



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2022.0000508167**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2040936-67.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE OSVALDO CRUZ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE OSVALDO CRUZ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, TORRES DE CARVALHO, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, POÇAS LEITÃO, RUY COPPOLA, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 29 de junho de 2022

**CAMPOS MELLO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2040936-67.2022.8.26.0000 VOTO 80408

Requerente: Prefeita do Município de Osvaldo Cruz.

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Osvaldo Cruz.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 01/2022, DO MUNICÍPIO DE OSVALDO CRUZ, A QUAL DISPÕE "...SOBRE A EMISSÃO DE RUÍDOS SONOROS EXCESSIVOS PROVENIENTES DE ESCAPAMENTOS DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, IMPÕE PENALIDADES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS...". 1. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA EM RELAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. DESCABIMENTO. 2. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. REJEIÇÃO. NORMA QUE TRATA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS (ART. 23, VI, DA C.F.). 3. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO NÃO CONFIGURADA. DIPLOMA LEGAL EM QUESTÃO QUE ESTÁ EM CONSONÂNCIA COM O REGRAMENTO FEDERAL SOBRE O ASSUNTO. 4. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE RECEITAS. SITUAÇÃO QUE ACARRETA, NO MÁXIMO, INEFICÁCIA, MAS NÃO INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. 5. NORMAS PREVISTAS NO CAPUT E NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º QUE TRATAM DE MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO ÀS NORMAS PREVISTAS NOS ARTS. 5º, 47, II, XIV E XIX, LETRA "A" E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ACÇÃO PROCEDENTE EM PARTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita do Município de Osvaldo Cruz, com pedido de liminar, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 01/2022, a qual dispõe "*...sobre a emissão de ruídos sonoros excessivos provenientes de escapamentos de veículos automotores, impõe penalidades e dá outras providências...*" (cf. fls. 28).

Afirma a requerente que há inconstitucionalidade formal na espécie. Entende que a legislação municipal invadiu competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Invoca a norma prevista no art. 22, XV, do Código de Trânsito Brasileiro e argumenta que o ente municipal não possui competência para o desempenho das atribuições previstas no diploma legal impugnado. Assevera haver violação à Lei Orgânica do Município e ao princípio da separação de poderes, já que a matéria tratada na lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois, além de causar impacto orçamentário, sem previsão da respectiva fonte de custeio, também promove alteração na estrutura administrativa municipal. Sustenta, assim, a infringência aos artigos 2º, 22, XI, 61, § 1º, II, todos da Constituição Federal, bem como aos artigos 24, §2º, 25, 144 e 176, inc. I, todos da Constituição Bandeirante. Requer a concessão de liminar, para sustar os efeitos da norma em discussão, e, ao final, a procedência



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

da demanda

Deferida a liminar (cf. fls. 33/34), vieram as informações do Presidente da Câmara Municipal de Osvaldo Cruz (cf. fls. 43/50) e a Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (cf. certidão a fls. 52). Após, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência (cf. fls. 59/70).

É o relatório.

A ação deve ser julgada procedente, mas apenas em parte, pelas razões a seguir expostas.

Releva, de início, notar que a Lei Municipal nº 01/2022, do Município de Osvaldo Cruz, está assim redigida, verbis:

*“Art. 1º Fica proibida a emissão de ruídos fora das normas e condições estabelecidas nesta Lei, produzidos por escapamento de veículos automotores.*

*Art. 2º Fica estabelecido, para os veículos automotores, os limites máximos de ruídos nas proximidades do escapamento, para fins de fiscalização do Poder Executivo.*

*§1º Aplicar-se-á a Resolução nº 418, de 25 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Meio Ambiente e suas atualizações, para os limites máximos de emissão de ruídos.*

*§2º Os procedimentos de medição seguem o estabelecido na NBR 9714/1999 e suas atualizações.*

*Art. 3º Os veículos concebidos exclusivamente para aplicação militar, agrícola, tratores, máquinas de terraplanagem e de pavimentação, bem como os de utilização especial e os que não são utilizados para o transporte urbano e/ou rodoviário, serão dispensados do atendimento das exigências desta norma.*

*Art. 4º Independentemente do nível de ruído medido, o motor, o sistema de escapamento, o sistema de admissão de ar, encapsulamentos, barreiras acústicas e outros componentes do veículo que influenciam diretamente na emissão do ruído deverão ser mantidos conforme configuração original do fabricante, não apresentando avarias, modificações ou estado avançado de deterioração.*

*§1º Caso o sistema e componentes de trata o caput apresentem irregularidades, os veículos estarão sujeitos às mesmas penalidades previstas na presente norma para os que ultrapassam os limites de emissão de ruídos.*

*§ 2º O sistema de escapamento, ou parte dele, instalado pelo fabricante, poderá ser substituído por sistema similar, desde que o nível de ruído não ultrapasse os limites previsto na legislação.*

*Art. 5º É de responsabilidade do Poder Executivo,*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*através do Departamento Municipal de Trânsito, a fiscalização dos níveis de emissão de ruídos provenientes do escapamento dos veículos automotores em circulação.*

