



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.481/2020. CÂMARA DE VEREADORES DE RODEIO BONITO/RS. INSTITUIÇÃO DO “PROGRAMA PUBLICIDADE SEM CUSTOS”, AMPLIANDO OS MECANISMOS DE PUBLICIDADE OFICIAL EM TODAS AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO. EXPRESSO CONDICIONAMENTO DA VALIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO À ADOÇÃO DAS NOVAS FÓRMULAS DE COMUNICAÇÃO DA ABERTURA. VIOLAÇÃO AO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA ESTABELEÇER NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 22, XXVII, CF. ESPAÇO LEGISLATIVO PREENCHIDO PELO LEGISLADOR FEDERAL, A PARTIR DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2021). DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL INQUINADA EM NÍTIDA ROTA DE COLISÃO COM A DISCIPLINA FEDERAL DA MATÉRIA ACERCA DOS REQUISITOS DE VALIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO. VÍCIO DE INICIATIVA. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROPOSIÇÃO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART. 61, §1º, II, “A”, CF. VÍCIOS FORMAIS RECONHECIDOS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. APONTE DE TRÂMITE INTERNO NA CÂMARA DE VEREADORES MUNICIPAL EM DESCOMPASSO COM DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DE RODEIO BONITO/RS. NÃO INDICAÇÃO DE VIOLAÇÃO A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. ABSTRATA MENÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO QUE NÃO PAVIMENTA AUTOMATICAMENTE A ANÁLISE EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. ENVERGADURA CONSTITUCIONAL INDEMONSTRADA. DISCUSSÃO QUE NÃO TRANSPASSA A ESFERA DE EVENTUAL ILEGALIDADE. EXISTÊNCIA DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS E PALCOS APROPRIADOS AO EXAME QUALITATIVO DA MATÉRIA. PLEITO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

DESACOLHIDO. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. JULGADA

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000) COMARCA DE PORTO ALEGRE

PREFEITO MUNICIPAL DE RODEIO BONITO PROPONENTE

CAMARA MUNICIPAL DE RODEIO BONITO REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.481/2022, editada pela Câmara Municipal de Vereadores de Rodeio Bonito/RS.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (PRESIDENTE)**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. JORGE ALBERTO SCHREINER**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

PESTANA, DES.^a MATILDE CHABAR MAIA, DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI, DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO, DES.^a ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES.^a LIZETE ANDREIS SEBEN, DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, DES. GIOVANNI CONTI, DES. CARLOS EDUARDO RICHINITTI, DES. RICARDO TORRES HERMANN E DES. ALBERTO DELGADO NETO.

Porto Alegre, 20 de abril de 2023.

DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO,
Relator.

RELATÓRIO

DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada **Prefeito Municipal de Rodeio Bonito/RS**, arguindo vício na Lei Municipal nº 4481/2022, editada pela **Câmara de Vereadores do Município de Rodeio Bonito/RS**.

Em suas razões, o proponente sustentou sua legitimidade ativa e o cabimento da Ação. Alegou que a Lei Municipal nº 4.481/2022, em sua totalidade e, especialmente, em seus artigos 4º e 6º padece de inconstitucionalidade, pois os dispositivos versam sobre matéria de competência privativa da União, consoante art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal. Referiu estar a competência concorrente dos Estados e Municípios, prevista no art. 24 da Constituição Federal, adstrita ao interesse local, cabendo à União a edição de normas gerais sobre licitação. Aduziu que o art. 54 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece a forma como deve haver a publicidade das licitações, criando o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, ferramenta destinada à divulgação, centralizada e obrigatória, dos atos exigidos pela Lei nº

