



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

1

Registro: 2025.0001293997

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2247803-87.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA DE SOCORRO (PREFEITO), é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE SOCORRO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, PAULO AYROSA, BERETTA DA SILVEIRA E FRANCISCO LOUREIRO.

São Paulo, 10 de dezembro de 2025.

DAMIÃO COGAN**RELATOR****Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2247803-87.2025.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA DE SOCORRO

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE SOCORRO
SÃO PAULOVOTO Nº **54.508**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.914, de 05 de junho de 2025, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de coletores de chorume em caminhões de lixo no município e dá outras providências”. Ação proposta pelo Prefeito do Município arguindo de vício de iniciativa e ao princípio da separação de poderes. Arguição de afronta aos artigos 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Matéria que não se insere no rol de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da administração, com exceção à fixação de prazo para o Executivo e estipulação de penalidades. Criação de despesas por lei de iniciativa parlamentar, que, por si só, não viola regra de competência privativa do Chefe do Executivo. Afronta ao art. 5º, 47, II, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Ação procedente em parte.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Socorro em face da Lei Municipal nº 4.914, de 05 de junho de 2025, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de coletores de chorume em caminhões de lixo no município e dá outras providências”.

Sustenta que a lei, proposta por iniciativa do Legislativo Municipal, padece de vício de iniciativa e desrespeita o princípio constitucional da “separação dos poderes”, pois a norma invade seara privativa do Poder Executivo.

Aduz que a Lei Orgânica do Município de Socorro também prevê a competência privativa do Prefeito para legislar sobre organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

3

pessoal da administração.

Postula a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.914/2025, do Município de Socorro.

A medida liminar foi deferida para determinar a suspensão da eficácia da Lei Municipal ora impugnada até o julgamento final desta ação, requisitadas informações ao Senhor Presidente da Câmara Municipal e determinada a citação da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 25/28).

A Câmara Municipal manifestou-se a fls. 41/68 apenas instruindo os autos com cópia do processo legislativo da lei questionada.

A Procuradoria-Geral do Estado, devidamente citada, deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestar-se, conforme certidão de fls. 38.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência parcial do pedido nos termos da ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.914, DE 05 DE JUNHO DE 2025, DO MUNICÍPIO DE SOCORRO, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE COLETORES DE CHORUME EM CAMINHÕES DE LIXO NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES À EXCEÇÃO DE REGRAS SOBRE O PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI E DE INFRAÇÕES E SANÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Lei local de iniciativa parlamentar que determina a obrigatoriedade de coletores de chorume em caminhões de lixo no Município.

2. Lei que não tangencia o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

4

Administração, como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas.

3. A fixação de prazo para regulamentação da lei não se compatibiliza com o princípio de divisão funcional do poder.

4. A previsão de infrações e sanções administrativas depende de lei em sentido estrito e formal, inadmitindo delegação.

5. Procedência parcial do pedido.

É o relatório

De início, anote-se a legitimidade *ad causam* do Prefeito do Município de Piracicaba para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 10.131/2024, consoante o art. 90, inciso II, da Constituição Estadual. Ademais, *in casu*, vislumbra-se a pertinência temática eis que a lei em comento ao abordar matéria afeta ao serviço de coleta de lixo, dispõe sobre matéria que guarda relação com função precípua da Administração Pública.

É importante destacar que a Constituição Estadual serve como o único parâmetro para o controle de constitucionalidade de leis municipais por meio de ação direta. Portanto, não é admissível confrontar a lei municipal com preceitos da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal ou de qualquer outra norma infraconstitucional.

A lei questionada assim dispõe:

LEI MUNICIPAL Nº 4.914, DE 05/06/2025

DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE
DE COLETORES DE CHORUME EM
CAMINHÕES DE LIXO NO MUNICÍPIO E
DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOCORRO, ESTADO DE
SÃO PAULO, NO USO DAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS, FAZ
SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E É
SANCIONADA E PROMULGADA A SEGUINTE LEI:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

5

Art. 1º Os caminhões coletores de lixo no âmbito do Município ficam obrigados a possuir coletores de chorume com válvula para retenção do líquido.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação, inclusive com a disposição das penalidades em caso de descumprimento da presente Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal da Estância de Socorro, 05 de junho de 2025.

Publique-se.

Maurício de Oliveira Santos
Prefeito Municipal

Publicado no Jornal Oficial de Socorro

No que se refere à alegação de violação ao princípio da separação dos Poderes, é importante destacar que os Poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si, conforme estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo. Cada Poder possui funções típicas e indelegáveis, cabendo ao Poder Legislativo, predominantemente, a função de legislar; ao Poder Executivo, a de administrar; e ao Poder Judiciário, a de julgar.

Todavia, a atuação estatal não se limita estritamente às funções típicas de cada Poder. Em determinadas situações, é possível a prática de funções atípicas, ou seja, aquelas que, embora não sejam preponderantes, podem ser exercidas por outro Poder em caráter excepcional.

Essa flexibilidade funcional, contudo, não implica violação ao princípio da separação dos Poderes, desde que respeitados os limites constitucionais e legais que regem a atuação de cada um, preservando-



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

6

se a independência e a harmonia entre eles.

