



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

*Lei 12.188/2020*  
*Publicado no DJEN em 04/06/2025* Registro: 2025.0000501090

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2002282-06.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

**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(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, LUIS SOARES DE MELLO, LUIZ EURICO, GERALDO WOHLERS, PAULO ALCIDES, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 21 de maio de 2025.

**VICO MAÑAS**  
 Relator  
 Assinatura Eletrônica





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

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2002282-06.2025.8.26.0000**  
**Autor: Prefeito do Município de Sorocaba**  
**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba**  
**Comarca: São Paulo**  
**Voto nº 48.183**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 12.188, de 12 de março de 2020, de Sorocaba, que “dispõe sobre a obrigatoriedade das licitações públicas, que contratem serviços de mamografia, exigirem o selo de qualidade em mamografia do Colégio Brasileiro de Radiologia - CBR” - imposição de requisito para contratação de serviços não previsto, nesses moldes, na lei geral de licitações, editada pela União (Lei nº 14.133/21) - ausência de interesse local específico para a cobrança diferenciada - violação ao pacto federativo por extrapolação da competência legislativa suplementar dos municípios - afronta aos arts. 1º, 22, XXVII, 30, II, e 37, XXI, da CF, bem como dos arts. 1º e 117 da CE – outros mecanismos disponíveis na norma federal para controle da qualidade dos serviços a serem contratados pelo Poder Público - embate com os princípios da livre iniciativa e da liberdade econômica, da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade (arts. 1º, IV, e 170, caput, IV e VIII, Constituição Federal e arts. 111, 117 e 144, da Constituição Estadual), dada a considerável limitação de concorrentes provocada pela imposição do requisito pela lei sorocabana – precedentes do OE e do STF - ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.188, de 12 de março de 2020, de Sorocaba.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Sorocaba contra a Lei Municipal nº 12.188, de 12 de março de 2020, que “dispõe sobre a obrigatoriedade das licitações públicas, que contratem serviços de mamografia, exigirem o selo de qualidade em mamografia do Colégio Brasileiro de Radiologia - CBR”.

Relata que a norma, de iniciativa parlamentar, foi objeto de seu veto integral, derrubado pela Câmara Municipal, que a promulgou. Alega afronta aos arts. 5º, 22, XXVII, 37, “caput”, XXI, e 170,





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

IV, da Constituição Federal, e o art. 1º da Constituição Estadual, todos aplicáveis aos municípios por força do art. 29 da CF e 144 da CE, pois, desrespeitando o pacto federativo, estabelece normas gerais sobre licitação e contratação, de competência privativa da União, além de ofender os princípios da livre concorrência, da igualdade e da eficiência na gestão pública. Busca, assim, a declaração de inconstitucionalidade do regramento.

Deferida liminar para suspender os efeitos da lei até o julgamento definitivo por este Colegiado (fls. 36/38).

O Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba prestou informações, defendendo a constitucionalidade da lei (fls. 51/55).

Citada, a d. Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fl. 49).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 95/113).

É o relatório.

A arguição de inconstitucionalidade recai, como visto, sobre a Lei Municipal nº 12.188, de 12 de março de 2020, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba após rejeição integral do Prefeito, e constante do documento às fls. 32/34, cujo conteúdo abaixo se transcreve:

**Lei Municipal nº 12.188/2020**

**Dispõe sobre a obrigatoriedade das licitações públicas, que contratem serviços de mamografia e exijam o selo de qualidade em mamografia**





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

**Colégio Brasileiro de Radiologia - CBR.**

Art. 1º As licitações públicas destinadas à contratação de serviços de mamografia deverão ter como exigência mínima, para a participação no processo licitatório, o selo de qualidade em mamografia emitido pelo Colégio Brasileiro de Radiologia – CBR.

§ 1º As empresas participantes de processo licitatório deverão apresentar os documentos que comprovem serem detentoras do referido selo, sob pena de exclusão do processo licitatório.

§ 2º As empresas participantes de processo licitatório deverão possuir o referido selo ao longo de toda sua duração, inclusive ao tempo da assinatura do contrato de prestação de serviços, sob pena de exclusão do processo licitatório.

Art. 2º A renovação de contratos de prestação de serviços em mamografia, que estão em vigência antes da promulgação da presente lei, só poderá ocorrer se a contratada, ao tempo da renovação, for detentora do referido selo.

Art. 3º Durante a vigência do contrato de prestação de serviços de mamografia, a contratada deve ser detentora do referido selo, ininterruptamente, sob pena de cancelamento do contrato sem ônus ao município.

