animal (VTAS) no Município de João Pessoa e dá outras providências**, conforme razões a seguir:

**RAZÕES DO VETO**

O Projeto de Lei, ora examinado, tem o intuito de estabelecer requisitos básicos para a circulação de veículos de tração animal (VTAS) no Município de João Pessoa.

Inicialmente, importa ressaltar que a matéria versada no referido projeto de lei é de competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal Municípios, tendo em vista tratar-se de preservação das florestas, fauna e flora bem como de implantação de políticas para a segurança do trânsito, abarca pelo conceito de interesse local, enquadrando-se, assim, no art. 23, incisos VII e VIII da CF/88, c/c o art. 5º, inciso XL, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa sendo passível de suplementação pelo Município, nos termos do art. 30, incisos I e II, da CF/88, vejamos:

**Constituição Federal**

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

[...]

**VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;**

**XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.**

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

[...]

**Lei Orgânica Município**

**Artigo 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:**

(...)

**XL - organizar, executar, controlar e fiscalizar os serviços de trânsito e tráfego da competência municipal, arrecadando as multas, conforme a Lei Federal;**

Observa-se, então, que a presente proposição está inserida no rol de ações que devem ser tomadas pelo poder público, mais precisamente no tocante ao estabelecimento e implantação de política de educação para a segurança do trânsito, visto tratar-se de matéria da circulação de veículos de tração animal (VTAs), através do qual se busca não só preservar a saúde e a vida dos animais, utilizados para a locomoção dos veículos, bem como a segurança das pessoas no trânsito.

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município apresenta dispositivos correspondentes aos acima indicados, como se infere da leitura dos arts. 170, inciso II, e 158, *in verbis*:

**Artigo 170 - O Município deverá atuar mediante planejamento, controle e fiscalização das atividades públicas ou privadas, causadoras efetivas ou potenciais de alterações significativas no meio ambiente, incumbindo ao Poder Público Municipal.**

(...)



Estado da Paraíba  
Prefeitura Municipal de João Pessoa

Prefeito: **Luciano Cartaxo Pires de Sá**  
Vice-Prefeito: **Manoel Alves da Silva Junior**  
Chefe de Gabinete: **Lucélio Cartaxo Pires de Sá**  
Sec. de Gestão Govern. e Art. Política: **Hildevanio de S. Macedo**  
Secretaria de Administração: **Lauro Montenegro Sarmiento de Sá**  
Secretaria de Saúde: **Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior**  
Secretaria de Educação: **Edilma da Costa Freire**  
Secretaria de Planejamento: **Daniella Almeida Bandeira Miranda**  
Secretaria de Finanças: **Sérgio Ricardo Alves Barbosa**  
Secretaria da Receita: **Max Fábio Bichara Dantas**  
Secretaria de Desenv. Social: **Márcio Diego F. T. de Albuquerque**  
Secretaria de Habitação: **Sachenka Bandeira da Hora**  
Secretaria de Comunicação: **Josival Pereira de Araújo**  
Controlad. Geral do Município: **Severino Souza de Queiróz**  
Secretaria de Transparência: **Ubiratan Pereira de Oliveira**

Procuradoria Geral do Município: **Adelmar Azevedo Régis**  
Sec. de Proteção e Defesa do Consumidor: **Helton Rene N. Holanda**  
Secretaria da Infra Estrutura: **Sachenka Bandeira da Hora**  
Secretaria do Trabalho, Produção e Renda: **Paulo Roberto F. Vieira**  
Sec. Juventude., Esporte e Recreação: **Rodrigo Fagundes F. Trigueiro**  
Secretaria de Turismo: **Fernando Paulo Pessoa Milanéz**  
Secretaria de Desenvolvimento Urbano: **Zênedi Bezerra**  
Secretaria da Ciência e Tecnologia: **Durval Ferreira da Silva Filho**  
Secretaria de Meio Ambiente: **Aberlado Jurema Neto**  
Sec. de Segurança Urbana e Cidadania: **Denis Soares**  
Secretaria da Defesa Civil: **Francisco Noé Estrela**  
Suprrent. de Mobilidade Urbana: **Adalberto Alves Araújo Filho**  
Autarqu. Esp. Munic. de Limp. Urbana: **Lucius Fabiani de V. Sousa**  
Instituto de Previdência do Munic.: **Roberto Wagner Mariz Queiroga**  
Fundação Cultural de João Pessoa: **Maurício Navarro Burity**

