PROCESSO N.º 52461323120268217000/RS – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: MUNICÍPIO DE ALEGRETE

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS

PARECER

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. Município de Alegrete. Lei Municipal nº 6.955/2025, oriunda de proposição legislativa apresentada pela Câmara de Vereadores, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da triagem dos resíduos sólidos no município de Alegrete por Cooperativas e Associações de catadores sem fins lucrativos, antes da remessa ao aterro sanitário". **1.** Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. **2.** Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. **3.** Violação aos artigos 60, inciso II, alínea "d" e 82, inciso VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, "caput", todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO**.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Alegrete**, objetivando a

retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 6.955, de 18 de dezembro de 2025**, que *"dispõe sobre a obrigatoriedade da triagem dos resíduos sólidos no município de Alegrete por Cooperativas e Associações de catadores sem fins lucrativos, antes da remessa ao aterro sanitário"*, por ofensa aos artigos 8º, 60, inciso. II, alínea "d", e 82 da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao tratar de matéria atinente à *obrigatoriedade da triagem de resíduos sólidos por cooperativas antes de remeter o lixo ao aterro sanitário*, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo, pois impôs obrigações ao Poder Executivo, afrontando os princípios da separação, independência e harmonia entre os poderes. Sustenta que a norma padece de vício de iniciativa, ao dispor sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, como a criação de despesas sem o respectivo cálculo de impacto financeiro e a interferência na organização e funcionamento da administração municipal, notadamente no que tange à gestão de resíduos sólidos, violando o disposto nos arts. 8º, 60, inciso II, alínea "d", e 82 da Constituição Estadual. Pondera que a imposição de novas etapas logísticas no serviço de coleta, como o transporte para cooperativas antes da destinação final, além de onerar o Município, tornaria o serviço inviável e com potencial para gerar efeitos negativos para a comunidade. Postulou a concessão de medida liminar e, por fim, a

procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do ato normativo (Petição inicial e documentos que a instruem nos Eventos 1 e 9).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 11 – DESPADEC1).

Irresignado com o indeferimento da liminar, o Município interpôs Agravo Interno alegando prejuízos a certame licitatório em andamento e insistindo na existência de vício formal (Evento 17 – AGRAVO1 e EDITAL2).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico (Evento 20 – PET1).

A Câmara de Vereadores de Alegrete, notificada (Evento 18), apresentou contrarrazões ao recurso e informações de mérito, defendendo a constitucionalidade da lei com fundamento no Tema 917 de Repercussão Geral do STF e na inexistência de aumento de despesas públicas (Evento 22 – CONTRAZ1 e Evento 23 – INF1).

É o breve relatório.

2. A Lei Municipal questionada possui o conteúdo abaixo colacionado:

LEI Nº 6.955, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2025

Dispõe sobre a obrigatoriedade da triagem dos resíduos sólidos no município de Alegrete por Cooperativas e Associações de catadores sem fins lucrativos, antes da remessa ao aterro sanitário.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE
Faço saber que a Câmara Municipal manteve, e eu promulgo a seguinte lei, nos termos do art. 81, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Alegrete:

Art. 1º Os resíduos sólidos orgânicos e recicláveis deverão ser triados adequadamente por Cooperativas ou Associações de Catadores, sem fins lucrativos, antes da destinação ao aterro sanitário.
Parágrafo único. As Cooperativas ou Associações de Catadores deverão possuir mais de um ano de atividade no município.
Art. 2º Todo o resíduo sólido triado pelas Cooperativas e Associações será devidamente pesado, devendo o município efetuar a contrapartida de cinquenta por cento do valor pago pelo transbordo, transporte e destinação final em aterro sanitário, por tonelada do resíduo sólido triado.
Art. 3º O transporte dos resíduos sólidos até as Cooperativas ou Associações fica a cargo do Município, ou de empresa em caso de terceirização do serviço de coleta.
Art. 4º As Cooperativas ou Associações poderão estar instaladas em lugares cedidos por órgãos públicos ou privados.
Art. 5º Será suspensa a triagem pelas Cooperativas e Associações que:
I- não triarem, pelo menos, vinte por cento dos resíduos destinados durante três meses consecutivos, podendo retornar após três meses, desde que façam os ajustes necessários para o cumprimento da meta;
II- permanecer, por mais de três dias, com os resíduos sólidos acumulados sem realizar a devida triagem;
III- destinarem incorretamente os resíduos, vindo a causar danos ambientais previstos em lei.
Art. 6º As concessões das Cooperativas ou Associações sem fins lucrativos serão limitadas a cada quinze mil habitantes.
Art. 7º As Cooperativas ou Associações deverão, obrigatoriamente, ter uma área para compostagem dos resíduos sólidos orgânicos.