§ 1º A empresa contratada deve comprometer-se a preservar o referido selo ao longo de toda a vigência do contrato, mantendo os padrões técnicos e a qualidade dos serviços, sob pena de cancelamento do contrato sem ônus ao município.

§ 2º A empresa contratada deve comprometer-se a renovar o selo ao longo de toda a vigência do contrato, tendo prazo de 90 (noventa) dias para a revalidação junto ao Colégio Brasileiro de Radiologia, contados após a expiração do certificado, sob pena de cancelamento do contrato sem ônus ao município.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Não obstante o propósito louvável da norma, que seria conferir maior qualidade aos serviços de saúde da mulher disponibilizados na rede pública, consoante justificativa às fls. 15/16, o fato é que o regramento padece de inconstitucionalidade.

Não por afronta ao princípio da separação de poderes, o que, aliás, nem ao menos é ventilado pelo autor da ação. A questão foi exclusivamente referida no parecer pelo Ministério Público, que se incumbiu





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

também de rechaçá-la.

Com efeito, o regramento em debate não trata da estrutura da Administração e da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico dos servidores públicos, matérias que só podem partir do Poder Executivo, segundo o Tema 917 do STF, dotado de repercussão geral, e o art. 24, § 2º, da CE, (que corresponde ao art. 61, § 1º, da CF), de reprodução obrigatória para municípios, conforme o art. 144 da CE, e cujo rol é taxativo, como salientou o STF, em 29.09.2016, no julgamento do ARE 878.911 RG/RJ, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que deu origem justamente ao referido Tema 917.

O preceito maculado é outro, o do pacto federativo.

Ao impor “exigência mínima” de “selo de qualidade em mamografia emitido pelo Colégio Brasileiro de Radiologia – CBR” para contratação de serviços de mamografia por meio de licitações públicas em Sorocaba, a lei, indiscutivelmente, até porque expresso em sua redação, ingressou em matéria atinente a licitações e contratações. Logo, invadiu esfera de competência legislativa privativa da União, como disposto no art. 22, XXVII, da CF.

Art. 22, CF: 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.

Tal dispositivo, à evidência, por se tratar, repita-se, de reflexo do princípio do pacto federativo, estabelecido na CF, é aplicável aos municípios pela previsão do art. 144 da CE, e, nessa condição, pode servir de parâmetro para controle concentrado de





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

constitucionalidade por este Órgão Especial, consoante o Tema 484 do STF.

É verdade que, como figura da justificativa ao projeto de lei, “a competência privativa da União diz respeito à fixação de normas gerais” em matéria de licitação. Com isso, os autores do então projeto de lei sugeriam que apenas estipularam regra específica, em atendimento ao interesse local da população sorocabana de usufruir de serviços públicos de saúde com qualidade certificada por entidade pertinente, tudo de acordo com a competência legislativa suplementar dos municípios prevista no art. 30, II, da CF.

Todavia, tal ponderação não resiste à leitura da Lei Federal nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), a qual, em seus arts. 41, II, 42, III e § 1º, já disciplina, de maneira diversa, a matéria tratada pela Lei Municipal nº 12.188/20:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios: III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada. § 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

Em uma análise perfunctória da Lei de Licitações,





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

suficiente para os fins desta ação, constata-se que selos de qualidade só podem ser exigidos para licitações que envolvam fornecimento de bens (e não de serviços), e mesmo assim excepcionalmente, podendo o edital exigir certificação de qualidade por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, credenciamento este que o Colégio Brasileiro de Radiologia não possui, segundo pesquisa no site do Conmetro.

No mais, há o art. 67 da norma federal, que não menciona certificados de qualidade entre “a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional” a ser disponibilizada para a fase de habilitação. Enumera somente atestados ou certificados de conselhos profissionais ou entidades profissionais, como observado pelo “Parquet” (fl. 103).

Ou seja: a Lei 12.188/20 de Sorocaba não se limitou a suplementar a disciplina geral de licitações. A norma local inovou, exigindo - como regra, e não de forma excepcional - certificação de qualidade específica para serviço de mamografia como condição para participação na concorrência, sob pena de exclusão do processo licitatório. E nada há de peculiar no interesse local a justificar tal requisito. Afinal, a cobrança por melhor qualidade na contratação de serviços por licitação é de interesse geral, incumbindo à União tratar da matéria.

Nessa linha, a compreensão do Supremo Tribunal Federal:

“1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório,





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

que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas.

2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local.” (STF, ADI 3.735/MS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, 08/09/2016, DJe 01/08/2017).