3



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

14.133/2021. Destacou a imposição da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao conferir aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira, à observância obrigatória de vários princípios constitucionais, entre os quais o pertinente à competência legislativa, razão pela qual o legislador municipal não pode legislar sobre as matérias reservadas à União e ao Estado. Sustentou ser a Lei Municipal nº 4.481/2022 de iniciativa da Câmara de Vereadores, havendo afronta ao disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, que trata do processo legislativo e da organização administrativa, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, *caput*, igualmente da Constituição Estadual. Argumentou existir afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, considerando que há interferência na organização administrativa do Poder Executivo local, apresentando a lei, portanto, vício formal. Enfim, sustentou estar a legislação municipal em descompasso com a Constituição Federal, não sendo cabível obrigar o Executivo do Município a encaminhar e-mail informando o edital a todas as empresas situadas no Município de Rodeio Bonito, tendo em vista que a própria Lei de Licitações já determina a forma como as licitações devem ser publicadas e divulgadas. Afirmou não ter a votação na Câmara de Vereadores, em que derrubado o veto à referida Lei, ocorrido de forma secreta de acordo com o disposto no art. 50, § 2º, da Lei Orgânica Municipal, tampouco sendo obtido o quórum de 2/3 dos membros da Casa Legislativa, para aprovação do Projeto de Lei 04/2022, e consequentemente a rejeição do Veto 001/2022. Ao final, requereu a concessão de medida cautelar, para suspender a vigência e a eficácia dos artigos impugnados; e, no mérito, a procedência da ação, para "*declarar a inconstitucionalidade dos arts. 4º e 6º da Lei Municipal 8.841/2022, de Rodeio Bonito, por afrontar os dispositivos mencionados da Constituição Federal*"; "*a total procedência da presente demanda, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal 8.841/2022*"; e seja "*declarada a inobservância do devido processo legislativo, e consequentemente não*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

podendo ser convalidada não podendo ser convalidada a legislação ora discutida".

O pedido liminar foi indeferido.

A Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se, em preliminar, pela necessidade de regularização de vício processual. No mérito, pugnou pela manutenção da lei questionada.

A prefacial restou acolhida, determinando-se a intimação da parte autora para, no prazo de 05 dias, regularizar a representação processual, sob pena de extinção do feito, sem resolução de mérito, conforme art. 76, §1º, inciso I, c/c art. 485, inciso IV, ambos do Código de Processo Civil.

O proponente procedeu à regularização processual, acostando procuração de outorga de poderes específicos para inquirar a Lei Municipal nº 4481/2022.

Constatada a superação do vício apontado, foi deferido o pedido autoral de prosseguimento do feito.

A douta Procuradora de Justiça, Dr.^a Angela Salton Rotunno, opinou pela procedência da ação.

Retornaram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

VOTOS

DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO (RELATOR)

Eminentes Colegas:

Com a regularização processual operada durante o tramitar do feito, constato a presença dos pressupostos intrínsecos e extrínsecos, motivo pelo qual conheço da presente ação.

Cuida-se, consoante relatado, de demanda a questionar a constitucionalidade dos artigos 4º e 6º e de toda a legislação municipal, publicada pela **Câmara de Vereadores de Rodeio Bonito/RS**.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

Anoto, para não passar *in albis*, a observância de erro material nos pedidos deduzidos às letras “e)” e “f)” da inicial. Neles, consta requerimento de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº **8.841/2022**. Entretanto, ao longo de toda a linha de raciocínio articulada, se faz alusão à Lei Municipal nº **4.481/2022**, inclusive com a sua anexação *in totum* e de forma conjunta à peça. Da mesma forma, a procuração com outorga de poderes especiais à advogada constituída pelo **Prefeito Municipal de Rodeio Bonito/RS** compreendeu a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade acerca da Lei Municipal nº **4.481/2022**, indicando corretamente a numeração. Tudo a demonstrar simples erro de digitação na formulação dos pleitos, circunstância incapaz, portanto, de obstar a cognição da demanda.

Feito esse registro de ordem preambular e inexistindo prefaciais pendentes, incursiono diretamente no mérito.

De início, consigno deter o Chefe do Executivo local legitimidade para a promoção de demanda com o fito de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal, consoante art. 95, §2º, inciso III, da Constituição Estadual¹.