> *Art. 8º As políticas, eventos ou campanhas de coletas de material recicláveis, incluindo os Eletrônicos, deverão, prioritariamente, ser destinados às Cooperativas ou Associações.*
> *Art. 9º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.*
> *Art. 10. Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias da sua publicação oficial.*
> *Palácio Dr. Lauro Dornelles, Gabinete da Presidência, em Alegrete, 18 de dezembro de 2025.*

3. Merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Alegrete, ao editar a norma impugnada – estabelecendo a obrigatoriedade da triagem de resíduos sólidos por cooperativas e associações de catadores antes do envio do lixo ao aterro sanitário –, disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia ao Chefe do Poder Executivo, visto que interferiu na organização e funcionamento da administração municipal no que tange à gestão de resíduos sólidos.

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, porquanto na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", e do artigo 82, inciso VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Governador do Estado, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a criação de encargos, obrigações operacionais para órgãos da administração pública. *In verbis:*

> *Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*
> *[...].*
>
> *Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> *[...].*
> *II - disponham sobre:*
> *[...].*
> ***d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública**. (grifo nosso)*
>
> *Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*
> *[...]*
> *VII - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual**;* – grifou-se.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre tal matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles[1]:

> *[...]*
> ***A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva.** No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade*

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

> *da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...]*. – grifou-se.

No caso em apreço, embora o *conteúdo material* da Lei n.º 6.955/2025 (fortalecimento de cooperativas e triagem de resíduos) seja compatível com a Constituição Federal de 1988 e com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010), observa-se que a referida norma local impôs obrigações que interferem na gestão e nas atribuições da Administração Pública:

a) o art. 3º determina expressamente que o transporte dos resíduos sólidos até as cooperativas ou associações ficará a cargo do Município ou de empresa terceirizada, impondo, assim, uma nova obrigação operacional e logística à máquina pública, configurando efetiva criação de atribuição;

b) o art. 1º proíbe o envio direto de resíduos ao aterro sanitário, obrigando a triagem prévia por cooperativas ou associações. Tal demanda altera o fluxograma, a organização e a execução do serviço contínuo de coleta de lixo, prerrogativa típica de gestão e organização do Poder Executivo.

Portanto, a norma atacada interfere na organização administrativa do Poder Executivo, com reflexo na concessão do serviço público de limpeza urbana, que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal e em relação ao qual o autor da ação, em sede de Agravo Interno, noticiou já ter sido publicado edital de licitação para a contratação de empresa justamente para viabilizar a adequação e operação de unidade de triagem e de transbordo, transporte de

resíduos sólidos urbanos e destinação de resíduos verdes e pneumáticos, por meio do pregão eletrônico n.º 058/2026 (Evento 17 – AGRAVO1 e EDITAL2).

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, visto que afronta o disposto nos artigos 8º, *caput*, 60, inciso II, alínea "d", e 82, inciso VII, da Constituição Estadual.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em casos análogos, reconheceu a inconstitucionalidade de proposições legislativas oriundas do Poder Legislativo, quando estas impõem obrigações, tarefas ou encargos operacionais diretos a órgãos do Poder Executivo, conforme ilustram os precedentes a seguir indicados:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.463/2022, DO MUNICÍPIO DE LAJEADO/RS. UTILIZAÇÃO DO TRITURADOR DE GALHOS DE ÁRVORES PROVENIENTES DE PODAS E TOMBAMENTOS E REAPROVEITAMENTO DOS RESÍDUOS.* ***INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO.*** *INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.* ***VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES****. 1. Lei Municipal nº 11.463/2022, do Município de Lajeado/RS, que "Dispõe sobre a utilização do triturador de galhos de árvores provenientes de podas e tombamentos e reaproveitamento dos resíduos.". 2.* ***A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal****, o que, conforme jurisprudência desta Corte,* ***se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal.*** *3.* ***Flagrante ofensa à competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal****, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal*

