



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro : 2022.0000966961

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2114840-23.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRAJU e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAJU.

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

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

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

JARBAS GOMES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 28.735/2022

Órgão Especial

ADI nº 2114840-23.2022.8.26.0000

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Piraju e outro

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Piraju. Lei Municipal nº 2.961, de 14 de junho de 2006, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de mão de obra local para prestação de serviços e execução de obras públicas e dá outras providências*”. Exigências previstas no texto normativo impugnado que tratam de direito do trabalho e de normas gerais de licitação e contratação. Afronta ao Princípio Federativo. Competência privativa da União para legislar sobre referidas matérias. Ofensa ao art. 22, incisos I e XXVII, da Constituição Federal e aos artigos 111 e 144, da Constituição Bandeirante. Usurpação de competência da União.

Inconstitucionalidade formal caracterizada.

AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade apresentada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da Lei nº 2.961, de 14 de junho de 2006, do Município de Piraju, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de mão de obra local para prestação de serviços e execução de obras públicas e dá outras providências*”.

A petição inicial aduz, em síntese, que referidos



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
dispositivos violam manifestamente, o disposto nos artigos 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, por invadir a competência da União para tratar de Direito do Trabalho e instituir normas gerais sobre licitação e contratação, além de ofender aos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa.

Sustenta, ainda, que a exigência de percentual mínimo de 60% de contratação de mão de obra local para prestação de serviços e execução de obras públicas pelas empresas contratadas, direta ou indiretamente, pelo Município viola os princípios da igualdade e razoabilidade, o que corrobora o reconhecimento de inconstitucionalidade do referido diploma legal.

Requer, portanto, a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 2.961, de 14 de junho de 2006, do Município de Piraju.

Processada sem pedido de liminar, a Procuradoria-Geral do Estado, apesar de citada, deixou de se manifestar nos autos (fls. 65).

A Câmara Municipal de Piraju, representada por seu presidente, prestou informações às fls. 53, vindo o Prefeito Municipal de Piraju a fazê-lo às fls. 67-74.

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, com o parecer de fls. 79-85, manifestou-se pela procedência dos pedidos formulados na petição inicial.

É o breve relato.

A presente Ação Direta de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Inconstitucionalidade, ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, se destina ao reconhecimento da inconstitucionalidade Lei nº 2.961, de 14 de junho de 2006, do Município de Piraju, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de mão de obra local para prestação de serviços e execução de obras públicas e dá outras providências*”.

A esse respeito, vale destacar o inteiro teor da lei impugnada, *in verbis*:

“Art. 1º - As empresas contratadas, direta ou indiretamente, pela Prefeitura Municipal da Estância Turística de Piraju, para prestação de serviços e execução de obras públicas no Município ficam obrigadas a utilizar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de mão de obra local.

Parágrafo único – É considerada mão de obra local aquela prestada por trabalhadores que comprovem ter, no mínimo, 06 (seis) meses de residência no Município, através da apresentação de comprovante de consumo de energia elétrica ou de água, da conta de telefone ou contrato de locação de imóvel residencial.

Art. 2º Nos editais de licitações que forem realizadas pelo Município para prestação de serviços e execução de obras, deverão constar a obrigatoriedade estabelecida nesta Lei.

Art. 3º Fica excluída da exigência desta Lei a contratação realizada por empresa para prestação de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
*serviço técnico especializado, cujos profissionais não
 estejam disponíveis no mercado de trabalho local.*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua
 publicação, revogadas as disposições em contrário”.*

Com efeito, o Estado de Direito Brasileiro está baseado na supremacia da nossa Carta Magna. O sistema constitucional adotado em 1988 é caracterizado como rígido, de forma que os princípios e preceitos do Texto Constitucional devem guiar e balizar todas as relações jurídicas e o ordenamento de modo geral.

A propósito, um dos reflexos decorrentes desse sistema constitucional rígido consiste na premissa de que qualquer preceito normativo deve estar adequadamente delineado segundo a Lei Fundamental, com o objetivo de nortear as situações jurídicas vigentes dentro do Estado Brasileiro.

Esse estado de conformidade deve estar respaldado sobre um conceito de Constituição que *“abrange todas as normas contidas no texto constitucional, independentemente de seu caráter material ou formal. Tal conceito abrange, igualmente, os chamados princípios constitucionais materiais, que não estão mencionados expressamente na Constituição”* (MEIRELLES, Hely Lopes, et. al. Mandado de Segurança e ações constitucionais. Malheiros, 32ª ed., 2010, p. 378).

E como leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, *“a*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontra a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas” (in Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros, 23^a ed., 2004, p. 47).