A seguir, verifico ter a legislação inquinada se destinado a instituir o denominado “*Programa Publicidade Sem Custos*”, no âmbito do respectivo município gaúcho, visando à ampliação dos mecanismos de publicidade oficial em todas as modalidades de licitação. Por intermédio dessa lei, estabeleceu-se procedimento de comunicação às empresas sediadas na cidade e àquelas que vierem a se cadastrar no aludido programa, quanto à abertura de processo licitatório, através do uso de

¹ “Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:

(...)

III - o Prefeito Municipal;”



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

tecnologias disponíveis, enumerando-se, exemplificativamente, a mensagem eletrônica, as redes sociais e outros aplicativos multiplataforma de mensagens instantâneas que possibilitem o envio e recebimento de arquivos.

A título ilustrativo, reproduzo o teor da Lei nº 4.481/2022:

***Art. 1º** Institui-se o Programa "Publicidade Sem Custos" no Município de Rodeio Bonito - RS visando ampliar os mecanismos de publicidade oficial mediante o uso de tecnologias disponíveis.*

***Art. 2º** Em todas as modalidades de licitação no Município de Rodeio Bonito - RS a Administração Pública deve promover a mais ampla publicidade com o uso das tecnologias disponíveis e "sem custo" financeiro visando a maior participação pública possível.*

***Art. 3º** Entende-se como tecnologias "sem custo" aquelas que não resultam em pagamento de tarifa ou preço para a Municipalidade, a exemplo da mensagem eletrônica (e-mail), redes sociais e outros aplicativos multiplataforma de mensagens instantâneas que possibilitam o envio e recebimento de arquivos, que estejam disponíveis e aqueles que vierem a existir no futuro.*

***Art. 4º** O Município de Rodeio Bonito - RS, deve encaminhar o conteúdo da abertura da Licitação na mesma data da publicação no Mural Público Municipal, para todas as Empresas sediadas no município, quer seja como matriz ou filial, em homenagem ao Princípio da Publicidade Constitucional e às normas de valorização da Ordem Econômica e Social da [Lei Orgânica Municipal](#).*

***Art. 5º** As empresas não sediadas no Município poderão aderir mediante prévio cadastramento ao "Programa Publicidade Sem Custos" e também receber as publicações referidas.*

***Art. 6º** O não envio do conteúdo da abertura da Licitação às empresas do Município e aquelas de outros Municípios com cadastro atualizado torna a licitação nula de pleno direito.*

***Art. 7º** Esta Lei entra em vigor em 60 dias a partir da*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

data da sua publicação e o programa será regulamentado em 90 dias por meio de Decreto Administrativo do Prefeito de Rodeio Bonito/RS."

Pois bem.

Adianto me inclinar pela inconstitucionalidade do texto legislativo.

Acerca da temática, recorro que o legislador constitucional, no exercício do Poder Constituinte Originário, precisou enfrentar a intrincada e complexa temática de repartição das competências dentro de um Estado Republicano instituído no modelo federalista por segregação, em um país de dimensões continentais. Viu-se obrigado, nessa tarefa, a estabelecer normas estruturantes capazes de organizar o funcionamento dos Poderes em todas as suas três esferas, contemplando até mesmo os interesses das distintas regiões e localidades. Nesse movimento de gradual descentralização de poder, alinhou-se ao *princípio da predominância do interesse*.

Como medida de efetivação, existem espécies de designação constitucional de competências. No âmbito estritamente administrativo, a primeira, chamada de *exclusiva*, atém-se a temáticas que, pela sensibilidade e relevância, devem ser concretizadas apenas pela União (art. 21, *caput* e incisos, da Constituição Federal); indelegáveis, portanto. A segunda consubstancia-se nos interesses coletivos compartilhados entre as três esferas estatais. Conhecida por *comum*, encontra-se delimitada no art. 23, *caput* e incisos, da Carta Republicana, demandando dos protagonistas estatais cooperação, normatizada a partir de leis complementares (parágrafo único).

