



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0000089314

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2166924-93.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARANTÃ (PREFEITO), é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos Desembargadores FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, RICARDO FEITOSA, PAULO AYROSA, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR E MÁRIO DEVIENNE FERRAZ.

São Paulo, 11 de fevereiro de 2026

LUIS FERNANDO NISHI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 40580

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2166924-93.2025.8.26.0000Município: Guarantã

Autor: Prefeito do Município de Guarantã

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarantã

Órgão Especial

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPARÊNCIA EM OBRAS PÚBLICAS. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

I. Caso em Exame

Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 2.567/2025 do Município de Guarantã, que obriga a instalação de placas informativas em obras públicas, incluindo as paralisadas, alegando vícios de iniciativa e falta de estudo de impacto orçamentário-financeiro.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a lei municipal, ao impor obrigações de transparência ao Poder Executivo, viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e a separação de poderes.

III. Razões de Decidir

3. A norma impugnada não trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, mas apenas impõe a obrigação de divulgação de informações em obras públicas, prestigiando o princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal). 4. A lei suplementa a legislação federal sobre acesso à informação, adotando medidas de aprimoramento para assegurar aos cidadãos o acesso a informações relevantes relativas às obras públicas, sem violar o princípio da separação de poderes.

IV. Dispositivo e Tese

5. Ação julgada improcedente, revogada a liminar. Tese de julgamento: 1. Lei que determina a instalação de placas informativas em obras públicas não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. A norma reforça o princípio da publicidade e transparência dos atos administrativos.

Legislação Citada:

CF/1988, arts. 1º, 18, 29, 30, 37; Lei nº 12.527/11.

Jurisprudência Citada:

STF, RE nº 878.911/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli; STF, RE nº 1.507.487/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2002712-55.2025.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2318405-40.2024.8.26.0000, Rel. Matheus Fontes; TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2218505-89.2021.8.26.0000; Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(a): Francisco Casconi.

Vistos.

I – Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARANTÃ**, tendo por objeto a Lei Municipal nº 2.567, de 26 de maio de 2025, que dispõe sobre a instalação de placas informativas em todas as obras públicas realizadas no território municipal, abrangendo, inclusive, aquelas que se encontrem paralisadas ou que tenham sido inauguradas.

Afirma que a lei questionada contém vícios que impedem sua existência, dado que a matéria versada se insere na competência do Executivo, ponderando, ainda, que há influência sobre atos gestão da administração, inclusive quanto à organização da administração e da prestação dos serviços públicos, incorrendo em vícios de iniciativa e material.

Aduz que a norma objurgada foi promulgada sem qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro, em desatendimento flagrante à exigência constitucional de planejamento fiscal mínimo.

Requer a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da norma impugnada.

A medida cautelar foi deferida a fls. 18/19.

O Presidente da Câmara Municipal de Guarantã foi notificado e prestou informações, defendendo a constitucionalidade formal e material do ato normativo impugnado (fls. 31/34).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 26), mas não se manifestou nos autos (fl. 29).

Remetidos os autos à D. Procuradoria Geral de Justiça, opinou o Subprocurador-Geral de Justiça pela improcedência do pedido (fls. 43/51).

É o relatório, passo ao voto.

I – Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Prefeito do Município de Guarantã** contra o **Presidente da Câmara Municipal de Guarantã**, tendo por objeto a Lei Municipal nº 2.567, de 26 de maio de 2025, que “*Regulamenta a colocação de placas informativas em todas as obras Públicas realizadas no município de Guarantã e dá outras providências*”, como seguinte teor:

“**Art. 1º.** Todas as obras públicas realizadas no Município de Guarantã, com primazia do princípio da transparência pública, deverão conter placa informativa com os dados referentes a realização da obra, constando, obrigatoriamente:

I - data de início e término da obra;

II - dados referentes às empresas executoras da obra;

III - número do contrato administrativo ou procedimento licitatório;

IV - valor contratado e valores agregados no decorrer da realização da obra;

V- dotação orçamentária, origem dos recursos e Secretaria gestora dos recursos.