# SEMANÁRIO OFICIAL

Agente de Registros e Publicações - **Orleide Maria de O. Leão**  
Designer Gráfico - **Emilson Cardoso e Tayame Uyara**

Unidade de Atos Oficiais - Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política - Praça Pedro Américo, 70 - Cep: 58.010-340  
Pabx: 83 3218.9765 - Fax 83 3218.9766  
semanariojp@gmail.com

Órgão Oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa  
Criado pela Lei Municipal nº 617, de 21 de agosto de 1964  
Impresso no Serviço de Reprodução Gráfica  
Centro Administrativo Municipal  
Rua Diógenes Chianca, 1777 - Água Fria - Cep: 58.053-900  
Fone: 3128.9038 - e-mail: sead@joaopessoa.pb.gov.br

**II - proteger a fauna e a flora, proibindo as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;**

**Artigo 158 - O Município, em consonância com sua política urbana e segundo o disposto em seu plano diretor, deverá promover planos e programas setoriais destinados a melhorar as condições de transporte público, da circulação de veículos e da segurança de trânsito.**

Os objetivos da presente propositura são combater e prevenir os frequentes abusos e maus tratos aos animais utilizados nos veículos de tração animal, assim como melhorar a fluidez, organização e segurança do trânsito na capital paraibana.

Desta feita, é fato incontroverso que a matéria contempla assunto de interesse local, até porque em toda a região do Nordeste a prática em questão ainda é utilizada demasiadamente.

Sobre a competência municipal para regular o tráfego interno, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL N. 29.231/2008. RESTRIÇÃO DE HORÁRIO PARA CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE CARGA E SUAS OPERAÇÕES NO ÂMBITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS NA SUA CIRCUNSCRIÇÃO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE ATENDIDOS. PRECEDENTES DO STF.*

1. À luz do art. 22, XI, combinado com o art. 30, I e II, ambos da Carta Magna de 1988, o município ostenta competência constitucional para legislar acerca das questões de interesse local.
  2. Em âmbito infraconstitucional, o Código Nacional de Trânsito ruma para o mesmo norte e atribui competência ao município para legislar a respeito do trânsito de veículos no seu âmbito territorial, consoante se infere do seu art. 24, I e XVI.
  3. Logo, não se vislumbra que o Decreto n. 29.231, de 24 de abril de 2008, padeça de qualquer ilegalidade, porquanto tão somente restringiu o horário de circulação de veículos de carga e suas operações nos períodos compreendidos entre 06 horas às 10 horas e das 17 horas às 20 horas, no interior da área delimitada pela orla marítima da cidade do Rio de Janeiro.
  4. Também não revela atentatório ao princípio da razoabilidade decreto municipal que restringe o horário de circulação de veículos de carga e suas operações em determinada área da cidade, na qual o trânsito é sabidamente caótico.
  5. As informações prestadas pela autoridade coatora dão conta que DE a restrição do tráfego de veículos de carga reduziu em mais de 50% (cinquenta por cento) o número de horas de congestionamento em "nível F" (nível crítico de classificação de fluidez em via pública), bem como diminuiu de 18% (dezoito por cento) para 11% (onze por cento) o número de veículos que enfrentam congestionamento.
  6. Os 10 (dez) dias concedidos pelo Decreto n. 29.231/2008 para adaptação às alterações não se mostra exíguo, máxime porque as alterações foram apenas de cunho logístico e o aludido prazo mostra-se razoável para esse mister.
  7. Recurso ordinário não provido.
- (RMS 29.990/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 21/09/2009)

