



Nova Friburgo, 07 de novembro de 2025.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** à Lei nº 5.108/25, que *“Dispõe sobre a coleta contínua de lixo eletrônico de pequeno porte nas escolas públicas e privadas do município”*, nos termos do artigo 173, §1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passa a expor.

Razões do Veto

De plano, é importante consignar que o Poder Executivo Municipal reconhece a importância da matéria tratada na proposição, uma vez que visa à consecução de política pública em defesa do meio ambiente. Contudo, ainda que louvável, pondera-se a necessidade de reflexão acerca do seu conteúdo, tanto no plano de sua validade, quanto no plano do interesse público quanto à sua efetividade.

De tal sorte, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade e o interesse público da matéria constante da Lei, tendo em vista que, nos termos do art. 173, §1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar no mérito das razões que justificam o veto, é importante destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e que irá sofrer a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.



Por certo, o controle de constitucionalidade pode ser jurídico e repressivo, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, prévio e preventivo, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de controle prévio preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade ou de interesse público está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo, que ocorre após todo o devido processo legislativo.

Em relação à propositura analisada, considerando teor do seu conteúdo, verifica-se a existência de vício formal de iniciativa, tendo em vista que o Poder Legislativo não possui competência para a propositura de leis que prevejam atribuições de Secretarias e órgãos da administração direta e indireta.

Destarte, o exegeta, ao analisar uma norma jurídica, deve desenvolver o seu raciocínio da maneira mais ampla possível, observando mais do que as palavras deixam aparente em uma primeira leitura. Deve primar, em especial, pela análise dos impactos que serão sentidos no mundo material em razão da inovação no ordenamento jurídico e da efetividade e necessidade dos seus objetivos, sem se afastar da análise subjetiva do controle que deve se dar a atos normativos e regulamentares que recaem sobre a Administração Pública.

Nesse sentido, ressalta-se que a lei em apreço determina a coleta contínua de lixo eletrônico de pequeno porte nas escolas públicas e privadas localizadas no Município (art. 1º). Determina, ainda, que o Poder Executivo promoverá campanhas e publicidade de educação ambiental (art. 3º) e, em seu artigo 4º, determina que o Poder Executivo irá estabelecer a implantação da coleta contínua de lixo eletrônico de pequeno porte de acordo com as atribuições dispostas no anexo I da Lei Complementar Municipal 172/2025.

Da leitura dos dispositivos acima mencionados, evidencia-se a criação de atribuições específicas ao Executivo Municipal, de tal sorte que o serviço público geral de coleta de lixo é de competência do Município, que, no caso de Nova Friburgo, é realizado na forma de concessão.

Tal fato, sem dúvida, invade a competência do Executivo, pois a norma fustigada, ao fixar atribuições específicas ao Executivo, ainda que indique que o desempenho do



serviço de coleta se dará de acordo com as atribuições contidas na Lei Complementar Municipal nº 172/2025 (que estabeleceu a reforma Administrativa no Município), ensejando que tal atribuição já constaria no rol de atribuição de algum órgão municipal, vulnera a órbita de competência reservada à administração, notadamente, ao tratar da organização, planejamento, gestão e execução de serviços públicos, o que viola o disposto na alínea “e” do inciso II do artigo 61 c/c alínea “a” do inciso VI do artigo 84 da Constituição Federal - dispositivos aplicados por simetria aos demais entes da Federação -, que estipulam que a organização e o funcionamento da Administração compete ao Chefe do Executivo. Vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, **observado o disposto no art. 84, VI;**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Tratando-se de norma simetricamente aplicada aos Estados e Municípios, não obstante, o legislador municipal tratou do tema no artigo 170 da Lei Municipal nº 4.637/18 (Lei Orgânica Municipal), que na alínea “b” do seu inciso II, define como sendo de iniciativa exclusiva do Prefeito, leis que disponham sobre atribuições das secretarias e órgãos de administração direta e indireta. Vejamos:

*Art. 170. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que: (...)*

II – disponham sobre: (...)



b) criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta e indireta;”

A corroborar os mandamus normativos acima mencionados, tem-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, no tema 917, de repercussão geral em sede de Recurso Extraordinário em Ação Direta de Inconstitucionalidade, reconheceu, de forma transversa, que usurpa a competência do Executivo lei que trata da estrutura ou atribuição de seus órgãos, o que se conclui da ementa do referido julgado:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (g.n.)

De ser ver, a lei objeto do julgado acima (Lei 5.626/2013) foi julgada constitucional, mas o que restou claro na decisão é que, se a lei tratasse da estrutura da administração, bem como da atribuição dos seus órgãos, a lei seria julgada inconstitucional, por usurpar a competência privativa do Chefe do executivo.

De tal sorte, consoante dispositivos constitucionais, replicados na Lei Orgânica Municipal, conforme acima transcritos, a obrigação constante da Lei sob análise caracteriza interferência parlamentar na atuação do Executivo, ofendendo o princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Nessa órbita, vale consignar que o princípio da separação de poderes tem em seu cerne a independência e harmonia entre eles, de modo que visa a impedir que um poder usurpe a competência do outro. Com efeito, a nenhum Poder se admite exercer prerrogativas e atribuições que a Constituição confiou a outro.

Neste ponto, destaca-se que a atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, deixando-se de observar o referido princípio, o que torna ainda mais latente a inconstitucionalidade da proposição em razão do vício de iniciativa, diante da



evidente usurpação de competência. Nesse sentido, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal já acima ressaltado.