*Parágrafo único. O Departamento Municipal de Trânsito, através de seus agentes, será o responsável, dentro de suas competências, de fiscalizar e prestar apoio operacional às ações desenvolvidas nas vias e logradouros públicos; em caso de aplicação de multas e apreensão de veículos conforme o Código Brasileiro de Trânsito, podendo solicitar o auxílio da Polícia Militar.*

*Art. 6º Considerar-se-á infrator, para os fins desta norma, o proprietário e o condutor do veículo em que se encontra instalado o escapamento ou componente emissor de ruídos sonoros acima do permitido.*

*Art. 7º A emissão de ruídos fora das normas e condições estabelecidas na presente norma, produzidos por escapamento de veículos automotores ou demais componentes definidos no Artigo 4º, sujeita o infrator às seguintes sanções:*

*I – aplicação de multa, de caráter ambiental, lavrada por agente fiscalizador, no valor de 20 (vinte) UFESPs (Unidade Fiscal Estadual), valor que será dobrado na primeira reincidência e duplicado a partir da segunda reincidência, entendendo-se como reincidência o cometido da mesma infração em período inferior a 30 (trinta) dias;*

*II – aplicação de multa, apreensão e/ou remoção do veículo para regularização, por agentes de trânsito, nos casos e hipóteses constantes no Código de Trânsito Brasileiro e normas correlatas.*

*Art. 8º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (cf. fls. 28/30).*

Inicialmente, convém assentar que não é cabível análise da inconstitucionalidade da norma retro mencionada em relação à Lei Orgânica do Município. Nesse contexto, já restou assentado neste Órgão Especial, verbis: “*A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica Municipal.*” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2161844-90.2021.8.26.0000, Rel. Cristina Zucchi, j. 16.02.2022).

No mais, verifico que, ao contrário do que entende a requerente, a norma em questão não trata de matéria relacionada a trânsito. Com efeito, a propósito do tema aqui tratado, releva anotar que a norma prevista no art. 104 do Código de Trânsito Brasileiro prevê que “*Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

pelos CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases poluentes e ruído.”. Por aí se vê que o órgão encarregado de emitir as normas que regulamentam o controle da emissão de ruídos provocados por veículos automotores é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o que denota que o diploma legal objeto da presente demanda diz respeito a regra de polícia administrativa relacionada à proteção do meio ambiente, mais especificamente ao controle da poluição sonora.

Assim, não há que se falar em invasão da competência privativa da União para legislar. Ao contrário, trata-se de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por força do que prevê a norma prevista no art. 23, VI, da Constituição Federal, *verbis*: *Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*”.

Nesse sentido, aliás, já se decidiu neste Órgão Especial, em precedente análogo ao presente, assim ementado, *verbis*: *“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.884, DE 14 DE OUTUBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA, QUE “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE USO DE FOGOS DE ARTIFÍCIO RUIDOSOS NOS ESPACOS PÚBLICOS E PRIVADOS, ABERTOS E FECHADOS DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA”. (...) II. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. Há interesse local na definição de regras limitadoras da liberdade no âmbito da proteção ao meio ambiente. Medidas de proteção ao meio ambiente que devem ser adequadas à realidade local. Precedente do E. STF. Atendimento ao princípio federativo (artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo). Legislação sobre matérias vinculadas à proteção ambiental apenas suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes. (...) Ação julgada parcialmente procedente.”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2256973-59.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 27.04.2022).

Além disso, não se vislumbra, na espécie, hipótese de ofensa ao pacto federativo, ao qual se sujeita o município, por força do que prevê a norma do art. 144 da Carta Bandeirante, pois que o diploma legal em questão está em consonância com o regramento federal sobre o assunto. É o que se depreende da simples leitura dos §§ 1º e 2º do art. 2º da lei em questão, *verbis*: *“§1º Aplicar-se-á a Resolução nº 418, de 25 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Meio Ambiente e suas atualizações, para os limites máximos de emissão de ruídos. §2º Os procedimentos de medição seguem o estabelecido na NBR 9714/1999 e suas atualizações.”*

Vale lembrar que é a referida Resolução Conama, alterada pelas Resoluções nº 426/2010 e nº 435/2011, a qual dispõe “...





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*sobre critérios para a elaboração de Planos de Controle de Poluição Veicular – PCPV e para a implantação de Programas de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso - I/M pelos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente e determina novos limites de emissão e procedimentos para a avaliação do estado de manutenção de veículos em uso”, que fixa, para todos os veículos automotores, nacionais ou importados, “... os limites máximos de ruídos na condição parado...” (cf. item 4 do Anexo I). Nesse contexto, não restou configurada a alegada inconstitucionalidade, já que o diploma legal impugnado, repita-se, está em consonância com as normas federais que regulamentam a matéria.*

Quanto ao suposto vício relativo à questão de a lei gerar despesas sem indicar receita, ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal já examinou a questão, em situação análoga à presente, e fixou a tese nº 917 de repercussão geral: “*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 (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)*”. Além disso, a ausência de dotação orçamentária para custeio de despesa não tem sido entendida por esta Corte como vício que implique inconstitucionalidade, mas fato que acarreta, quando muito, a ineficácia da norma (cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2299871-87.2020.8.26.0000; Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, Órgão Especial, j. 23/06/2021; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2206966-63.2020.8.26.0000; Rel. Des. Ferreira Rodrigues, Órgão Especial, j. 31/03/2021; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2011942-97.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, Órgão Especial, j. 26/08/2020).

