



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2022.0000674244

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2279460-86.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA.

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), EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E MOACIR PERES.

São Paulo, 17 de agosto de 2022.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Voto n. 36.700

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2279460-86.2021.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Itapecerica da Serra

Requerido: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Itapecerica da Serra

1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.894, de 07 de outubro de 2021, de iniciativa parlamentar, que “obriga a transmissão, ao vivo e via internet, das licitações do Poder Legislativo e Executivo”, no Município de Itapecerica da Serra.

2 – Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo”¹. Leis dessa natureza que, em verdade, estão enquadradas “no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas”, ou seja, não envolve “matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente”².

3 – Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Mesmo que a lei impugnada não padeça de vício formal, é preciso verificar se tal ato normativo viola o princípio da reserva da administração, pois o Poder Legislativo, a pretexto de dispor sobre publicidade, não pode avançar sobre matéria que é de competência exclusiva do Poder Executivo.

3.1 - Sob esse aspecto, no contexto do que a doutrina denomina “regime do poder visível”, não há dúvida de que é possível (para atendimento dos princípios do artigo 37 da Constituição Federal) que o legislativo imponha ao Executivo a obrigação de divulgar no Portal Oficial do Município dados relevantes da atividade administrativa, conforme decisões deste C. Órgão Especial, por exemplo, na ADIN n. 2126201-42.2019.8.26.0000 (referente à divulgação da destinação de recursos para canis) e na ADIN n. 2234052-48.2016.8.26.0000 (referente à divulgação de gastos com publicidade), ambas fundamentadas na necessidade de transparência, bem como na ADI n. 2126475-11.2016.8.26.0000 (referente à identificação dos responsáveis pelos plantões médicos nos hospitais e postos de saúde), fundamentada na proteção do exercício da cidadania. Afinal, “a publicidade é exigível tanto para viabilizar o controle dos atos administrativos quanto para proteger direitos de

¹ ADI n. 2.472/RS-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 03/05/2002.

² Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 613.481/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 04/02/2014.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo

particulares em suas relações com a administração pública” (ADI n. 2.444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 06/11/2014).

3.2 - Não se concebe, entretanto, que o legislativo, com base no postulado da transparência, interfira em atos de gestão administrativa, impondo ao Executivo, como ocorre no presente caso, a obrigatoriedade de transmissão ao vivo, por meio da internet, das sessões públicas de licitações no site oficial, bem como pela rede social e canal oficial de comunicação.

3.3 - Exigência específica (e sem margem de escolha para o administrador) que implica ofensa ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. Posicionamento alinhado à jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo” (ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001).

4 - Usurpação da competência da União para legislar sobre licitação e contratos. Reconhecimento. Lei impugnada, que embora tenha sido editada com enfoque no princípio da publicidade, no fundo e na verdade, estabelece regras sobre licitação, pois ao exigir transmissão ao vivo da sessão pública, sob responsabilidade dos membros da comissão (ou pregoeiro) e do poder licitante, a norma indica como esse procedimento (público) deve ser conduzido no município de Itapecerica da Serra. Inadmissibilidade. Nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação. União, aliás, que no exercício dessa competência editou recentemente a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispondo, no § 2º de seu artigo 17, que nas licitações presenciais a sessão pública deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, sem qualquer referência à necessidade de transmissão ao vivo. Norma impugnada, portanto, que desbordou dos limites da mera suplementação (CF, art. 30, II) e do interesse local (CF, art. 30, I), ao fixar critério próprio de publicidade das licitações, criando obrigações que não constam da Lei Federal nº 14.133/2021.

4.1 - Conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal, “há de respeitar as normas federais e estaduais existentes”, porque a competência suplementar se exerce para mera regulamentação, “a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

das particularidades locais”³. No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”⁴

5 – Norma impugnada que, em relação às obrigações impostas ao Poder Legislativo, tem sua inconstitucionalidade (também) reconhecida não só pelo fundamento do item “4” acima mencionado, mas também por ofensa aos artigos 19 e 20 da Constituição Estadual. É que os atos normativos que dispõem sobre o funcionamento das Secretarias da Câmara Municipal são de competência exclusiva do Poder Legislativo, por meio de Resoluções, nesse ponto sem possibilidade de substituição por leis, ainda que de iniciativa parlamentar. Não se trata de apego demasiado à forma, pois o artigo 5º, § 1º, da Constituição Estadual, dispõe expressamente que “é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições”, ou seja, as competências outorgadas pela Constituição são irrenunciáveis, incomunicáveis e indelegáveis (§ 1º do art. 5º), de forma que nem a aquiescência da Câmara à participação do chefe do Executivo, na edição dos diplomas impugnados, afasta a inconstitucionalidade existente. Precedentes.