Na perspectiva legislativa, a terceira denomina-se *privativa*, atrelando-se às matérias nas quais a União, em regra, retém o poder de legislar, situada no art. 22, *caput* e incisos, da Constituição Federal. A exceção – que a difere da exclusiva – fica por conta da hipótese de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

delegação, mediante Lei Complementar, aos Estados e ao Distrito Federal, presente no parágrafo único do próprio dispositivo. Compreende-se, *a contrario sensu*, haver, modo residual ou remanescente, competência – legislativa e administrativa – *reservada* dos Estados e do Distrito Federal para as temáticas não vedadas na Carta Republicana – art. 25, §1º –, esta sendo a quarta modalidade.

A *concorrente* é a quinta espécie de repartição de competências, restrita, à semelhança da privativa, ao espectro legislativo, consoante art. 24, *caput* e incisos, da Constituição Federal. Nela, estão contempladas áreas da sociedade e temas de inegável interface entre os níveis federativos, razão pela qual o legislador constituinte entendeu prudente criar um *condomínio legislativo*, a fim de conceder margem de autorregulação aos Estados-membros e, em menor escala, aos municípios. Reservou-se, nesse espírito, parcelas decrescentes do poder de legislar, atribuindo à União a tarefa de *estabelecer normas gerais* (§1º). Diferentemente, aos Estados e ao Distrito Federal, concedeu-se duas subespécies de competência legislativa concorrente, a suplementar supletiva ou subsidiária (§3º) – quando não há norma federal – e suplementar complementar (§2º) – quando necessários complementos à norma federal.

Por último, os municípios detêm a competência legislativa, na modalidade suplementar complementar, para tratar de *assuntos de interesse local* (art. 30, inciso I) ou, no que couber, de matérias regidas por normas federais e estaduais (inciso II). Dentro dessas demarcações, lhes cumpre elaborar Lei Orgânica (art. 29, *caput*, primeira parte, da Constituição Federal).

Partindo dessas premissas conceituais e constitucionais, recupero que a moldura fática se relaciona com instituição de procedimentos dentro do processo licitatório municipal, impondo obrigações ao Poder Público local acerca dos métodos de comunicação



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

com empresas da região. Nesse enfoque, sinalo estarem as normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública dentro do escopo federal. Em congruência com a relevância, o legislador constitucional inseriu o tema no rol de competência **privativas** da União, *in verbis*:

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

(...)

XXVII - 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, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; ”

Em decorrência lógica, a norma municipal dirigiu-se a criar *novas fórmulas* de divulgação da abertura de licitação. Não só regrou a temática, mas *expressamente condicionou a validade do processo à adoção das medidas que integram o “Programa Publicidade Sem Custos”*.

Importante, nesse ângulo, ressaltar ter o legislador federal ocupado esse espaço legislativo de forma abrangente e detalhada com a edição de norma específica dirigida às *“Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”* (art. 1º, *caput*); qual seja, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Precisamente, no corpo da Lei nº 14.133/2016, destinou-se capítulo inteiro para disciplinar a divulgação do edital licitatório. Eis a regulamentação do assunto na esfera federal:

“CAPÍTULO III

DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º (VETADO).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. (Promulgação partes vetadas)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.” – grifado e sublinhado.

Impossível, por conseguinte, desbordar da conclusão de que o ente municipal legislativo, ao ingressar na temática dos requisitos de validade da contratação administrativa – em nítida rota de colisão com as diretrizes gerais da norma federal –, imiscuiu-se em matéria de competência privativa da União, usurpando-a e violando o sistema de repartição instituído na Constituição Federal.

A reforçar a compreensão exposta, trago precedente do Supremo Tribunal Federal, no qual, frente à imposição de condições e restrições ao processo licitatório, foi declarada a inconstitucionalidade da lei estadual, por se tratar de matéria de competência da União:

*“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. **COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR E NORMAS GERAIS EM MATÉRIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.** 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em face da Lei Estadual 8.039, de 29 de junho de 2018, que dispõe sobre a responsabilização das empresas por defeitos e vícios da execução de obras e dá outras providências. 2. A referida norma estadual determinou que as empresas responsáveis pela incorporação e pela construção das moradias do*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

Programa “Minha Casa, Minha Vida”, do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e de outros programas de habitação popular são obrigadas a indenizar os moradores, nos casos de defeitos e vícios de execução das obras, sem exclusão da responsabilidade da Caixa Econômica Federal. Além disso, determinou que o descumprimento da norma acarretará “para a empresa o impedimento de participação em licitações públicas, direta ou indiretamente e, em caso de comprovação de dano, a responsabilidade cível e criminal.” (...) 10. Indevida, também, atuação do Estado-membro na imposição de condições/restrições ao processo licitatório. 11. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final).” (RE 1269208 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 28/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2020) – grifado.