Diante disso, tem-se indispensável a atuação das vias de controle de constitucionalidade, responsáveis por garantir que o ordenamento jurídico, em todos os seus níveis, mantenha-se saudável à luz do Texto Supremo que lhe concebe a própria estrutura de existência. Trata-se de medida que extrapola a ação inócua e meramente fiscalizatória de conformidade entre textos legais, uma vez que o controle de constitucionalidade efetiva a manutenção da realidade jurídica e principiológica com a qual o povo brasileiro assentiu e que ao seu bem estar e desenvolvimento foi engendrado.

Não se pode perder de vista que o controle de constitucionalidade rege toda a dinâmica do ordenamento jurídico, podendo a Constituição ser concebida como o fundamento lógico transcendental da validade do amplo conjunto de normas que regulam as situações jurídicas do Estado de Direito Brasileiro, em todas as três esferas políticas de poder.

É o que se convencionou chamar de simetria



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO constitucional, que tem como finalidade, dentro do campo de atuação da autonomia federativa, regular a produção de normas, sempre com paralelismo aos preceitos constitucionais. Ou seja, o exercício da competência de autolegislação e autogoverno pelos Estados e Municípios deve se dar em conformidade com os ditames da Lei Maior.

Analisada com maior acuidade, a questão se revela lastreada na potencial ausência de harmonia entre os sistemas normativos, ideia esta que, com clareza, foi trabalhada pelo Ministro LUIS ROBERTO BARROSO: *“O ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la. O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, consistindo na verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. Caracterizado o contraste, o sistema provê um conjunto de medidas que visam a sua superação, restaurando a unidade ameaçada”* (“O controle de constitucionalidade no direito brasileiro”. Saraiva, 7ª ed., 2017, p. 1.).

Restaurar essa harmonia, por meio do controle de constitucionalidade, constitui um ofício revestido de constância, a envolver cada ato de concretização infraconstitucional. Com efeito, *“quando uma pretensão jurídica funda-se em uma norma que não integra a Constituição – uma lei ordinária por exemplo –, o intérprete, antes de aplicá-la, deverá certificarse de que ela é constitucional. Se não*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
for, não poderá fazê-la incidir, porque no conflito entre uma norma ordinária e a Constituição é esta que deverá prevalecer. Aplicar uma norma inconstitucional significa deixar de aplicar a Constituição” (BARROSO, ob. cit.).

No caso em análise, os aspectos suscitados na inicial, no sentido de que a Lei nº 2.961, de 14 de junho de 2006, do Município de Piraju, afronta o sistema constitucional, integra matéria de interesse ao controle sucessivo de constitucionalidade, demandando cautelosa análise quanto à compatibilidade vertical da referida norma e as diretrizes constitucionais.

Inicialmente, essa compatibilidade há de ser verificada quanto aos aspectos formais de elaboração da norma sob exame. E dentro desse aspecto, indispensável a análise referente não apenas à regularidade do processo de criação da norma - desde a sua origem até o seu trâmite legislativo -, como também, um estudo a respeito do adequado atendimento aos pressupostos objetivos do ato normativo atacado.

Nesse contexto, de se observar que a Lei nº 2.961/2006, do Município de Piraju, padece de inconstitucionalidade na medida em que afronta o Pacto Federativo estampado no artigo 1º, da Constituição Federal, por imiscuir-se em matéria de competência legislativa privativa da União.

Não se olvida a garantia constitucional que confere autonomia política, administrativa, financeira e legislativa os entes federados, incluindo os Municípios. Entretanto, tal



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 autonomia está balizada pela necessidade de observância aos princípios constitucionais previstos na Lei Maior (artigos 29 e 30), como também em nossa Constituição Estadual.

Nesse passo, oportuno destacar o teor do disposto nos artigos 111 e 144, da Constituição Bandeirante, *in verbis*:

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

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.

No que tange à repartição de competência editada pela Constituição Federal, quanto à extensão, seu artigo 22, elencou as matérias legislativas que são privativas da União, facultando-se apenas eventual autorização legislativa para que os Estados também possam legislar sobre questões previstas no referido artigo.

Na espécie, ao disciplinar sobre a



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 obrigatoriedade de contratação de mão de obra local para prestação de serviços e execução de obras públicas, questões de direito do trabalho e de licitações e contratos administrativos, a Lei Municipal impugnada imiscuiu-se em tema que compete privativamente à União legislar, conforme se depreende dos incisos I e XXVII, do artigo 22, do Texto Constitucional, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

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; (...).

