



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Registro: 2023.0000086703**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2104975-73.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS, é réu CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, VICO MAÑAS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 8 de fevereiro de 2023.

**JARBAS GOMES**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**VOTO N° 28.886/2022**

**Órgão Especial**

ADI n° 2104975-73.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Assis

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Assis

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Assis. Lei n° 6.946, de 6 de julho de 2021, do Município de Assis, que *“institui penalidade de multa por abandono de veículos nas vias ou áreas públicas, que ofereçam risco ao meio ambiente, saúde ou segurança pública”*. Diploma legal que afronta o princípio da reserva geral de administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes. Ofensa aos artigos 5º, 47, II, XI, XIV e XIX, “a” da Carta Estadual, da Constituição Estadual/SP. Inconstitucionalidade verificada.  
**AÇÃO PROCEDENTE.**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade apresentada pelo Prefeito do Município de Assis em face da íntegra da Lei n° 6.946, de 6 de julho de 2021, do Município de Assis, que *“Institui penalidade de multa por abandono de veículos nas vias ou áreas públicas, que ofereçam risco ao meio ambiente, saúde ou segurança pública”*.

A petição inicial aduz, em síntese, que a lei impugnada contém vício de iniciativa e viola manifestamente o princípio da separação dos poderes estampado nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Por fim, menciona que a lei ora impugnada possui



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

conteúdo normativo idêntico ao da Lei Municipal nº 5.807/2013, que já foi declarada inconstitucional por este Egrégio Órgão Especial.

Indeferido o pedido de concessão de medida cautelar, a Procuradoria-Geral do Estado, apesar de citada, deixou de se manifestar nos autos (fls. 229).

Em suas informações prestadas às fls. 102-130, a Câmara Municipal de Assis sustentou a regularidade na tramitação do Projeto de Lei nº 63/2021, que deu origem a lei impugnada, bem como a ausência de vícios de inconstitucionalidade que justifiquem a procedência da ação.

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, com o parecer de fls. 234-246, manifestou-se pela parcial procedência do pedido formulado na petição inicial para reconhecer a inconstitucionalidade em parte do diploma legal impugnado.

Devidamente regularizada a representação processual do Prefeito Municipal (fls. 253-256), os autos foram remetidos à Mesa para julgamento.

É o breve relato.

Inicialmente, convém registrar que o controle concentrado de constitucionalidade nesta esfera Estadual, pela via de ação direta, se destina, apenas, à verificação da compatibilidade entre a lei ou o ato normativo impugnado e a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Constituição Estadual. Assim, *“não cabe controle concentrado de constitucionalidade de leis ou ato normativos municipais contra a Lei Orgânica respectiva”* (STF, ADI nº 5.548, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. de 17.08.2021).

Outrossim, de se observar que a sanção da lei impugnada pelo Chefe do Poder Executivo não afasta o seu interesse de agir para o ajuizamento da presente demanda, de vez que referido ato sancionatório não tem a finalidade de convalidar eventual vício formal de inconstitucionalidade a ser reconhecido nesta ação.

Com efeito, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito do Município de Assis, se destina ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 6.946, de 6 de julho de 2021, do Município de Assis.

A esse respeito, oportuno destacar o inteiro teor do referido diploma legal, que *“Institui penalidade de multa por abandono de veículos nas vias ou áreas públicas, que ofereçam risco ao meio ambiente, saúde ou segurança pública”*, in verbis:

*“Art. 1º - Fica disciplinado a penalidade a ser aplicada pelo Poder Executivo Municipal aos proprietários ou possuidores de veículos em situação de abandono, estacionados nas vias ou áreas públicas do município, que ofereçam risco ao Meio Ambiente, Saúde ou Segurança Pública.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*Art. 2º - Considera-se em situação de abandono o veículo que estiver estacionado em vias ou áreas públicas, apresentando qualquer uma das seguintes condições:*

*I - mau estado de conservação (lataria ou carroceria apresentando sinais de colisão ou ferrugem, ou for objeto de vandalismo ou decomposição de sua carroceria, etc.);*

*II - dano(s) em razão de envolvimento em acidente de trânsito com classificação desse(s) dano(s) em média ou grande monta segundo a legislação de trânsito vigente;*

*III - gerando acúmulo de lixo e/ou mato no interior ou em seu entorno, que prejudique ou não o fluxo de veículos, de pedestres, a prestação de serviços públicos, ou ainda, que esteja gerando riscos à coletividade ou a saúde pública;*

*IV - sem qualquer um dos conjuntos roda/pneu ou apoiado sob calço(s) ou cavalete( s);*

*V - com pneu(s) vazio(s) ou inexistente(s);*

*VI - encoberto por material não oriundo de sua fabricação ou não sendo considerado equipamento obrigatório;*