De resto, ressalte-se que, exceção feita às normas previstas no caput e no parágrafo único do art. 5º, não há, na espécie, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, conforme se verá a seguir.

Convém, a propósito do tema em questão, anotar que, com base no princípio da simetria, é possível inferir que as normas previstas nos incisos II, XIV e XIX, “a”, do art. 47 da Constituição Paulista atribuíram ao Poder Executivo municipal a organização e prestação dos serviços públicos, de modo que não compete ao Poder Legislativo impor à administração pública municipal qualquer obrigação acerca do tema, pena de violação do princípio da separação dos poderes. Assim, não é facultado ao Poder Legislativo dar início a processo legislativo de normas que digam respeito à administração do Município.

Nesse sentido, já se manifestou este colendo Órgão Especial, verbis: “*A iniciativa das leis que disponham, ainda que implicitamente, sobre a criação de órgãos públicos da administração*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*municipal ou que, por aumento de atribuições, interfiram na estrutura de algum já existente, é reservada com exclusividade ao Executivo, por força de expressa previsão constitucional (CF, art. 61, § 1º, inciso II, "e", CE, art. 24, § 2º, 2) (...) Ora, na medida em que a lei aqui combatida cria uma obrigação para o Poder Executivo, está a mesma interferindo nas atribuições de caráter administrativo de órgão público municipal e, por isso, vedada a iniciativa legislativa ao Poder Legislativo Municipal por um seu vereador.” (ADI 142.318-0/8-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., j. 14.11.2007 – grifo não original). É esse, justamente, o caso dos autos, mas apenas no que diz respeito às normas contidas no caput e no parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 01/2022, do Município de Osvaldo Cruz, de iniciativa parlamentar e objeto da presente demanda, uma vez que somente tais dispositivos legais representam ingerência na organização da administração pública municipal. Com efeito, tais normas obrigam a administração pública municipal, por meio do Departamento Municipal de Trânsito, a fiscalizar os “... níveis de emissão de ruídos provenientes do escapamento dos veículos automotores em circulação...” (cf. caput do art. 5º). Além disso, elas também determinam que referido departamento ficará responsável pela prestação de “... apoio operacional às ações desenvolvidas nas vias e logradouros públicos; em caso de aplicação de multas e apreensão de veículos conforme o Código Brasileiro de Trânsito ...” (cf. parágrafo único do art. 5º), o que revela inequívoca interferência da Casa Legislativa de Osvaldo Cruz, em atribuições de departamento vinculado ao Poder Executivo de tal município.*

Por tais motivos, no que diz respeito aos dispositivos retro mencionados, é patente o vício de iniciativa na espécie, já que as normas retro especificadas, ao promoverem aumento de atribuições de órgão público da administração municipal, acabam por interferir diretamente na organização da administração pública, certo que lei dessa natureza é de iniciativa legislativa que compete ao Chefe do Poder Executivo. Porém, isso não ocorreu na espécie, conforme se depreende do Projeto de Lei nº 65/2021, o qual foi de autoria do Vereador Luís Ricardo Spada Bonfim (cf. fls. 19/23).

Ressalte-se que, em caso análogo ao presente, este colendo Órgão Especial assim já decidiu. Confira-se trecho do aludido julgado, verbis: “*In casu, a matéria ingressa no campo da “reserva de administração”, pois inequivocamente aborda tema próprio de organização administrativa com reflexos diretos no departamento de trânsito municipal e prestação de serviço público relacionado ao registro de automotores, instituindo obrigações e normas procedimentais, além de disciplinar tarefas de servidores públicos vinculados à pasta. É o que se afere, v.g., da simples leitura dos artigos 1º, 3º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 13 e 15 da norma atacada. Logo, o ato impugnado resvala em prerrogativas próprias do Chefe do Executivo,*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*notadamente previstas no artigo 47, incisos 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”) e XIX (“dispor, mediante decreto, sobre:”), alínea 'a' (“organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”) c.c. artigo 144 da Constituição Estadual.”. (ADI 2286739-94.2019.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 17.06.2020).*

Em resumo, é caso de ser declarada a inconstitucionalidade do caput e do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 01/2022, do Município de Osvaldo Cruz, com efeito ex tunc, já que referidas normas afrontam as regras esculpidas nos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, letra “a” e 144, todos da Constituição Estadual.

Pelo exposto, julgo procedente em parte a presente ação direta de inconstitucionalidade, para a finalidade acima explicitada.

Campos Mello  
 Desembargador Relator