6 – Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA, tendo por objeto a Lei n. 2.894, de 07 de outubro de 2021, **de iniciativa parlamentar**, que “obriga a transmissão, ao vivo e via internet, das licitações do Poder Legislativo e Executivo”. O autor alega vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Não houve deferimento de liminar (fl. 76).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado e prestou informações (fls. 79/95).

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 99), mas não se manifestou nos autos (fl. 100).

³ “Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 12ª edição, pag. 880.

⁴ “Direito Constitucional”, 27ª edição, Editora Atlas, pag. 331.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 147/159, opinou pela improcedência do pedido.

É o relatório.

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fls. 10/11, redigida da seguinte forma:

“Art. 1º. Os Poderes Legislativo e Executivo do Município de Itapecerica da Serra obrigatoriamente **transmitirão ao vivo, por meio da internet,** as sessões públicas de licitações no site oficial, **bem como pela rede social e canal oficial de comunicação.**

Parágrafo único. **As transmissões das licitações serão em áudio e vídeo.**

Art. 2º. Os arquivos das gravações dos procedimentos licitatórios deverão continuar disponíveis para consulta, na internet, no site do respectivo Poder licitante.

Art. 3º. O **membro da comissão de licitação** ou o **pregoeiro** deverá informar inicialmente sobre qual processo licitatório está tratando, declarando, ao menos, as seguintes informações do processo de compra ou contratação de serviços pelo Poder Legislativo e Executivo:

- I - número do edital de licitação;
- II - modalidade de licitação;
- III - regime de Execução;
- IV - órgão solicitante; e
- V - objeto da licitação.

Art. 4º. **A transmissão deverá abranger todas as fases da licitação consideradas públicas.**

Parágrafo único. A gravação abrangerá os procedimentos de abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, de verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e de julgamento e classificação das propostas, de acordo com os critérios de avaliação constantes no edital.

Art. 5º. Os processos licitatórios incompatíveis com o disposto nesta Lei por força da legislação nacional, ficam excluídos de sua abrangência.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O autor questiona a validade dessa norma (**que dispõe sobre transmissão ao vivo das sessões de licitação**), alegando **vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.**

Além dessas argumentações, será examinada questão correlata, referente à possível usurpação da competência da União para legislar sobre licitação e contratos (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal), o que é possível



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

diante da causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade.

1 – **VÍCIO DE INICIATIVA.**

Sob esse aspecto, o pedido **não comporta acolhimento.**

Sobre esse assunto, o entendimento que prevalece no Supremo Tribunal Federal é no sentido (a) de que “**não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo**” (ADI n. 2.472/RS-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 03/05/2002); e (b) de que leis dessa natureza estão enquadradas “**no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), ou seja, não se trata de “matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente”** (Agravamento Regimental no Recurso Extraordinário n. 613.481/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 04/02/2014).

Na verdade, “**a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca**” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Essa questão já foi definida no julgamento do RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917), daí porque fica afastada a alegação desse vício formal.

2 - **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

Mesmo que a lei impugnada não padeça de vício formal, **por ter sido editada com enfoque no princípio da transparência dos atos da administração,** é preciso verificar se tal ato normativo apresenta vício material relacionado à **reserva da administração,** ou seja, deve ser aferido se a norma interfere (ou não) em atos de gestão, pois o Poder Legislativo, **a pretexto de dispor sobre publicidade,** não pode avançar sobre matéria que é de competência exclusiva do Poder Executivo.

Sob esse aspecto, no contexto do que a doutrina denomina “**regime do poder visível**”, não há dúvida de que é possível (para atendimento da orientação do artigo 37 da Constituição Federal) que o legislativo imponha ao Executivo a obrigação de **divulgar** no Portal Oficial do Município **dados relevantes da atividade administrativa,** conforme decisões deste C. Órgão Especial na ADIN n. 2126201-42.2019.8.26.0000 (referente à divulgação da destinação de recursos para canis) e na ADIN n. 2234052-48.2016.8.26.0000 (referente à divulgação de gastos com



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

publicidade), **ambas fundamentadas na necessidade de transparência**, bem como na ADI n. 2126475-11.2016.8.26.0000 (referente à identificação dos responsáveis por plantões médicos nos hospitais e postos de saúde), **fundamentada na proteção do exercício da cidadania**.

Afinal, **“a publicidade é exigível tanto para viabilizar o controle dos atos administrativos quanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública”** (ADI n. 2.444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 06/11/2014).