Pontua-se que, dentro da competência privativa do Prefeito em dirigir a Administração municipal inserem-se as atribuições de planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração, cabendo ao Executivo dentro da sua função de governar estabelecer prioridades, fazer escolhas e implantar os programas e campanhas que forem condizentes com o programa de governo.

Convém destacar que são incontáveis os precedentes em que se declaram a inconstitucionalidade de lei municipal que fere a iniciativa do Chefe do Poder Executivo quanto às matérias que lhe são reservadas. Nesse sentido, a título de exemplo:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento –PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”. 2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação.** 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo



Interno a que se nega provimento. (AG. REG. no RE com AGRAVO – ARE 1357552 RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 25/03/2022).”

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais. No caso, em que pese tratar-se de matéria de iniciativa comum quanto à limpeza urbana e coleta de lixo (art.55, inciso VI, alínea “d”) da Lei Orgânica, o projeto de lei ora em análise não trata de normas gerais, mas sim de atribuições organizacionais específicas a serem executadas, diretamente ou de forma delegada, pelo Poder Executivo. *In verbis* o dispositivo mencionado:

Art. 55. Compete ao Município:

VI - regular, autorizar, licenciar e fiscalizar ou organizar e prestar, diretamente ou sob regime de licitação, permissão ou concessão, estes com prévia autorização legislativa, os seguintes serviços públicos, entre outros:

d) limpeza pública, coleta domiciliar, remoção de resíduos sólidos, combate a vetores, inclusive em áreas de ocupação irregular e encostas de morros, e destinação final do lixo;

Pois bem. Conforme salientado, da leitura do texto da Lei 5.109/2025, verifica-se que o legislador, mesmo que indiretamente, se imiscui na organização do Executivo ao lhe estabelecer atribuição. Assim, é inegável que há uma latente violação à Lei Orgânica Municipal, mais precisamente ao art. 170, inciso II, alínea “b”, cuja disposição determina que seja de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre definição acerca de atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta.

Assim, conclui-se que, dada a inconstitucionalidade formal apresentada, por vício de iniciativa, não há como prosperar a Lei nº 5.108, por violar iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, afrontando a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis à espécie.

Contudo, não obstante o vício subjetivo apontado, tem-se que a proposição transcende a possibilidade de o Município possa legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do inciso I do artigo 30 da Constituição Federal e alcança o disposto no inciso



II do mesmo dispositivo constitucional, de tal sorte que suplementa legislação federal já existente, qual seja, a Lei Federal nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual será analisada mais adiante no que diz respeito ao lixo eletrônico. Para o momento cabe ressaltar que nos termos do inciso II do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Ocorre que, quando a Constituição Federal estabelece que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, deve ser observada a parte final do dispositivo, que permite a suplementação “quando couber”. E isso faz uma grande diferença quando se analisa uma lei municipal face a uma federal. De tal sorte, o entendimento é de que se deve, na análise da lei local, observar tanto a possibilidade de suplementação de lei federal ou estadual, quanto a se a suplementação se dá no estrito e exclusivo interesse local. É o que restou consignado no tema 145, em que o STF firmou a seguinte tese:

O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, **no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

Do julgado que firmou a tese, retira-se o seguinte excerto:

“Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. **Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado** no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.”



Da leitura do excerto acima, extrai-se que, a par de poder suplementar lei federal, deve-se observar se o ato normativo diz respeito, de fato, a interesse estritamente local, de modo que, em assim sendo, ao Município seja permitido legislar de forma a exorbitar o que já existe em lei federal.

No presente caso, tratando-se de lei que trata de coleta de lixo eletrônico, há de se observar o contido na Lei Federal nº 12.305/10, que trata da Política Nacional sobre a matéria. Nela restou estabelecido que a obrigação da logística reversa de “lixo eletrônico” é dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos que gerem este tipo de lixo:

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Decreto nº 11.413, de 2023\)](#)

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do **caput** e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e



operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

Por certo, ante ao estabelecido nos dispositivos acima, não se demonstra factível que o Poder Executivo seja obrigado a desempenhar uma atribuição que, conforme lei federal, é de responsabilidade das entidades nela mencionadas. Nesta órbita, o interesse em um meio ambiente equilibrado não é de interesse estritamente local, o que permitiria a suplementação, mas diz respeito a todos os entes federados, de tal sorte que, dessa forma, não caberia suplementação da lei nacional, conforme entendimento do STF já anteriormente mencionado. Nesse sentido, a referida exorbitação se configura com uma inconstitucionalidade material a ensejar, também, o presente veto.

Não obstante, independentemente dos motivos já apresentados, a ensejar o veto, deve-se levar em consideração que, caso não padecesse das referidas inconstitucionalidades, a lei criaria uma despesa para o Município sem previsão orçamentária, que seria a coleta nas escolas. Destarte, uma lei que cria despesa para o Município teria que vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do que dispõe o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), regulamentado pelo artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sob pena de inconstitucionalidade formal objetiva:

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.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, do ponto de vista jurídico-legal, a lei sob análise padece de vícios formais e materiais a ensejar o seu veto, pois, além de invadir a iniciativa privativa do Chefe do executivo, exorbita normativa contida em lei nacional. Não obstante, a lei padece



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A

S E C R E T A R I A D E
G A B I N E T E

de vício formal objetivo por ausência de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Assim, pelas razões expostas, apresento o **VETO TOTAL** à Lei nº 5.108.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 07 de novembro de 2025.

JOHNNY MAYCON

PREFEITO