*VII - for considerado por órgão ambiental ou sanitário como nocivo à saúde.*

*Parágrafo Único - para fins de conceituação, são considerados veículos os de propulsão automotora, elétrico, de propulsão humana, de tração animal,*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*reboque ou semirreboque, conforme classificação vigente na Legislação de Trânsito.*

*Art. 3º - Ressalvado os casos elencados no artigo anterior, que autorizam o in1c10 do processo administrativo no ato da constatação, o tempo de abandono do veículo será contado a partir da denúncia feita por qualquer munícipe ou quando constatado por equipe de Fiscalização de Trânsito, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Vigilância Sanitária ou outros órgãos ou unidades que as substituïrem; ou das Polícias Estaduais (Militar e Civil).*

*Art. 4º - Constatada a presença de veículos abandonados nos logradouros do Município e que estejam incidindo em pelo menos uma das situações apresentadas no artigo 2º da presente Lei, serão adotadas as seguintes providências:*

*I - identificação e localização do proprietário ou possuidor do veículo;*

*II - notificação do proprietário ou possuidor para que providencie a remoção do veículo em até 30 (trinta) dias; e*

*III - multa.*

*§ 1º - Findado o prazo estipulado no inciso II, caso o veículo não tenha sido removido do local, será aplicada multa no valor de 25 (vinte e cinco) UFESP e no caso de reincidência 50 (cinquenta) UFESP até que a remoção seja realizada.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*§ 2º - Quando da constatação de veículo abandonado o veículo deverá ser fotografado ou filmado na situação em que se encontra, para servir como prova do abandono e conseqüente penalização com base nesta Lei.*

*§ 3º - Na impossibilidade da identificação do proprietário ou possuidor do veículo abandonado, o Poder Executivo poderá realizar a sua remoção.*

*Art. 5º - O Poder Executivo poderá firmar convênios ou parcerias visando a utilização de pátio para armazenamento e guarda de veículos, ou, a criação de pátio municipal próprio.*

*Art. 6º - Todos os atos e procedimentos administrativos necessários à aplicação desta Lei, sejam eles atinentes à fiscalização, autuação ou desenvolvimento do processo legal administrativo, deverão observar as garantias da ampla defesa e do contraditório, bem como os princípios constitucionais que regem os atos da Administração Pública.*

*Art. 7º - Após observado o devido processo legal, as multas aplicadas e mantidas em decorrência da aplicação da presente Lei se sujeitarão, se não quitadas voluntariamente junto ao Executivo Municipal, à inscrição em dívida ativa e posterior execução fiscal.*

*Art. 8º - Caberá ao Poder Executivo designar*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*a Secretaria ou órgão Municipal, responsável pela realização das ações necessárias previstas no artigo 4º da presente Lei, bem como a regulamentação, no que couber, da presente lei.*

*Art. 9º - Constitui a presente Lei o Anexo 1 - Termo de Notificação de Veículo Abandonado.*

*Art. 10 - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de dotações do Orçamento Geral do Município de Assis e suplementadas, se necessário.*

*Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 12 - Revogam-se as disposições em contrário”.*

No caso em análise, os aspectos suscitados na presente demanda, no sentido de que a Lei Municipal nº 6.946/2021, de iniciativa parlamentar, incorporam-se ao tema da inconstitucionalidade formal, na medida em que se relacionam com uma potencial inobservância do devido processo legislativo na produção do diploma legal questionado.

Na hipótese em questão, o desvio teria sido constatado na fase de iniciativa do ato, tendo em vista que, para o



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

fim de dispor sobre as relações vinculadas ao bem jurídico que constitui o objeto do diploma legal em comento, seria de prerrogativa privativa do Chefe do Poder Executivo a deflagração de proposta legislativa sobre o tema.

É de se averiguar, portanto, a compatibilidade constitucional do ato normativo no tocante ao seu conteúdo, uma vez que a dissonância de qualquer norma com os preceitos constitucionais culmina em óbice intransponível ao seu ingresso ou permanência no ordenamento jurídico brasileiro, independentemente do âmbito federativo de sua vigência. Assim, trata-se de medida necessária à citada harmonia intrínseca do ordenamento jurídico, bem como à incumbência dos Poderes da República – em especial o Poder Judiciário – em zelar e defender a Lei Suprema promulgada em 1988, bem como, nesta esfera Estadual, a Constituição Bandeirante de 1989.

Ora, ao traçar os parâmetros para a consecução de política pública através da atividade de polícia administrativa, estabelecendo a forma de atuação do Poder Executivo, o ato legislativo sob estudo, iniciado no Parlamento Municipal, antagoniza-se com o sistema constitucional vigente.

