

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: /2025.

PROTOCOLO: 4445/2025.

DATA ENTRADA: 23 de setembro de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.263 de 2025.

AUTORIA: Vereador Fagner Dos Animais

EMENTA: Altera o Artigo 2º da Lei Municipal nº 7.372, de 18 de junho de 2025, que dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências, altera seu conteúdo e acrescenta o parágrafo único.

CONCLUSÃO: **Desfavorável.**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.263 de autoria do Vereador Fagner Dos Animais**. O objetivo do projeto de lei é alterar o Artigo 2º da Lei Municipal nº 7.372, de 18 de junho de 2025, que dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências, altera seu conteúdo e acrescenta o parágrafo único.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por dois artigos e parágrafo único, todos devidamente formulados pelo parlamentar.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



### **JUSTIFICATIVA**

Inicialmente, faz-se necessário destacar que, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, não se permitindo, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e à estruturação da Administração Pública.

No mérito jurisprudencial, destaca-se o quanto disposto no art. 63, inciso I, da Constituição da República:

“Este panorama não indica que ao Poder Legislativo é vedada a inclusão em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, senão nos casos em que faltar pertinência temática ou houver aumento da despesa prevista (art. 24, § 5º, I, Constituição Estadual), o que desabona a arguição de inconstitucionalidade, porque a previsão controvertida não gera acréscimo à despesa originariamente prevista nem falece pertinência temática.”

Dar nova redação à Lei citada é fazer valer o ordenamento jurídico e seus preceitos. A regulamentação torna-se, ainda, mais urgente e necessária quando abarca deveres e direitos sociais manifestos.

Com a vigência da Lei nº 3.732/2025, que incluiu em seu rol esse tipo de condomínio, surgiram graves problemas e excessiva onerosidade aos moradores dessa faixa habitacional. Ressalte-se que a renda dos que ali residem, conforme os programas sociais de habitação, alcança até R\$ 4.800,00.

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## **2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante<sup>1</sup>, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

**Art. 91** – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

**Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o **a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

**Art. 274** – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

---

<sup>1</sup> Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

**“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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### 3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor,

além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

#### 4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Vereador foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

##### LEI ORGÂNICA

**Art. 35** - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

**Parágrafo Único** - São leis complementares as que disponham sobre:

**I** - código tributário do Município;

**II** - código de obras e edificações;

**III** - código de posturas;

**IV** - código sanitário;

**V** - plano diretor;

**VI** - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

**VII** - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

##### REGIMENTO INTERNO

**Art. 123** – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

**I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;**

**II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;**

**III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;**

**IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;**

**V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.**

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Ordinária**, conforme definido no inciso I do Art. 123 do Regimento Interno, para matérias de competência da administração municipal, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, é correta e demonstra a regularidade formal da proposição.

## 5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

A iniciativa do Vereador é legítima, uma vez que a matéria tratada versa sobre tema de interesse local, relacionado à organização e gestão do serviço público de coleta de resíduos sólidos no âmbito do Município de Caruaru. Desse modo, não há invasão de competência da União ou do Estado, estando a proposição amparada no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

## **6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.**

O Projeto de Lei em exame altera a Lei Municipal nº 7.372, de 18 de junho de 2025, com o objetivo de alterar o Artigo 2º, que dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências, altera seu conteúdo e acrescenta o parágrafo único.

Embora a matéria esteja relacionada à gestão de resíduos sólidos, tema de interesse local, a proposta incorre em vício formal de iniciativa, uma vez que altera diretamente atribuições, a estrutura operacional e a despesa de um serviço público essencial, qual seja, o serviço municipal de coleta de resíduos.

A proposta, ao alterar os critérios que definem os grandes geradores de resíduos sólidos e incluir exceções para condomínios classificados como Faixa 1 e Faixa 2 dos programas habitacionais do Governo Federal, interfere diretamente na organização administrativa e financeira do serviço de limpeza urbana. Isso afeta a alocação de recursos, a execução contratual e a operacionalização sob responsabilidade do Poder Executivo, invadindo competência privativa do Prefeito e violando o princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Além disso, a exclusão com base em critérios socioeconômicos, sem respaldo técnico ou ambiental, compromete a uniformidade da política municipal de gerenciamento de resíduos, pode incentivar o descarte irregular e transfere indevidamente ao poder público obrigações que deveriam ser assumidas pelos próprios geradores, contrariando os princípios da isonomia, da eficiência e da responsabilidade compartilhada.

Desse modo, embora o tema tenha relevância social e repercussão no âmbito local, a iniciativa parlamentar é formalmente inconstitucional, por afrontar a prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal na condução e estruturação dos serviços públicos.

Como assegura o art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso IV, do Regimento Interno, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que são de competência exclusiva do Poder Executivo, quais sejam:

Art. 36 – São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III – **criação, estrutura e atribuições** de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – **disponham sobre matéria financeira**, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos; vide Art. 36 §2º LOM

(...)