O que não se concebe, entretanto, é que o legislativo, **com base no postulado da transparência**, interfira em atos de **gestão administrativa**, impondo ao Executivo, **como ocorre no presente caso**, a obrigatoriedade de **transmissão ao vivo**, por meio da internet, das sessões públicas de licitações no site oficial, bem como pela **rede social** e canal oficial de comunicação.

É que tal exigência, por ser específica (e sem qualquer margem de escolha para o administrador), implica clara **interferência em atos de gestão**, ofendendo o princípio da separação dos poderes, aliás, como já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.677, de 12 de maio de 2021, de iniciativa parlamentar, obrigando a divulgação de informações nos portais de transparência na forma de dados abertos e dando outras providências. Organização administrativa. Vício configurado. **A pretexto de prestigiar a publicidade e transparência, a lei impugnada invadiu esfera privativa do Executivo**. A divulgação como pretendida **interfere diretamente na gestão de órgãos da Administração**. Além disso, **norma tratou da forma como deverá ser feita a divulgação dos dados**. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente” (ADIN n. 2084925-26.2022.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 27/07/2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.424/19, Lei nº 14.536, de 05.03.21, de autoria parlamentar, determinando a disponibilização, no Portal da Transparência, dos estudos, pareceres e outros documentos que embasam projetos de lei e projetos de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo. Organização administrativa. Vício configurado. **A pretexto de prestigiar a publicidade e transparência, a lei impugnada invadiu esfera privativa do Executivo**. A divulgação como pretendida, antes mesmo de haver uma definição do projeto a ser encaminhado para a Câmara, **interfere diretamente na liberdade de decisão da Administração**. Além disso, norma **tratou da forma como e o que deverá ser feita a divulgação do funcionamento das atividades de divulgado**. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação procedente.

Trata-se de posicionamento alinhado à jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “**o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**” (ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001).

Confira-se, ainda, a lição de Hely Lopes Meirelles:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**” (“Direito Municipal Brasileiro” Ed. JusPodivm e Malheiros Editores, 19ª edição 2021 XI 1.2. p. 498).

3 - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE LICITAÇÃO E CONTRATOS.

O que se nota, no presente caso, é que a lei impugnada, **embora tenha sido editada com enfoque no princípio da publicidade**, no fundo e na verdade, **estabelece regras sobre licitação**, pois ao **exigir transmissão ao vivo da sessão**, sob responsabilidade dos membros da comissão (ou pregoeiro) e do poder licitante, a norma indica **como esse procedimento** (público) **deve ser conduzido** no município de Itapeperica da Serra, **sem considerar, entretanto**, que, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, compete **privativamente** à União legislar sobre “**normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e **Municípios**” (inciso XXVII).

É importante considerar, sob esse aspecto, que as regras de competência legislativa traduzem verdadeiro instrumento de calibração do **pacto federativo**. Vale dizer, como **normas centrais** da Constituição Federal, “**reproduzidas, ou não**” na Constituição Estadual, “**incidirão sobre a ordem local**”⁵, por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a possibilidade de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no **controle abstrato de normas municipais** com base na norma

⁵ ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 15/08/2002



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual⁶.

Não custa lembrar, ademais, que no exercício de sua competência legislativa privativa (**para dispor sobre regras de licitação em todos os níveis federativos**), a União **editou recentemente a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, dispondo, no § 2º de seu artigo 17, que nas licitações presenciais a sessão pública **deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo**, sem qualquer referência à necessidade de **transmissão ao vivo**:

“§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, **devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.**”

Vê-se-, daí, que a matéria tratada na norma impugnada (envolvendo transparência das licitações) **já foi objeto de regramento** (em âmbito nacional), com fixação da **forma de condução do certame**, nesse ponto **sem lacunas ou espaços para complementações**, exatamente para garantir o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal.

Por se tratar de matéria de **competência privativa da União** (CF, art. 22), o entendimento é de que não há possibilidade de criação de **norma local** com conteúdo diverso daquele previsto pela legislação federal, o que significa que os dispositivos impugnados, no caso, não podem se afastar da diretriz do mencionado artigo 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo no município de Itapeverica da Serra seu próprio modelo de **transparência**, mediante **transmissão ao vivo das sessões de licitação**.

Não se ignora que tal competência privativa (**prevista no artigo 22 da Carta Magna**) é passível de delegação, ou seja, a União pode transferi-la total ou parcialmente para outro ente federativo, mas como é sabido, tal é permitido **somente em favor dos Estados** (e não dos Municípios), e mesmo assim, **apenas sobre questões específicas** e com **autorização de Lei Complementar** (parágrafo único, do artigo 22 da Constituição Federal⁷), o que não é o caso, **daí a impossibilidade de aproveitamento dessa ressalva para reconhecimento de validade da lei impugnada**.