Isso porque, ainda que revestido de aspectos profícuos, o projeto de lei em questão estabelece obrigações administrativas indispensáveis para a prestação do serviço descrito na norma legal, de modo que se insere na reserva de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Conforme observado no parecer da Douta Procuradoria-Geral de Justiça *“Cumprer recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Sintetiza, ademais, que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

*Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais”*.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Ao examinar o conteúdo da lei municipal em questão, constata-se a instituição de disposições relativas à prestação de serviço público para a aplicação de penalidade e remoção de veículos abandonados em vias ou áreas públicas do município, com notória imposição de diretrizes de organização e funcionamento da Administração, especialmente do Departamento Viário, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Vigilância Sanitária, imiscuindo-se, portanto, na gestão administrativa municipal, com notória invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes.

Conquanto se valorize a finalidade ambiental e urbanística da norma legal impugnada, é indiscutível que a implementação do serviço público por ela instituído repercute de forma direta nos órgãos da administração pública municipal, sendo relevante destacar que “[n]a organização político-administrativa brasileira, o governo municipal apresenta funções divididas. Os prefeitos são os responsáveis pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais é legiferar, ou seja, editar normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa” (ADI nº 2158201-71.2014.8.26.0000, rel. Des. Guerrieri Rezende, j. de 10.12.2014).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Constata-se, portanto, que a norma legal impugnada afronta o disposto nos artigos 5º, caput, 47, incisos II, XI, XIV e XIX “a”, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios por força do artigo 144, da referida Constituição, *in verbis*:

*“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

(...)

*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

(...)

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

(...)

*XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

(...)

*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*XIX - dispor, mediante decreto, sobre:*

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

(...)

*Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.*

Do teor do texto normativo impugnado, inarredável reconhecer a imiscuidade nas competências exclusivas e privativas do Chefe do Poder Executivo, elencadas nos dispositivos retro destacados. Oportuno observar, ainda, que a iniciativa legislativa em questão interfere na esfera de atos típicos de Administração, organização e funcionamento de órgãos do Poder Executivo.

Portanto, nos termos acima especificados, restou evidenciada a ingerência externada pelo ato normativo na Administrativa Municipal, por tratar de organização e gestão de matéria relacionada à atividade de polícia administrativa, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes.

Ao tratar do tema relacionado ao vício legislativo de iniciativa, especificamente relacionado à remoção de veículos abandonados em vias públicas, com projeto de lei originado no parlamento municipal, este Seletor Órgão Especial já se pronunciou nos seguintes termos:



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.846, de 24 de novembro de 2014, do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a remoção de veículos automotores abandonados nas vias públicas do Município. Inocorrência de afronta ao artigo 25 da Carta Bandeirante. Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada. Precedentes da Corte. Ingerência do Parlamento em atos de administração reservados ao Alcaide. Afronta aos artigos 5º e 47, II, incisos II, XIV e XIX, alínea "a" da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente”.***

(ADI nº 2246695-38.2016.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. de 19.04.2017);

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 3.942/2016 do Município de Mirassol, que traz normas sobre a remoção de veículos em estado de abandono nas vias públicas – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Deliberação de regras sobre uso de bem público e regulamentação de serviço público com criação de obrigações ao Poder Executivo, com previsão de celebração de convênios e necessidade de nova despesa pública – Iniciativa de lei pelo Poder Legislativo sobre o tema que ofende o princípio da separação de poderes – Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo – Ação procedente”.***

(ADI nº 2162441-35.2016.8.26.0000, Rel. Des. Alvaro Passos, j. de 22.02.2017);

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.732/15 do Município de Mogi-Mirim – Legislação que dispõe sobre o poder de polícia na gestão de bens públicos e atribui atividades aos servidores públicos municipais ao autorizar o Poder Executivo a retirar veículos abandonados das vias públicas – Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder***



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente.”.*

(ADI nº 2030894-66.2016.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. de 24.08.2016).

Sem olvidar, por fim, que no caso do Município de Assis, a Lei nº 5.807, de 29 de novembro de 2013, que dispunha “sobre a retirada de veículos abandonados nas vias públicas do Município de Assis” foi declarada inconstitucional por este Colendo Órgão Especial, em votação unânime, quando do julgamento da ADI nº 2116670-34.2016.8.26.0000, em 14.12.2016, rel. Des. JOÃO NEGRINI FILHO, com trânsito em julgado em 17.02.2017, tendo restado a seguinte ementa:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 5.807/2013 - MUNICÍPIO DE ASSIS - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A RETIRADA DE VEÍCULOS ABANDONADOS NAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE ASSIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE”.**

Reconhecido, portanto, o vício formal, reputa-



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

se inconstitucional a integralidade da Lei nº 6.946, de 6 de julho de 2021, do Município de Assis.

Como se vê, mais não é preciso dizer.

Isto posto, nos termos acima especificados, julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

**José Jarbas de Aguiar Gomes**  
**Relator**