Nesse sentido, já pacificou o Supremo Tribunal Federal (ADIn nº 845. Relator Min. Eros Grau, DJ 7-3-08):

*A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Competência residual dos Estados-membros - matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo.*

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

Importa ainda salientar que, em âmbito municipal, encontra-se em plena vigência a **Lei nº 13.170, de 22 de janeiro de 2016**, alterada pela **Lei nº 1.849, de 08 de agosto de 2016**, que proíbe o trânsito de veículo de tração animal, a condução de animais com carga e o trânsito montado em determinados locais e situações existentes no Município de João Pessoa e dá outras providências.

Enfim, observa-se, portanto, que atualmente já existe regramento referente ao assunto de circulação de veículos de tração animal, não restando dúvida sobre a competência do Município de legislar sobre o tema, o que ratifica a constitucionalidade do PLO em análise, que visa, acima de tudo, aprimorar a legislação atualmente vigente.

No que se refere à iniciativa do processo legislativo, contudo, tem-se que a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município constitui matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, o que encontra óbice no art. 30, IV, da LOMJP, *in verbis*:

*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.**

Com efeito, percebe-se que a nova legislação dispõe sobre novas atribuições para órgãos do Município, no que se refere à obrigação de "registrar o veículo, o condutor e o animal no órgão municipal competente" (art. 3º, I), inclusive com a aposição de placa de identificação com o número de registro (art. 4º, V), bem como de "manter o animal devidamente microchipado com o cadastro atualizado pelo órgão competente" (art. 3º, VII c/c art. 10, III), além de outras novas atribuições previstas no inciso III do seu art. 10.

Nesse contexto, incumbe dizer, por oportuno, que a União, no exercício de sua competência de legislar privativamente sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF), editou o Código de Trânsito Brasileiro, o qual, apesar de ter incumbido o Município do dever de fiscalizar a circulação de veículos, atribuiu claramente a atribuição de registro e licenciamento aos órgãos estaduais (art. 14, VIII, do CTB), de modo que não poderia o Município arvorar-se à atribuição de registrar e afixar placas em veículos de tração animal, sob pena de invadir a esfera de atribuições estaduais, afrontando não só o estabelecido na legislação federal, como também a própria Constituição da República, que atribuiu à União a competência de privativamente legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF).

Há, pois, inconstitucionalidade formal nos dispositivos mencionados (incisos I e VII do art. 3º, inciso V do art. 4º e inciso III do art. 10).

Além disso, verificou-se que o art. 11 do PLO em análise revela-se inadequado, visto que prevê o início da vigência a partir de 01 de agosto de 2018, apresentando, portanto, uma redação imprópria pela inexistência temporal.

Em assim sendo, urge esclarecer que com o veto do artigo acima mencionado, a lei que emanar do presente projeto só entrará em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após a publicação, conforme a *vacatio legis* previsto no artigo 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

**Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão vetar os incisos I e VII do art. 3º, o inciso V do art. 4º, o inciso III do art. 10 e o art. 11 do Projeto de Lei nº 467/2017 (Autógrafo nº 1.487/2018), fazendo-o com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.**

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



**LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ**  
Prefeito

MENSAGEM Nº 144/2018  
De 28 de dezembro de 2018.

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 562/2018** (Autógrafo nº 1.490/2018), de autoria do Vereador Bruno Farias de Paiva, **que regula, no âmbito municipal, a aplicação do artigo 55, inciso VI e artigo 56, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, obrigando a utilização do seguro garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, denominando essa modalidade e aplicação da Lei, como Seguro Anticorrupção ó SAC, e dá outras providências**, conforme razões a seguir:

#### RAZÕES DO VETO

O projeto de lei sob análise tem por finalidade precípua obrigar os particulares eventualmente contratados para a execução de obras, fornecimento de bens ou prestação de serviços cujo valor corresponda, no mínimo, à faixa de realização de tomada de preços, isto é, R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), a proceder à contratação de seguro-garantia.