verificada. 4. ***Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal****, consagrado no artigo 10, e aplicável aos municípios por força do artigo 8º, ambos da Carta Estadual/1989. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085811362, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-10-2024) – grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS NS. 8.262/2018 E 7.604/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE. ***ATOS NORMATIVOS DE INICIATIVA PARLAMENTAR,*** *ESTABELECENDO NORMAS E SANÇÕES PARA ATOS LESIVOS À LIMPEZA PÚBLICA E TERRENOS BALDIOS.* ***VÍCIO DE INICIATIVA****. CLÁUSULA DE RESERVA. Os diplomas legais impugnados, de iniciativa parlamentar, ao estabelecerem normas e sanções para atos lesivos à limpeza pública e terrenos baldios, bem como impondo providências a serem tomadas pelo Executivo, invadiram competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública* ***traduz matéria que se insere na esfera exclusiva inciativa do Chefe do Poder Executivo local,*** *em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, §1º, II, letra 'b', da Constituição Federal. Entendimento do Supremo Tribunal Federal.* ***A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservada ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração****. Tem-se também violação do art. 84, VI, letra 'a', da Carta Política, bem como vulnera o* ***art. 82, incisos III e VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul****. Pedido julgado procedente.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085151603, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 15-10-2021) – grifou-se.

Necessário, ainda, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da

Constituição Estadual[2]. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo - transposta, no caso em exame, ao Chefe do Poder Executivo - é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

De se consignar que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ao se deparar com ação direta de inconstitucionalidade que envolvia debate muito semelhante ao vertido nestes autos, sufragou posição em linha com a ora defendida:

> *REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 3.246/2020 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE "DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÉLULA DE SEGURANÇA PARA OS GARIS NOS CAMINHÕES QUE FAZEM* ***A COLETA DE LIXO." INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES*** *. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.* ***A lei em foco estabelece que o Poder Público Municipal deve instalar célula de segurança para os garis nos caminhões que fazem a coleta de lixo no***

[2] *Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

> ***âmbito do Município. Medida adotada que afeta atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal, dispondo sobre sua organização e funcionamento,*** *com aumento de despesas sem a respectiva fonte de custeio e previsão orçamentária. A matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo . Lei municipal que acarreta verdadeira usurpação de competência, havendo vício de iniciativa e violação à separação dos poderes. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO (TJ-RJ - ADI: 00820614420228190000 202200700380, Relator.: Des(a). MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO, Data de Julgamento: 22/05/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 20/06/2023).*

Vale observar, por fim, que, além da alegada interferência na organização administrativa, o autor da ação também sustentou a criação de despesas sem o respectivo cálculo de impacto financeiro, porquanto o projeto cria obrigações diretas ao Poder Executivo, como *pagamento de contrapartidas (art. 2º), execução de transporte (art. 3º)*. Nesse aspecto, conquanto o proponente aponte vício formal decorrente da ausência de estimativa de impacto financeiro, no curso do procedimento legislativo que originou a norma – situação a qual, se verificada, realmente ensejaria inconstitucionalidade, por afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal[3] – tal alegação conflita com a conclusão apresentada pela Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas, que proferiu voto favorável à proposição por não ter detectado óbices quanto à questão

[3] *Art. 113 - **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.* (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

financeira e orçamentária, especialmente em razão do teor do Ofício GAB/PREF/788/2024 informando que *"o presente Projeto de Lei não acarretará aumento das despesas do Poder Executivo. Pelo contrário, proporcionará uma redução nos custos atualmente suportados pelo serviço de transbordo, ao mesmo tempo em que beneficiará diretamente os catadores, que dependem dessa atividade para o sustento de suas famílias."* (Evento 22 –OUT4, OUT5 e OUT6). Por tal motivo, deixa-se de examinar tal alegação em específico.

Logo impositiva a procedência da ação.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela **procedência** da ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 13 de outubro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos[4].

ACQA

[4] Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria n° 291/2023/GABPGJ