Como bem ressaltado pelo mestre Hely Lopes Meirelles:

Aliás, já se observou que Montesquieu nunca empregou em sua obra política as expressões “separação de Poderes” ou “divisão de Poderes”, referindo-se unicamente à necessidade do “equilíbrio entre os Poderes”, do que resultou entre os ingleses e norte-americanos o sistema de *checks and balances*, que é o nosso método de *freios e contrapesos*, em que um Poder limita o outro, como sugerira o próprio autor no original: “le pouvoir arrête le pouvoir”. Seus apressados seguidores é que lhe deturparam o pensamento e passaram a falar em “divisão” e “separação de Poderes”, como se estes fossem estanques e incomunicáveis em todas as suas manifestações, quando, na verdade, isto não ocorre, porque o Governo é a resultante da interação dos *três Poderes de Estado* – Legislativo, Executivo e Judiciário –, como a Administração o é de todos os órgãos desses *Poderes*.¹

Dessa forma, o que não se admite, é a ingerência de um Poder na esfera de atuação típica e privativa de outro Poder, cujas competências estão expressamente delimitadas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Como já mencionado, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo é excepcional e demanda interpretação restrita. A esse respeito MEIRELLES esclarece:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou emprego públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (*op. cit.*, p. 597).

Cumprido consignar, ainda, que a Constituição do Estado em

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

7

seu art. 24, § 2º, aplicável aos Municípios por força do art. 144, do mesmo diploma e art. 29, da Constituição Federal, estabelece como competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, o art. 47, da Constituição do Estado de São Paulo, elenca as competências privativas do Chefe do Executivo:

- I - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;*
- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
- III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada; (NR)*
- Inciso III com redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 23/01/2008.
- Inciso III ver STF - ADI nº 4052.
- IV - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;*
- V - prover os cargos públicos do Estado, com as restrições da Constituição Federal e desta Constituição, na forma pela qual a lei estabelecer;*
- VI - nomear e exonerar livremente os Secretários de Estado;*
- VII - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, observadas as condições estabelecidas nesta Constituição;*
- VIII - decretar e fazer executar intervenção nos Municípios, na forma da Constituição Federal e desta Constituição;*
- IX - prestar contas da administração do Estado à Assembleia Legislativa, na forma desta Constituição;*
- X - apresentar à Assembleia Legislativa, na sua sessão inaugural, mensagem sobre a situação do Estado, solicitando*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

8

medidas de interesse do Governo;
 XI - *iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
 XII - *fixar ou alterar, por decreto, os quadros, vencimentos e vantagens do pessoal das fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, nos termos da lei;*
 XIII - *indicar diretores de sociedade de economia mista e empresas públicas;*
 XIV - *praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*
 XV - *subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado, mediante autorização da Assembleia Legislativa;*
 XVI - *delegar, por decreto, a autoridade do Executivo, funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;*
 XVII - *enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;*
 XVIII - *enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;*
 XIX - *dispor, mediante decreto, sobre: (NR)*
 a) *organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)*
 b) *extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (NR)*
 - *Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.*
Parágrafo único - A representação a que se refere o inciso I poderá ser delegada por lei, de iniciativa do Governador, a outra autoridade.

Trata-se de matéria afeta à gestão de resíduos sólidos, matéria ambiental e de interesse local, cabendo, portanto, aos Municípios a competência para legislar sobre coleta de lixo, observados as normas federais e estaduais, consoante o disposto nos artigos 23, VI e 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

A norma municipal, de iniciativa legislativa, como visto, visa garantir a existência de coletores de chorume em caminhões de coleta de lixo no município, matéria que não se encontra no rol de iniciativa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

9

exclusiva do Chefe do Executivo, tampouco da reserva da Administração, ressalvado apenas o art. 3º da lei municipal que padece de inconstitucionalidade ao estabelecer prazo para o Executivo regulamentar a lei, com disposição das penalidades em caso de descumprimento.

O art. 3º da norma municipal, ao estabelecer prazo para regulamentação, constitui indevida interferência na esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo, violando frontalmente o princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

A Constituição do Estado de São Paulo estabelece em seu artigo 47, inciso II, que compete privativamente ao Governador “exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual”, princípio que se aplica aos Municípios por força do disposto no artigo 144 da Carta Estadual.

Ao fixar prazo peremptório para regulamentação e instituição de penalidade, o Poder Legislativo usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade administrativa, bem como no planejamento e execução das políticas públicas municipais.

Esse C. Órgão Especial já se manifestou nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.356, de 20 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a implantação de programa de acessibilidade nos cemitérios no Município de Mauá. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

10

Ausência do vício apontado. A lei municipal, ao obrigar a disponibilização, nos cemitérios de Mauá, de instrumentos de acessibilidade (como cadeira de rodas, banco para obesos, piso adequado para deficientes visuais e sanitários adaptados para pessoas especiais), apenas deu cumprimento, em âmbito local, aos ditames constitucionais e legais de proteção e inclusão social dos portadores de deficiência – notadamente aos arts. 56 e 57 do Estatuto da Pessoa com Deficiência. A concretização do princípio da dignidade da pessoa humana – fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF) – deve ser promovida mediante atuação conjunta de todos os Poderes da República. Não há falar em ingerência do Legislativo em matéria de organização administrativa. Precedentes. Ademais, os instrumentos de que trata a lei não acarretam obrigações excessivas à administração dos cemitérios, estando atendidos os ditames da razoabilidade e proporcionalidade. Prazo para regulamentação. Inadmissível a fixação pelo Legislativo de prazo para o Executivo regulamentar a norma. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Inconstitucionalidade da expressão "no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contando de sua publicação", contido no art. 6º da lei impugnada. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2111837-65.2019.8.26.0000; Relator(a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019).

Assim, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 3º, da Lei nº 4.914/2025, do Município de Socorro, por afronta aos artigos 5º, 47, II, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Por fim, anote-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, firmou entendimento de que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”. A falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

11

Sepúlveda Pertence, 19- 12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01).

Isso posto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 4.914, de 05 de junho de 2025, do Município de Socorro.

*José **Damião Pinheiro Machado Cogan***
Desembargador Relator