Analisando-se detidamente os vários dispositivos do PLO, constata-se que os mesmos estabelecem diversas regras de contratação do seguro-garantia e contragarantia, momentos de exigência da garantia pela Administração, obrigatoriedade de concordância da seguradora para alterações contratuais, poder de fiscalização da seguradora, dentre outros.

Entretanto, a despeito da importância do combate à corrupção, o PLO analisado apresenta vícios de inconstitucionalidade insanáveis, como restará sobejamente demonstrado adiante.

#### **1. DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGUROS E NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO (ARTIGO 22, INCISOS I, VII E XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).**

Inicialmente, faz-se imprescindível destacar que a Constituição Federal em seu art. 22, incisos I, VII e XXVII atribuiu à União competência privativa para legislar sobre direito civil e seguro.

Nesse sentido, o instituto do seguro-garantia é regulamentado pela Circular nº 477, de 30 de setembro de 2013, editada pela Superintendência de Seguros Privados ó SUSEP, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, criada pelo Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, a quem compete o controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro.

Além disso, cumpre registrar que o artigo 22, inciso XXVII, da CF atribui somente à União a competência para editar normas gerais de licitações públicas e contratos administrativos em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, inciso XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, inciso III.

Dessa maneira, **tem-se que o tratamento dessa matéria é, pois, da competência da União.**

Por conseguinte, **não cabe ao Município invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros**, ainda que sob o argumento de suplementar a legislação federal e adequá-la às peculiaridades locais (artigo 30, incisos I e II, da CF), que é o que se pretende no projeto em estudo, como se verifica das suas justificativas; **em especial quando esta só pode ser delegada em pontos específicos aos Estados -membros** por intermédio de lei complementar federal (artigo 22, parágrafo único).

Esse, inclusive, é o entendimento que vem sendo reiteradamente adotado perante o Supremo Tribunal Federal, conforme se infere dos julgados adiante colacionados:

**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada**, universalizando a cobertura de doenças (Lei no 11.446/1997, do Estado de Pernambuco). 3. **Vício formal**. 4. **Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII)**. 5. Precedente: ADI no 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002, Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1646, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2006, DJ 07-12-2006 PP-00035 EMENT VOL - 02259-01 PP-00166 LEXSTF v. 29, n. 339, 2007, p. 60-74)

**EMENTA:** LEIS 10.927/91 E 11.262 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **SEGURO OBRIGATÓRIO CONTRA FURTO E ROUBO DE AUTOMÓVEIS**. SHOPPING CENTERS, LOJAS DE DEPARTAMENTO, SUPERMERCADOS E EMPRESAS COM ESTACIONAMENTO PARA MAIS DE CINQUENTA VEÍCULOS. **INCONSTITUCIONALIDADE**. 1. O Município de São Paulo, ao editar as Leis 10.927/91 e 11.362/93, que instituíram a obrigatoriedade, no âmbito daquele Município, de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis, para as empresas que operam área ou local destinados a estacionamento, com número de vagas superior a cinquenta veículos, ou que deles disponham, **invadiu a competência para legislar sobre seguros, que é privativa da União, como dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal**. 2. **A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados.** **O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu**

Portanto, existindo lei federal que regule os aspectos gerais de procedimentos licitatórios e contratos administrativos, editada pelo ente federativo constitucionalmente competente para fazê-lo (União), não é de incumbência do Município invadir competência que não lhe cabe, sob pena de o projeto de lei macular-se de inevitável **inconstitucionalidade formal**.

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 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)

A despeito de a inconstitucionalidade formal ser vício insanável e, portanto, impassível de ser convalidado, é deveras importante também analisar o PLO sob o prisma dos preceitos gerais das licitações e contratos administrativos.