IV – **tratem de criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Nesse sentido, a jurisprudência corrobora o entendimento de que leis municipais de iniciativa parlamentar que geram aumento de despesas ou interferem na organização administrativa do Executivo **são formalmente inconstitucionais**. O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada sobre o tema. No julgamento do **RE XXXXX/RJ**, o STF reafirmou que **somente é válida a atuação do Poder Legislativo sobre matérias de iniciativa reservada ao Executivo quando houver pertinência temática e ausência de impacto orçamentário direto ou indireto**.

Supremo Tribunal Federal STF - AG.REG. NO  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE XXXXX RJ

Supremo Tribunal Federal STF

4-5 minutos

---

Ementa

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. POSSIBILIDADE DE EMENDAS DO PODER LEGISLATIVO, DESDE QUE GUARDEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA E NÃO IMPLIQUEM AUMENTO DE DESPESA. ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR 118/2007 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMENDA APROVADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA A FIM DE PROIBIR A DEMISSÃO IMOTIVADA DE SERVIDORES CONTRATADOS PELO REGIME CELETISTA. VEDAÇÃO QUE IMPLICA AUMENTO INDIRETO DE DESPESA COM PESSOAL, POIS LIMITA A INICIATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DE REDUZIR GASTOS COM O PESSOAL, QUANDO NECESSÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é no sentido de serem de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. Entretanto, o Poder Legislativo tem competência para emendar o projeto de lei, desde que observada a pertinência temática e a vedação de aumento de despesa.

2. Na origem, trata-se de Representação por inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro em face do artigo 4º da Lei Complementar Estadual 118, de 29/11/2007, que dispõe sobre a atividade de saúde como área de atuação estatal sujeita a desempenho por fundação

pública de direito privado nos termos do art. [37](#), [XIX](#), da [Constituição Federal](#), com a possibilidade de contratação de funcionários públicos celetistas.

3. A Casa Legislativa aprovou emenda ao projeto original para alterar o art. 4º da referida Lei Complementar, de modo a proibir a demissão imotivada dos servidores contratados pelo regime celetista.

4. A norma impugnada no presente RE, ao proibir a demissão imotivada dos servidores da fundação estadual contratados pelo regime celetista, adentrou em matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, pois versa diretamente sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. [Precedentes](#).

5. Em situação idêntica à do presente processo, a Primeira Turma do STF, no [RE 1.472.668-Agr](#), Rel. [Min. CRISTIANO ZANIN](#), Dje de 20/6/2024, assentou que a matéria atinente à proibição de demissão imotivada dos empregados públicos contratados pelo regime da [CLT](#) é estritamente afeta à organização e funcionamento da [Administração Pública](#), portanto, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

6. Referida vedação implica aumento indireto de despesa com pessoal, pois limita a iniciativa da Administração de reduzir os gastos com pessoal, quando necessário. Por esse motivo, não cabe a emenda feita pelo Poder Legislativo.

7. Agravo Interno provido, a fim de negar provimento ao Recurso Extraordinário e manter o acórdão recorrido.

Analogamente, a exclusão de determinados empreendimentos (condomínios Faixa 1 e Faixa 2) da obrigação de gerenciar seus resíduos sólidos representa **um ônus financeiro adicional à administração pública**, pois transfere ao Município responsabilidades operacionais e orçamentárias que, pela legislação vigente, são atribuídas aos próprios geradores. Isso configura, portanto, aumento indireto de despesa sem a correspondente estimativa de impacto e sem estudo de viabilidade, o que reforça a inconstitucionalidade material da proposta.

## 7. EMENDAS

Considerando o posicionamento desfavorável, a CJL se reserva ao não considerar a apresentação de emendas pelo relator.

## 8. PRECEDENTES

A Consultoria Jurídica Legislativa, nos termos regimentais, considerando a matéria em espécie, apresentou pareceres com conclusão idêntica, eis os precedentes:

- Projeto de Lei nº 10.223/2025, entre outros;

## 9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Por este parecer se tratar de peça meramente acessória, opinativa, e sem força impositiva, indica a Consultoria Jurídica Legislativa que a Câmara somente pode deliberar, caso entenda por aprovar a proposição, com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

**Art. 115** – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

**Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

## 10. CONCLUSÃO

### 10.1. Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.263/2025, em sua redação original, apresenta vício de iniciativa formal insanável. A proposição dispõe sobre a criação de atribuições e obrigações para órgãos da administração pública municipal, gerando novas despesas e invadindo a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela ilegalidade e ausência de regimentalidade do projeto, condicionando seu parecer.

DESFAVORÁVEL à tramitação da proposta.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 09 de outubro de 2025.

---

**Dr. ANDERSON MELO**

OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação  
Digital.

---

**MARIA FERNANDA CAVALCANTI  
CARVALHO**

Estagiária de Direito.

---

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**

Consultora Jurídica Geral.

---

**Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS**

Consultor Jurídico Executivo.