Também não serve a esse propósito o argumento de que os municípios podem legislar sobre **“assuntos de interesse local”** (CF, art. 30, I) ou **“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”** (CF, art. 30, II); **primeiro porque** o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no que sentido (i) de que **“a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados”** (RE nº 313060/SP,

⁶ “Artigo 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005); e (ii) de que padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca “**o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional**” (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011); e **depois porque** a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal (referente à competência suplementar), na lição de Gilmar Ferreira Mendes, “**há de respeitar as normas federais e estaduais existentes**”, porque a competência suplementar se exerce para mera **regulamentação**, “a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais” (“Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 12ª edição, pag. 880).

No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para **ajustar sua execução** a peculiaridades locais, **sempre em concordância com aquelas** e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (“Direito Constitucional”, 27ª edição, Editora Atlas, pag. 331).

Decorre daí o reconhecimento de que a norma local, no caso, desbordou dos limites da **mera suplementação** (CF, art. 30, II) e do **interesse local** (CF, art. 30, I), ao fixar critério (próprio e autônomo) de **publicidade das licitações**, criando obrigações que não constam da Lei nº 14.133/2021.

Todos esses fundamentos são invocados para reconhecer a inconstitucionalidade **em relação às obrigações impostas ao Poder Executivo**.

No que diz respeito às **obrigações impostas ao Poder Legislativo**, no mesmo ato normativo, a inconstitucionalidade é declarada (também) **não só pelo fundamento do item “3”, mas também por ofensa às disposições dos artigos 19 e 20, inciso III, da Constituição Estadual**:

Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, **ressalvadas as especificadas no art. 20**, e especialmente sobre:

.....

III - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o artigo 47, XIX, “b”;

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

...

III - dispor sobre a **organização de sua Secretaria, funcionamento**, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a **iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

De fato, com exceção da **fixação da remuneração**, que se submete ao princípio da **reserva legal**, diante da disposição da parte final do artigo 20, III, da Constituição Estadual, de resto toda matéria (**envolvendo a organização e estrutura administrativa da Câmara Municipal**) só pode ser disciplinada por **norma interna** da Casa Legislativa (Resolução), e não por lei (com participação do Prefeito),



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ainda que a norma seja de iniciativa parlamentar, daí o reconhecimento de inconstitucionalidade das normas por vício formal (artigos 19 e 20 da Constituição Paulista).

Não se trata de apego demasiado à forma, pois o artigo 5º, § 1º, da Constituição Estadual dispõe expressamente que “**é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições**”, ou seja, as competências outorgadas pela Constituição são irrenunciáveis, incomunicáveis e indelegáveis (§ 1º do art. 5º), de forma que nem a aquiescência da Câmara à participação do chefe do Executivo, na edição dos diplomas impugnados, afasta a inconstitucionalidade existente.

No mesmo sentido já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 1.338, de 02 de junho de 2017, que altera a Lei Complementar nº 1.156, de 25 de novembro de 2011, que 'Dispõe sobre a Reestruturação Administrativa Organizacional e Administrativa de Pessoal da Câmara Municipal de Mogi Guaçu, e dá outras providências'. Vício de forma. Temas afetos à estrutura administrativa do Legislativo que devem ser feitos através de Resolução. Inteligência do artigo 20, III, da Carta Paulista. Inconstitucionalidade...” (ADIN nº 2243604-03.2017.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 25.01.2018).

“A organização dos servidores da Câmara Municipal deve ser feita, nos termos do artigo 20, inciso III, da Constituição Estadual, aqui aplicada por simetria, nos termos do artigo 144, da Constituição Bandeirante, mediante edição de Resolução, sob pena de afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Reserva-se à Lei em sentido estrito, no entanto, a questão relativa à remuneração ou outras vantagens remuneratórias desses servidores (ADI 2183808-81.2017.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 07/02/2018).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.723, de 18 de fevereiro de 2015, do município de Mirassol, que altera dispositivos da Lei nº 3.233, de 31 de março de 2009. Alteração de diploma referente ao quadro de servidores da Câmara Municipal. Competência exclusiva do Poder Legislativo através de Resolução. Participação do Chefe do Executivo no processo legislativo que caracteriza invasão da competência privativa do Poder Legislativo. Violação do princípio da separação e independência dos poderes. Ação procedente” (ADIN nº 2121246-07.2015.8.26.0000, Rel. Des. Neves Amorim, j. 23/09/2015).

Ante o exposto, **julgo procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.894, de 07 de outubro de 2021, do Município de Itapeçerica da Serra.

FERREIRA RODRIGUES

Relator