#### **2. DA INOBSERVÂNCIA AO REGRAMENTO DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR**

Uma análise menos acurada do texto inserto no PLO é suficiente para concluir que o texto proposto sobremaneira contraria diversos preceitos gerais da Lei Federal nº 8.666/1993, veja-se:

**Art. 1º. É obrigatória a contratação de seguro garantia de execução de contrato pelo tomador em favor do Poder Público, em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços** cujo valor seja igual ou superior ao limite mínimo previsto no artigo 22, inciso II (Tomada de Preços) da Lei Federal nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 (Lei das Licitações).

- **Comentário:** A contratação obrigatória de seguro-garantia contraria o art. 56, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, que atribui a escolha da garantia ao contratado (óCaberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia); igualmente, o PLO analisado apresenta contrariedade à Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, haja vista a vedação contida nesta norma da exigência de garantia de proposta para essa modalidade licitatória, conforme se infere do art. 5º, inciso I;

**Art. 2º.** (omissis)

X ó Valor da Garantia: **valor máximo nominal garantido** pela apólice de seguro garantia, o qual corresponde ao valor total da obra ou do fornecimento de bem ou serviço, conforme estabelecido no contrato principal, devidamente corrigido pelo índice de atualização do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

- **Comentário:** O dispositivo estabelece que o valor da garantia corresponderá ao valor total da obra ou fornecimento do bem ou serviço, contrariando o art. 56, §§ 2º<sup>1</sup> e 3º<sup>2</sup>, da Lei Federal nº 8.666/1993, que limita o valor da garantia a 5 (cinco) ou 10% (dez por cento) do valor do contrato, respectivamente;

**Art. 12. A apólice de seguro garantia, fará parte dos requisitos essenciais para habilitação,** e será apresentada pelo tomador:

I ó Nos contratos submetidos à Lei nº 8.666, de 1993:

a) **na habilitação, quando a exigência de garantia constituir previsão editalícia;**

<sup>1</sup> § 2º **A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato** e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

<sup>2</sup> § 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, **o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato.**

- **Comentário:** O dispositivo obriga a apresentação da apólice de seguro-garantia, correspondente ao valor total do objeto, como requisito de habilitação, contrariando o artigo 31, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993, que autoriza a exigência de apresentação de garantia como requisito de habilitação tão somente em até 1% (um por cento) do valor estimado;

**Art. 13.** Após a apresentação do projeto executivo, a seguradora disporá de 30 (trinta) dias corridos para analisá-lo, diretamente ou por intermédio de terceiro contratado, podendo apresentar sugestões de alteração ao responsável pelo projeto ou contestá-lo, devendo, neste caso, apresentar, às suas expensas, parecer ou laudo técnico apto a justificar os defeitos do projeto executivo apresentado.

**Art. 17.** Admite-se o fracionamento do projeto executivo em frentes de execução, sem prejuízo à emissão da apólice de seguro garantia desde que cada frente executiva apresentada seja previamente aprovada pela seguradora antes do início da execução do contrato principal.

- **Comentário:** Os dispositivos submetem as contratações públicas ao julgo de particular, cujo objeto social sequer corresponde ao objeto contratado mediante a realização do certame licitatório, quando a aprovação deste é de incumbência única e exclusivamente da autoridade administrativa competente, na forma do artigo 7º, § 1º<sup>1</sup>, da Lei Federal nº 8.666/1993;

**Art. 18.** Dependerá de anuência da seguradora sua vinculação às alterações do contrato principal propostas pelo tomador e pelo segurado, após a emissão da apólice de seguro garantia correspondente, que modifiquem substancialmente as condições consideradas essenciais pelas partes no momento da celebração do contrato de seguro garantia.