Distinto não é o entendimento deste Órgão Especial, conforme o seguinte julgado em caso análogo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.503/2019 DE CACHOEIRINHA. AUTORIZAÇÃO DA VENDA OU PERMUTA DE IMÓVEIS DA MUNICIPALIDADE MEDIANTE SIMPLES RESOLUÇÃO DE COMITÊ. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. OFENSA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAIS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL. É inconstitucional lei municipal que autoriza a venda ou permuta de bens imóveis públicos mediante simples resolução do comitê criado. A alienação de imóvel público depende de prévia autorização legislativa, nos termos do art. 53, inciso XXVII, da Constituição Estadual. Embora em situações excepcionais seja possível a alienação de bens públicos sem licitação, a medida deve, obrigatoriamente, estar subordinada à demonstração



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

do interesse público e devem ser preenchidos requisitos específicos, dentre eles a prévia autorização legal. Caso em que a norma suprime tal exigência, porque autoriza a perfectibilização do ato mediante a simples edição de resolução pelo comitê. Ofensa ao disposto no art. 52, III, da Constituição Estadual, e aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade. Norma que, ao alterar a forma de licitação a ser adotada (leilão ao invés de concorrência) e estabelecer procedimentos diversos daqueles fixados na lei federal, afronta a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Malferimento do disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Precedentes do STF e do Órgão Especial desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.” (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082552803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 27-11-2019)

Igualmente, defronto-me com vício de iniciativa no caso concreto.

Nesse aspecto, correlato ao princípio da Separação dos Poderes – art. 2º da CF/88, e artigos 5º, 8º e 10º da CE –, inclusive na perspectiva de harmonia, cumpre destacar a reserva de iniciativa elaborada pela Constituição Federal, no seu art. 61, §1º, atinentes às matérias de proposição privativa do Presidente da República. Especial pertinência temática se encontra no inciso II, alínea “a”, do suscitado dispositivo:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;"

Na esfera gaúcha, a Constituição Estadual fez constar expressamente os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 10), assegurando, também, ao Executivo municipal autonomia política, administrativa e financeira (art. 8, *caput*). No art. 60, inciso II, guardando coerência à espécie a alínea "d", incumbiu *privativamente* o Governador do Estado quanto a "*criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública*". Em consonância, o art. 82 da Carta gaúcha preconiza as competências privativas do Governador do Estado, dentre as quais especifico "*exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual*" (inciso II); "*iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição*" (inciso III); e "*dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual*" (inciso VII).

No prisma de simetria normativo-constitucional, todos esses dispositivos incidem sobre a moldura fática *sub judice*.

Via de consequência, o Poder Legislativo municipal avançou fronteira em tema de proposição *privativa* do Chefe do Poder Executivo, ao criar atribuição para a Administração Pública.

A convergir, colaciono precedentes deste Colegiado:

"CONSTITUCIONAL. LEI Nº 1.768/2020, MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA. LICITAÇÕES. TRANSMISSÃO AO VIVO E PELA INTERNET. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTIGOS 60, II, "d", 61, I e 82, II, III e VII, CE/89. Afigura-se formalmente inconstitucional a Lei nº 1.768, de 29.06.2020, do Município de Candelária, decorrente de iniciativa parlamentar, ao obrigar a transmissão, ao vivo e pela internet, dos procedimentos licitatórios, quanto ao Poder Executivo, em ofensa aos artigos 60, II, "d", 61, I, e 82, II, III, VII, CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE." (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085554921, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa,
Julgado em: instrumentos-05-2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.620/2021 DO MUNICÍPIO DE ARARICÁ QUE OBRIGA A TRANSMISSÃO AO VIVO E PELA INTERNET DAS LICITAÇÕES DO PODER EXECUTIVO E PODER LEGISLATIVO. Em tema de licitação regula a matéria a Lei Federal n. 8.666/93, nos artigos 16 e 21. Neste contexto, tem-se suficientemente assegurada a publicidade das licitações de iniciativa do Poder Executivo. Por outro lado, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que obriga a transmissão ao vivo e pela internet das licitações do Poder Executivo, em violação, por simetria, ao disposto no art. 61, §1º e 84, VI, letra ‘a’ da Constituição Federal e art. 82, VI, da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. Pedido julgado procedente parcialmente para excluir do texto da Lei 1.620 do Município de Araricá, a expressão Poder Executivo.” (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085245165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 15-10-2021)

Evidencio, por qualquer das vertentes, o **vício formal** alardeado na peça inicial, autorizando afirmar a inconstitucionalidade da legislação municipal.

Lado outro, ao final do arrazoado exordial, o proponente tece considerações acerca de *“vícios formais insanáveis no processo legislativo”*. No curso de sua explanação, aponta descompasso com os ditames da Lei Orgânica de Rodeio Bonito/RS, em particular quanto ao quórum necessário para a derrubada de veto do Prefeito e quanto ao caráter secreto da votação realizada pelos Vereadores.

Nesse tracejar fático-procedimental, compreendo que o autor não declinou específica e concretamente as diretrizes constitucionais – federais e/ou estaduais – potencialmente afrontadas pelo rito adotado na Casa Legislativa municipal. Restringiu-se, como visto, a



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

confrontar o trâmite empreendido pelos Vereadores com a norma municipal, no que o debate proposto não transpassa os limites de eventual ilegalidade. A genérica menção ao *devido processo legislativo* não se converte em demonstração suficiente de discussão dotada de envergadura constitucional, tampouco pavimenta, automaticamente, caminho à apreciação em controle concentrado de constitucionalidade. Digno de nota que existem instrumentos jurídicos e palcos mais apropriados para exame qualitativo das fórmulas procedimentais e dos vícios alegados.

Frente a todos esses argumentos, inclino-me pela parcial procedência da demanda, acolhendo os pedidos da exordial, com exceção daquele deduzido à letra “g”).

Diante do exposto, voto por julgar **parcialmente procedente** a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.481/2022, editada pela Câmara Municipal de Vereadores de Rodeio Bonito/RS.

DES. GIOVANNI CONTI

Eminentes colegas.

Acompanho o voto do nobre Relator, Desembargador Ícaro Carvalho de Bem Osório.

Como visto do relatório, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE RODEIO BONITO/RS, arguindo vício na Lei Municipal nº 4.481/2022, editada pela Câmara de Vereadores do Município de Rodeio Bonito/RS, especialmente, em seus artigos 4º e 6º, pois os dispositivos versam sobre matéria de competência privativa da União, consoante art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

Discorreu sobre a competência concorrente dos Estados e Municípios, prevista no art. 24 da Constituição Federal, adstrita ao interesse local, cabendo à União a edição de normas gerais sobre licitação e que o art. 54 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece a forma como deve haver a publicidade das licitações, criando o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, ferramenta destinada à divulgação, centralizada e obrigatória, dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

Referiu que a lei questionada afronta ao disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual e ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, considerando que há interferência na organização administrativa do Poder Executivo local, apresentando a lei, portanto, vício formal.

O Ministério Público opinou pela procedência do pedido.

O douto relator votou por julgar parcialmente procedente a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.481/2022, editada pela Câmara Municipal de Vereadores de Rodeio Bonito/RS, a exceção do pedido deduzido à letra “g”.