Constata-se, portanto, a ocorrência de incompatibilidade vertical com o sistema de formação de normas infraconstitucionais, uma vez que, ao disciplinar sobre tema de direito trabalhista e estabelecer normas gerais de licitação e contratação, que são matérias normativas privativas da União, a lei municipal impugnada não se harmoniza às diretrizes constitucionais, já que afronta o paralelismo necessário entre os



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pressupostos formais do procedimento legislativo constitucionalmente instituído e aquele adotado no caso sob exame.

Desse modo, identifica-se a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.961/2006, do Município de Piraju, por afronta ao disposto nos mencionados incisos I e XXVII, do artigo 22, da Constituição Federal.

A questão não é nova nesta Corte de Justiça, sendo oportuno destacar a orientação deste Colendo Órgão Especial, conforme se verifica dos vv. Acórdãos, que ora nos permitimos destacar:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei nº 2.300/2018, da cidade de Cananéia, "que dispõe sobre a contratação de mão de obra do Município, nos contratos objeto de licitação ou de qualquer serviço público da Administração". Alegada afronta aos artigos 111 e 144, ambos da Constituição estadual. Suscitada pelo requerido a inépcia da petição inicial. Temática preliminar rejeitada. Norma que impõe a empresas a admissão de percentual mínimo de trabalhadores com residência no município, versando também relações de trabalho. Dispositivos que não se harmonizam com a Lei federal nº 8.666/1993. Competência para legislar sobre trabalho e normas gerais de licitação e contratação privativa da União. Poder Legislativo local que invadiu esfera de atuação específica do legislador federal. Afronta ao artigo 22, incisos I e XXVII, ambos da Constituição federal, bem como ao artigo 144, do Supremo Pacto deste Estadomembro. Ação procedente". (ADI nº 2087760-89.2019.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. de 21.08.2019);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.775, de 4-7-2018, do Município de Salesópolis, que 'Dispõe sobre reserva de percentual



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para contratação de pessoal local para prestação de serviço de mão-de-obra em obras públicas municipais'

– Normas gerais de licitação e contratação pública – Competência legislativa da União – Art. 22, XXVII, da CF/88. Lei municipal – Instituição de nova condição para participar de licitação pública – Matéria normativa referente a normas gerais de licitação e contratação pública – Tema com relação ao qual compete ao Município apenas suplementar a legislação federal e a estadual para atender peculiaridades locais, art. 30, I e II, da CF/88 – Violação de regra de repartição constitucional de competência legislativa e, por consequência, do princípio federativo de que trata o art. 144 da Constituição Estadual.

Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente”.

(ADI nº 2000581-20.2019.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. de 08.05.2019);

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.243, de 31 de agosto de 2015, do Município de Caraguatatuba. Empresas de construção. Obrigatoriedade de contratação de 70% de mão de obra local. Ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional não viabiliza a instauração da jurisdição constitucional. Precedentes do E. STF. Preliminar. Interesse processual existente, uma vez que a inicial, além de indicar a violação a dispositivos da Constituição do Estado, tem como parâmetro dispositivos e princípios da Constituição Federal que são de observância obrigatória pelos Estados. Precedente do E. STF. Tema de Repercussão Geral n. 484. Preliminar rejeitada. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.243, de 31 de agosto de 2015, do Município de Caraguatatuba. Lei que versa sobre normas de natureza trabalhista. Transgressão da esfera de competência do legislador federal. Inteligência dos artigos 1º, 18 e 22, inciso I, da CF. Violação do artigo 144 da CE, norma que incorpora o princípio federativo e o esquema de repartição de competências. Distinção, contida na norma, que se mostra desarrazoada e discriminatória na medida em que os trabalhadores comprovadamente residentes em Caraguatatuba têm preferência na contratação. Aplicação do artigo 111 da CE e dos artigos 3º, inciso

IV, e 5º, caput e inciso I, da CF, aplicáveis aos Municípios em razão do artigo 144 da CE. Ainda, o fomento da atividade econômica incumbe ao Poder Público, na forma da Constituição, mas sob esse



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
pretexto não é possível a edição de normas violadoras dos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa. Inteligência dos artigos 1º, inciso IV, e 170, caput e IV, da CF, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da CE. Ação procedente.

(ADI nº 2179877-70.2017.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, j. de 14.03.2018).

Reconhecido, portanto, o vício formal por usurpação de competência legislativa da União, reputa-se inconstitucional a integralidade da Lei nº 2.961, de 14 de junho de 2006, do Município de Piraju.

Como se vê, mais não é preciso dizer.

Isto posto, nos termos acima especificados, julga-se a ação procedente.

José Jarbas de Aguiar Gomes
Relator