<sup>1</sup> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

- **Comentário:** O dispositivo determina que as alterações contratuais serão submetidas à avaliação de particular, contrariando o artigo 65, da Lei Federal nº 8.666/1993, que prevê a ocorrência de alterações unilaterais ou por acordo das partes, sem interferências externas;

**Art. 20.** Terceira interessada na regular execução do contrato objeto do seguro garantia, **a seguradora fica autorizada a fiscalizar livremente a execução do contrato principal e a atestar a conformidade dos serviços e dos materiais empregados, bem como o cumprimento dos prazos pactuados.**

**Art. 21.** A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por representante da seguradora especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiro para assisti-lo e subsidiá-lo com informações pertinentes a essa atribuição.

**Art. 22.** O tomador deve colaborar com a seguradora durante toda a execução do contrato, devendo fornecer todas as informações e documentos relacionados à execução da obra, inclusive notas fiscais, orçamentos e comprovantes de pagamento.

**Art. 23.** A seguradora tem poder e competência para:

I ó **fiscalizar livremente** os canteiros de obras, locais de prestação dos serviços, vistoriar máquinas e equipamentos, dirigir-se a chefes, diretores e ou gerentes responsáveis pela prestação e execução dos serviços, estendendo-se esse direito as subcontratações concernentes à execução do contrato principal objeto da apólice;

II ó **realizar auditoria técnica e contábil;** e

III ó **requerer esclarecimentos por parte do responsável técnico pela obra ou fornecimento.**

**Art. 24.** Nos contratos submetidos a esta Lei, apesar da fiscalização exercida pela seguradora, o segurado permanece obrigado ao acompanhamento da execução contratual por seu corpo técnico próprio, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

- **Comentário:** Os dispositivos contrariam o art. 67, da Lei Federal nº 8.666/1993, que atribui o dever de fiscalização contratual ao Gestor indicado pela Administração. Além disso, impõe obrigações à seguradora que, por vezes, podem extrapolar o objeto social constante de seu ato constitutivo;

**Art. 30.** Caso se verifique a caracterização do sinistro, a seguradora sub-roga-se nos direitos do segurado contra o tomador ou terceiros que tenham dado causa ao sinistro, devendo indenizar o segurado até o limite da garantia da apólice, adotando uma das seguintes soluções:

I ó contratar outra pessoa jurídica para realizar o contrato principal;

II ó assumir ela própria, nos limites das obrigações assumidas pelo tomador no contrato rescindido, a execução da parcela restante do projeto com mão de obra própria ou por intermédio de terceiros contratados;

- **Comentário:** O dispositivo inobserva as regras gerais procedimento licitatório, permitindo que terce iro (seguradora) que sequer participou do certame proceda à execução do objeto contratual, contrariando a previsão do art. 64, § 2º, que falta à Administração a convocação do segundo colocado nos casos ali previstos;

**Art. 31.** O art. 56, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fica regulado no âmbito municipal, passando a exigir do vencedor do procedimento licitatório apresentação de seguro garantia de execução do contrato que cubra 100% (cem por cento) do valor do contrato.

- **Comentário:** O dispositivo estabelece que o valor da garantia corresponderá ao valor total da obra ou fornecimento do bem ou serviço, contrariando o art. 56, §§ 2º<sup>1</sup> e 3º<sup>2</sup>, da Lei Federal nº 8.666/1993, que limita o valor da garantia a 5 (cinco) ou 10% (dez por cento) do valor do contrato, respectivamente;

Desse modo, cumpre informar que o seguro -garantia não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas sim um acessório que garante a exequibilidade das contratações públicas. Sendo o interesse da contratada e da seguradora primariamente econômicos, submeter o andamento e fiscalização da execução contratual a quaisquer deles pode, a longo prazo, mais comprometer do que auxiliar a probidade e transparência na condução da máquina administrativa e utilização do erário.