Em igual sentido, peço vênias para colacionar julgados proferidos por este Egrégio Tribunal de Justiça que tratam da matéria em liça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.120/2021 DE CANGUÇU. LEGISLAÇÃO QUE TRATA DA 'OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO NO SITE ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DOS SEUS TRIBUTOS, IMPOSTOS, CONTRIBUIÇÕES, FEIRAS, TAXAS, MULTAS E SEUS RESPECTIVOS DESCONTOS, REDUÇÕES, ISENÇÕES, AS FORMAS DE CONCESSÃO, ALÉM DO DIPLOMA LEGAL QUE OS INSTITUIU E OS REGE'. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE NA DETERMINAÇÃO LEGAL. NORMA QUE NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NÃO IMPLICANDO AUMENTO DE ESTRUTURA OU DESPESA. LEI DE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

INTERESSE LOCAL CUJA INICIATIVA TAMBÉM SE DÁ AO PODER LEGISLATIVO. INOCORRENTE AFRONTA À SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 3º DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL AO DISPOR SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO – ARTIGO 22, INCISO I, DA CF. PEDIDOS FORMULADOS NA AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTES.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085502862, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 14-04-2022)

CONSTITUCIONAL. LEI Nº 2.388, DE 21.09.2021, MUNICÍPIO DE IBARAMA. OBRIGATORIEDADE DE FILMAR, GRAVAR E TRANSMITIR AO VIVO, VIA INTERNET, AS SESSÕES PÚBLICAS DAS LICITAÇÕES PRESENCIAIS E FACILITAR O ACESSO AO SISTEMA ELETRÔNICO ATIVO EM CADA LICITAÇÃO ELETRÔNICA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. ARTIGOS 5º, 8º, 10, 19, 60, II, “D”, E 82, II E VI, CE/89. RESSALVA DAS LICITAÇÕES PROMOVIDAS PELO LEGISLATIVO. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL. ART. 22, I, CF/88. Afigura-se inconstitucional a Lei nº 2.388 de 21.09.2021, do Município de Ibarama, ao estabelecer a obrigatoriedade de filmar, gravar e transmitir ao vivo, via internet, as sessões públicas das licitações presenciais e facilitar o acesso ao sistema eletrônico ativo em cada licitação eletrônica do poder público, por desrespeitar a separação dos poderes, a par de ingerir na administração do Executivo, em ofensa ao que decorre dos artigos 5º, 8º, 10, 19, 60, II, “d”, e 82, II e VI, CE/89, ressalvadas, por óbvio, licitações promovidas pelo próprio Legislativo Municipal, sendo que, relativamente à disposição quanto a crimes de responsabilidade, há invasão da competência legislativa da União, art. 22, I, CF/88. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

PROCEDENTE, EM PARTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085472835, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 14-04-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.810/2019. MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INSTITUTOS DE DIREITO CIVIL. AFRONTA AO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. GERAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III E 154, INCISOS I E II, DA CE/1989. 1. Lei Municipal nº 3. 80/2019, do município de Encruzilhada do Sul/RS, que reconhece ao possuidor do imóvel o direito de obter a declaração de número dessa residência para a ligação dos serviços de água e de luz. 2. Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal. Configurada a hipótese de usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, eivando de vício de inconstitucionalidade o texto legal daí resultante. Caracterização do vício de iniciativa que implica violação ao princípio da separação e independência dos Poderes. 3. Caracterizada afronta à ordem constitucional, por invasão da competência legislativa da União, ao tratar de institutos do direito civil, como posse, domínio, e meios de prova. Artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (norma de reprodução obrigatória). 4. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea “d”; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

ICBO

Nº 70085723948 (Nº CNJ: 0021883-27.2022.8.21.7000)
2022/CÍVEL

“caput”, e 10, da Carta Estadual. 5. A Lei impugnada gera despesas não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Orçamento Anual do Município, o que acarreta violação aos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085085488, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 08-10-2021)

Por tais considerações, voto integralmente de acordo com o nobre Relator.

É como voto.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES.^a IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085723948, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 4.481/2022, EDITADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE RODEIO BONITO/RS."

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: Ícaro Carvalho de Bem Osório Data e hora da assinatura: 03/05/2023 15:47:55</p> <p>Signatário: Giovanni Conti Data e hora da assinatura: 04/05/2023 18:52:17</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--