PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: Projeto de Lei Ordinária nº 24/2026 – Institui no âmbito do Município de Leme o Programa Municipal de Fiscalização Colaborativa de Resíduos Sólidos e dá outras providencias. Análise de constitucionalidade e legalidade de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui programa de denúncia de descarte irregular de lixo, com previsão de multa ao infrator e recompensa ao denunciante.

Senhora Presidente

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei Ordinária nº 24/2026, de autoria do Vereador João Cerbi, que visa instituir no âmbito do Município o "Programa Municipal de Fiscalização Colaborativa de Resíduos Sólidos".

A proposta busca incentivar a população a registrar e denunciar o descarte irregular de lixo, utilizando-se de fotos e vídeos para auxiliar o poder público na identificação de infratores e na aplicação das sanções cabíveis. O projeto prevê ainda que o Poder Executivo instituirá mecanismos de incentivo à participação popular e regulamentará a lei.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade no que pese aos projetos apresentados nesta Casa Legislativa; a análise está restrita aos aspectos de legalidade, para efeito de admissibilidade e tramitação.

A análise da proposição deve ser feita sob duas óticas principais: a competência do Município para legislar sobre a matéria (análise material) e a

regularidade do processo legislativo, em especial a iniciativa para a propositura da lei (análise formal).

O Projeto de Lei trata de matéria ambiental e de política urbana, especificamente a gestão de resíduos sólidos. A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I e II, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A doutrina é pacífica ao reconhecer que a gestão do espaço urbano e a proteção ambiental correlata são a essência do interesse local. O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles ensina que o "interesse local" se caracteriza pela predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. Em suas palavras:

> "O que define o 'interesse local' não é a exclusividade do interesse, mas a sua predominância. (...) Tudo o que for de interesse predominantemente municipal deve ser disciplinado por lei municipal." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 136).

Nesse sentido, a limpeza urbana e a correta destinação dos resíduos sólidos são temas que afetam diretamente o cotidiano da população local, a saúde pública e a qualidade do ambiente urbano, configurando matéria de predominante interesse municipal. A Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) corrobora essa visão, atribuindo aos Municípios a responsabilidade pela gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus territórios.

Portanto, sob o aspecto material, o Município possui competência para legislar sobre o tema.

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece um rol de matérias cuja iniciativa de lei é privativa do Chefe do Poder Executivo. Essas regras, por força do princípio da simetria, são de observância obrigatória pelos Municípios.

O princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea de nossa Constituição (art. 2º), veda que um poder interfira indevidamente nas atribuições típicas de outro. Leis de iniciativa parlamentar que criem ou alterem a estrutura da administração, gerem despesas ou, de modo geral, disponham sobre a organização e o funcionamento de órgãos do Executivo, são consideradas inconstitucionais.

Sobre o tema, o constitucionalista Alexandre de Moraes esclarece:

> "A usurpação de iniciativa legislativa reservada constitui vício de inconstitucionalidade formal, insanável pela sanção do Chefe do Poder Executivo, pois a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, em determinadas matérias, representa uma garantia de harmonia e independência entre os poderes." (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 691).

O projeto em análise, ao determinar em seus artigos 4º e 5º que o Poder Executivo "instituirá" mecanismos e "regulamentará" a lei, avança sobre a esfera de gestão e planejamento administrativo, que é atribuição exclusiva do Prefeito. Trata-se de um comando concreto, que retira do administrador a análise de conveniência e oportunidade para a prática de tais atos.

José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra, adverte sobre essa ingerência:

> "Não pode a lei, de autoria parlamentar, determinar ao Executivo a prática de certos atos que se inserem na função administrativa, como, por exemplo, a realização de obras, a criação de programas, a fiscalização de certas atividades. Em tais casos, há flagrante ofensa ao princípio da separação de poderes." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 62).

A jurisprudência acompanha a doutrina, diferenciando as leis impositivas (inconstitucionais, se de iniciativa parlamentar) das leis autorizativas (constitucionais).

- **Inconstitucionalidade de Lei Impositiva:**
  TJ-MT - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 10238553720258110000 — Publicado em 26/11/2025
  É formal e materialmente inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que imponha ao Poder Executivo obrigações administrativas e operacionais, por violação à reserva de iniciativa e ao princípio da separação dos poderes.
- **Constitucionalidade de Lei Autorizativa:**
  TJ-RS - ADI: 70074889684 RS — Publicado em 23/05/2018
  Não padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que cria o programa (...) **facultando** ao Município o estabelecimento de parcerias (...). A lei impugnada não determina a implantação do programa em questão e nem estabelece prazo para tanto, **meramente facultando** à Administração Pública Municipal efetivar tal programa, atendendo critérios de conveniência e oportunidade.
- **Análise de caso similar sobre resíduos:**
  TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20359657320218260000 — Publicado em 30/08/2021
  Em um caso sobre um programa de "Eventos Lixo Zero", o TJ-SP considerou que a matéria ambiental é de iniciativa concorrente, mas declarou a inconstitucionalidade de dispositivos que criavam obrigações para órgãos de fiscalização sob gestão do Poder Executivo.

Dessa forma, a redação atual do projeto padece de vício formal de iniciativa, sendo altamente vulnerável a um futuro controle de constitucionalidade.

Para sanar o vício e alinhar o projeto à doutrina e à jurisprudência dominantes, sugere-se a alteração da redação dos artigos 4º e 5º, transformando a natureza impositiva da norma em autorizativa.

Sugestão para o Art. 4º:

"Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir mecanismos de incentivo à participação popular no Programa, observada a disponibilidade orçamentária e a legislação financeira aplicável."

Sugestão para o Art. 5º:

"Art. 5º O Poder Executivo, se julgar necessário, poderá regulamentar esta Lei no que couber."

Com essas modificações, a lei passa a ser uma faculdade posta à disposição do administrador, que a implementará segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, preservando a harmonia entre os Poderes.

Por todo o exposto, com fundamentação na legislação, jurisprudência e doutrina, com as devidas ressalvas, apresenta o presente parecer-técnico **OPINATIVO**, conforme já se manifestou o Pretório Excelso[1], mesmo porque, por si só não vincula a manifestação das Comissões Permanentes e a convicção dos membros deste Poder Legislativo, sendo assegurada ainda a soberania do Plenário no sentido de que o presente projeto encontra-se em condições de tramitação por esta Casa, salvo haja a devida correção do vício apontado.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria *"Dr. Waldir José Baccarin"* em 11 de março de 2.026.

PAULO AUGUSTO HILDEBRAND

Assinado de forma digital por PAULO AUGUSTO HILDEBRAND
Dados: 2026.03.11 15:24:31 -03'00'

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO

[1] "**O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex oficio* da lei.** Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.