Assim, percebe -se que o texto normativo apresenta diversos dispositivos que contrariam o princípio de Direito Administrativo consistente na supremacia do interesse público sobre o particular.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup>, a prevalência dos interesses da coletividade sobre os interesses dos particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável e justifica a existência de diversas prerrogativas em favor da Administração Pública, tais como a

<sup>1</sup> § 2º **A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato** e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

<sup>2</sup> § 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, **o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato.**

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 20.

presunção de legitimidade e a imperatividade dos atos administrativos, os, os prazos processuais e prescricionais diferenciados, o poder de autotutela, a natureza unilateral da atividade estatal, entre outras.

Com efeito, é quase unânime na doutrina administrativista que os contratos administrativos têm natureza jurídica de **contrato de adesão**<sup>1</sup> como decorrência da aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, visto que cláusulas contratuais são, via de regra, unilateralmente fixadas pela Administração, em que pese a existência de hipóteses de alteração consensual.

<sup>1</sup> SCATOLINO, Gustavo, TRINDADE, João. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JUSPodivm, 2016. p. 651.

Assim, se o contrato possui tal natureza, não há que se submeter quaisquer modificações ao crivo da seguradora, como nos moldes trazidos no PLO analisado, sob pena de inversão princípio lógica onde o interesse privado sobrepõe-se ao interesse público.

Ademais, segundo Marçal Justen Filho<sup>1</sup> *ão estabelecer requisitos de habilitação, a Administração Pública pretende cercar-se de todas as cautelas para evitar o insucesso da contratação [...] Isso significa exigir do particular o fornecimento de garantias de indenização de eventuais danos.*

Aliás, o Tribunal de Contas da União<sup>2</sup>, ao tratar sobre garantia contratual, orienta que *Antes de estabelecer no edital exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto.*

Ora, a obrigatoriedade de contratação de um seguro representa um encargo econômico-financeiro para o particular que, para promover a garantia, certamente acarretará aumento de custo para o contratado e, conseqüentemente, implicará o seu repasse para a Administração Pública embutido na proposta apresentada na licitação. A esse respeito, Marçal Justen Filho<sup>3</sup> alerta que *ã exigência de garantias vultosas poderia ser instrumento de impedimento à livre participação dos interessados [...] Sob essa abordagem, a garantia produz malefícios. Tanto reduz o número de licitantes como acarreta elevação dos custos para a Administração.*

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 718.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. - Brasília: TCU, Secretária-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 740.

<sup>3</sup> ibidem, p. 719.

No presente caso, tem-se que a apólice de seguro garantia é documento essencial para habilitação, como se denota do art. 12, devendo o tomador apresentá-la por ocasião da habilitação (art. 12, inciso I), caso haja previsão editalícia, ou no momento da celebração do contrato (art. 12, inciso II).

É certo que inexistente dispositivo regulamentando o momento de apresentação da garantia prevista no art. 56 da Lei Federal nº 8.666/1993. Entretanto, a doutrina administrativista e a jurisprudência pátria, notadamente das Cortes de Contas, entendem que a garantia de execução contratual deve ser exigida única e exclusivamente do vencedor do certame licitatório a fim de garantir que o contrato será executado nos termos em que fora pactuado. A esse teor, veja-se orientação do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup>:

**Segundo visto anteriormente (no título Garantia de Participação), garantia de contrato geralmente só é feita por instituições financeiras após assinatura do termo. Assim, é muito importante que conste do edital e do contrato prazo suficiente para que o futuro contratado possa apresentar o documento de garantia exigido.**

Vê-se, portanto, que a imposição de garantia de execução deve ser avaliada individualmente, caso a caso, isso porque a exigência pode restringir a competição e tornar o contrato desnecessariamente mais oneroso.

Logo, tem-se que o projeto de lei em comento apresentou substancial contrariedade aos mais variados dispositivos constantes da Lei Federal nº 8.666/93 e ao interesse público, redundando, também, em inconstitucionalidade formal.

### 3. DO PROJETO DE LEI Nº 559/2013 QUE REVOGA EXPRESSAMENTE A LEI FEDERAL Nº 8.666/93 E INSTITUI NORMAS PARA LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

<sup>1</sup> ibidem, p. 739.