VI- nome completo, número da inscrição do CREA e o número da ART Anotação de Responsabilidade Técnica do engenheiro responsável pela fiscalização da obra;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Art. 3º. Estabelece, ainda, a colocação de placas informativas em obras públicas municipais ou que tenham a participação do Poder Público Municipal paralisadas, no Município de Guarantã.

(...)

§ 2º. As placas informativas em obras paralisadas deverão conter, obrigatoriamente, as seguintes informações:

I - Nome, endereço e telefone do órgão público responsável e da empresa contratada para a obra;

II - Exposição dos motivos da paralisação da obra;

III - prazo estimado da paralisação e prazo estimado da retomada dos trabalhos;

IV - número do contrato firmado para a obra e o número do processo eletrônico em que o contrato se encontre;

V - Informações sobre o custo global da obra, os valores já pagos e a estimativa/medição em porcentagem do total entregue/executado;

(...)

Art. 6º. As placas indicativas descritas na presente lei se destinam exclusivamente a prestar as informações técnicas enumeradas nos respectivos artigos, sem prejuízo de outras informações de interesse público, vedada qualquer espécie de promoção pessoal.

Art. 7º. As placas indicativas deverão ser afixadas desde o início da obra e mantidas no local, de forma visível e legível, até o seu término.

Art. 8º. Esta lei não se aplica às pequenas obras de reparos e manutenção.

Art. 9º. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas se necessário.

Art.10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

II – A autonomia político-administrativa dos entes federados é reconhecida expressamente pela Constituição Federal de 1988 (arts. 1º e 18), o que confere aos Municípios autonomia legislativa, observadas as balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, nos termos dos arts. 29 e 30 da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual.

Assim, a independência legislativa municipal, por força da norma estadual de caráter remissivo (art. 144), deve agir dentro dos limites da competência constitucional atribuída ao ente federativo, observando ainda os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal.

De início, não se vislumbra a existência de vício de iniciativa formal do ato normativo impugnado, vez que não se trata de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento consolidado pelo **C. Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do **RE. nº 878.911/RJ**, em sede de repercussão geral (**Tema 917**):

“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).”

Como se vê, a norma impugnada não discorre acerca da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, mas apenas impõe a obrigação de divulgação de informações em obras públicas, prestigiando o princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Ou seja, *“a norma em comento presta-se para dar concretude ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, o qual exige que seja dada transparência aos atos*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administrativos. 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” (AgR. no RE. 1.315.870/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 30/05/2022).

Como bem consignado pelo I. Subprocurador-Geral de Justiça em seu parecer, a fls. 47:

“Ao consubstanciar a transparência governamental, disciplinando a publicidade administrativa prevista no art. 37, caput, da Constituição Federal e que vincula todos os entes federativos, a matéria não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da Administração.

A matéria tratada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da administração. A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permita dilatação nem presunção.

***Como já escrevi (“Princípio da publicidade”, in Princípios de Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2012, pp. 233-258), em linha de princípio, a disciplina legislativa da publicidade administrativa não se revela como matéria que mereça trato normativo por impulsão exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porque seu objeto se situa na iniciativa legislativa comum ou concorrente que é a regra, enquanto é excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos.”.* (sem destaque no original).**

Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa concorrente (comum), e não de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 24, §1º, da Constituição Estadual), conforme já decidido pelo **E. Supremo Tribunal Federal**:

“Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido 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 nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se 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), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente.” (AgR. no RE. 613.481/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 04/02/2014).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). 2. Norma de reprodução de dispositivo constitucional, que se aplica genericamente à Administração Pública, podendo obrigar apenas um dos Poderes do Estado sem implicação de dispensa dos demais.” (MC. na ADI. nº 2.472/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 13/03/2002)

Ainda, em recente precedente, no julgamento do Recurso Extraordinário 1.507.487-SP, envolvendo Lei Municipal nº 5.708/2023 do Município de Tremembé/SP, que tratava da obrigatoriedade de instalação de placas sinalizadoras de locais de risco de acidentes de trânsito, estabelecendo, ainda,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

quais informações deveriam ser consideradas para verificação dos locais de risco, o STF entendeu “*não haver qualquer disposição tendente a alterar a estrutura ou a organização de órgãos da Administração municipal. A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo.*” (Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno).