O Senado Federal aprovou, em dezembro de 2016, o projeto de lei nº 559/2013, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, tendo, então, encaminhado para a Câmara dos Deputados apreciar e deliberar sobre a matéria.

Nessa perspectiva, o supramencionado PLO disciplinou o instrumento regulamentado no projeto de lei encaminhado pela Câmara Municipal de João Pessoa, majorando o seguro garantia para *i) 30%, para grandes obras (acima de R\$ 100 milhões); ii) De 10 a 30% para outras obras, admitidas outras formas de garantia na mesma proporção.*

Assim, percebe-se da leitura da proposta aprovada no Senado Federal que a proposta de alteração da legislação que rege as licitações e contratos administrativos, instituiu a exigência de garantia apenas para contratos vultosos, o que corrobora ser o seguro anticorrupção um instrumento potencialmente oneroso para licitações pequenas e médias.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão **vetar totalmente o Projeto de Lei nº 562/2018 (Autógrafo nº 1.490/2018)**, fazendo-o com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.

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

  
LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ  
Prefeito

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

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **Marcos Vinícius Sales de Nóbrega**  
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 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 *ótimo 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 o meio ambiente, combatendo a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI).**

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 o 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 a 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;

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 esgotamento 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.

Entretanto, 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 de função e atribuições na Administração direta do Município (inciso IV)**<sup>1</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.

Cumpra 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 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.

Portanto, 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, óbvio, 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:

<sup>1</sup> Artigo 30 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

[...]  
**IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração direta do Município.**

*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 e 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)*

Entretanto, 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 deontológicos 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 interpretados 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, óbvio, 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 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, óbvio, da CF/88.

Por outro lado, da leitura do § 2º, do art. 1º subsume-se que o projeto de lei específica 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>1</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.

<sup>1</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.

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

**CIDADE COM  
SOM ALTO,  
EDUCAÇÃO  
LÁ EMBAIXO.**

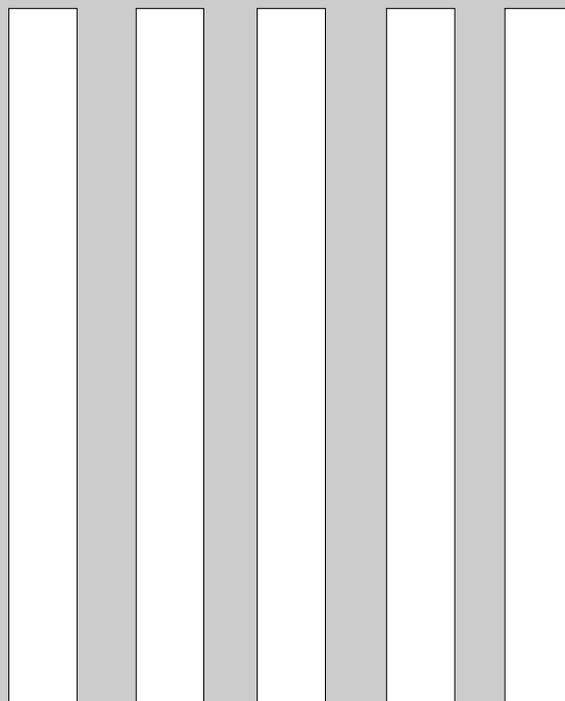
**SEJA SEMPRE EDUCADO.**

Em casa, na rua, na praia, no trânsito,  
no barzinho ou em qualquer lugar,  
poluição sonora não é legal.  
Ela prejudica a nossa saúde,  
o meio ambiente e é crime.

**SE PRECISAR, DENUNCIE.**  
**0800.281.9208**



**RESPEITE A FAIXA  
DE PEDESTRE**



**FAÇA SUA PARTE**

**JOÃO PESSOA  
JÁ ESTÁ SE  
ORGULHANDO**