Ademais, a Lei nº 12.527/11, que regulamenta o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, prevê expressamente a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (art. 3º, II).

Por sua vez, o art. 45 da Lei nº 12.527/11 dispõe que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Assim, verifica-se que a norma impugnada suplementou a legislação federal (art. 30, II, da Constituição Federal), adotando medidas de aprimoramento, para assegurar aos cidadãos do Município de Guarantã, o acesso a informações relevantes relativas às obras públicas, não havendo falar em vício de iniciativa, tampouco em violação ao princípio da separação de poderes.

A questão já foi objeto de recente pronunciamento por este **C. Órgão Especial**, em casos semelhantes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPLANTAÇÃO DE CÓDIGO DE BARRAS BIDIMENSIONAL (QR CODE) EM PLACAS DE OBRAS PÚBLICAS. IMPROCEDÊNCIA. I. Caso em Exame: Ação Direta de Inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

proposta contra a Lei nº 4.886/2024, do Município de Mirassol, que determina a implantação de Código QR em placas de obras públicas municipais para leitura e fiscalização eletrônica pela população local, que poderá acessar dados relativos à obra realizada. II. Questão em Discussão: Consiste em determinar se a lei, ao impor obrigações à administração municipal, viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e a independência e harmonia entre os Poderes. III. Razões de Decidir: Não há ofensa ao artigo 24, § 2º, "2", da Constituição do Estado de São Paulo, pois a norma não trata da estrutura ou atribuição de órgãos da administração, nem do regime jurídico de servidores públicos. A lei visa assegurar a publicidade de atos relativos a obras públicas, em consonância com o princípio constitucional da Publicidade dos atos administrativos, sem a criação de obrigações além das que já são da praxe do administrador municipal, de maneira a não violar a independência e harmonia entre os Poderes. IV. Dispositivo e Tese: Ação julgada improcedente. V. Tese de julgamento: 1. Lei que determina a implantação de Código QR em obras públicas não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. A norma reforça o princípio da Publicidade e transparência dos atos administrativos.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2002712-55.2025.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2025).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 4.442, DE 03 DE JULHO DE 2024, A QUAL "INSTITUIU A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NAS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS" - LEI QUE TEVE ORIGEM NA CÂMARA DOS VEREADORES – TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO ENTRE PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO NÃO CONFIGURADO – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL EM CASOS SEMELHANTES – AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – FATO QUE NÃO ACARRETA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI, OBSTANDO-LHE A EFICÁCIA NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO – AÇÃO IMPROCEDENTE.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2318405-40.2024.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2025).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

14.579, DE 19 DE JULHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS PARALISADAS, CONFORME ESPECIFICA' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – PRESTÍGIO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL – PRECEDENTES – PRETENSÃO JULGADA IMPROCEDENTE.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2218505-89.2021.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/08/2022).

Cumprе destacar que a norma se refere apenas aos dados que devem constar na placa, informações de natureza essencial diretamente relacionadas à transparência das obras públicas, sem ingerência nos atos da Administração. Trata-se de dados básicos, como identificação da obra, prazo, valor contratado, origem dos recursos e responsável técnico, que permitem ao cidadão acompanhar a execução e a regularidade dos serviços, concretizando o princípio da publicidade previsto no mencionado art. 37 da Constituição Federal, sem interferir na estrutura administrativa ou criar ônus incompatíveis com a gestão pública.

Finalmente, não prospera a alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos, não se justificando o reconhecimento de inconstitucionalidade a este respeito, pois, conforme entendimento do **Supremo Tribunal Federal**:

“ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.” (ADI



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nº 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Destarte, ausentes vícios a macular o ato normativo impugnado, é o caso de se afastar a alegação de inconstitucionalidade.

III – Ante o exposto, e pelo meu voto, JULGO IMPROCEDENTE a ação, revogada a liminar.

Comunique-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

LUIS FERNANDO NISHI

Relator