Frise-se que, se o regramento nacional não franqueou expressamente a exigência de selos de qualidade como requisito para ingresso em certames públicos para fornecimento de serviços, talvez tenha levado em conta a orientação a respeito do Tribunal de Contas da União, constante do site do órgão:

“Importante observar que, entre as alternativas dispostas pela Lei, a exigência de certificação como condição de aceitabilidade é a que mais requer cautela por parte da Administração, tendo em vista que a obtenção de certificações envolve prazos e custos que podem inviabilizar a participação de diversas empresas no certame, comprometendo a competitividade da licitação” (<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-1-1-prova-de-qualidade/>, consultado em 15.04.2025).

Nesse quadro, vislumbra-se possibilidade de embate com os princípios da livre iniciativa e da liberdade econômica, da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade (arts. 1º, IV, e 170, caput, IV e VIII, Constituição Federal e arts. 111, 117 e 144, da Constituição Estadual), dada a considerável limitação de concorrentes provocada pela imposição do requisito pela lei sorocabana, como ventilado pelo alcaide e longamente argumentado pela PGJ no parecer. Todavia, a convicção sobre o desrespeito a tais princípios é menor. Não se pode ignorar que exigir excelência na prestação de serviços públicos atende ao interesse público, à eficiência, à moralidade, à finalidade, e





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

há razoabilidade nesta cobrança, tudo conforme o art. 111 da CE. Tanto que a lei geral de licitações dispõe de outros mecanismos para avaliar a qualidade dos serviços em disputa, os quais excluem candidatos no curso do procedimento (o próprio art. 67 é exemplo).

Em suma, a inconstitucionalidade mais evidente na hipótese reside na violação ao pacto federativo, por ter a lei local disciplinado matéria de licitações de maneira diferente da norma geral sobre o tema, editada pela União no exercício de sua competência privativa sobre a questão, em detrimento dos arts. 1º, 22, XXVII, 30, II, e 37, XXI, da CF, bem como dos arts. 1º e 117 da CE.

Anote-se que não se ignora que, por infraconstitucional, a Lei nº 14.133/21 não serve como parâmetro de controle de constitucionalidade. E aqui, de fato, a norma federal não está funcionando como tal, sendo invocada apenas para demonstrar interferência normativa indevida, da invasão de competência legislativa de outro ente da federação, o que caracterizou ofensa direta aos textos constitucionais, descabendo cogitar de inconstitucionalidade reflexa.

Nessa esteira:

Normas infraconstitucionais. Dispositivos que, na verdade, não foram indicados como parâmetro de controle, mas apenas para demonstrar que a União já exerceu sua competência legislativa privativa sobre a matéria; e que os entes federativos não podem dispor de forma contrária à legislação federal. Preliminar de carência da ação rejeitada também sob esse aspecto” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 211050393.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues).

Em casos semelhantes em que a norma local





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

regulamenta questão de maneira diversa da prevista na Lei de Licitações, é assim que tem decidido este Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 3.170, de 20 de maio de 2019, do Município de Paraibuna Norma que obriga a transmissão, ao vivo via internet, das licitações do Poder Executivo e Poder Legislativo Vício de iniciativa que não se verifica Norma que não trata das matérias constantes no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual julgamento do Tema nº 917 do STF Inteligência da tese fixada no Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos Obrigatoriedade de conferir publicidade e transparência a todos os atos administrativos que decorre da própria Constituição Federal - Lei Federal nº 14.133/2021 que especificamente determina que as sessões públicas de licitação deverão ser registradas em ata e gravadas em áudio e vídeo Vício decorrente da usurpação de competências materiais do chefe do Poder Executivo configurado Ao impor, de forma específica, a obrigatoriedade de transmissão ao vivo, via internet, das sessões de licitação, tanto nos sites dos Poderes Executivo e Legislativo, quanto nas redes sociais e canais oficiais de informação, a edilidade interferiu na gestão administrativa Afronta à reserva da administração competência legislativa privativa da União constatada Invasão da É competência privativa da União dispor sobre normas gerais de licitação Inteligência do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal - Ao deliberar acerca de procedimentos a serem adotados nas sessões públicas de licitações, de forma específica quanto à necessidade de transmiti-las ao vivo, o texto impugnado ingressou em campo normativo relativo às normas gerais de licitação - Competência suplementar do Município (art. 30 da Constituição Federal) que não pode ser exercida no caso em tela, uma vez que a União já esgotou o assunto e não há nenhuma peculiaridade no âmbito local federativo - Precedentes - Ofensa ao pacto - Ação julgada procedente” (Direta de Inconstitucionalidade 2307194-75.2022.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, j. 19/04/23).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.813, DE 10 DE JUNHO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE 'ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE GARANTIA PELAS EMPRESAS QUE PRESTAREM OU EXECUTAREM SERVIÇOS OU OBRAS COM O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL' - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR -





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

AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO - RECONHECIMENTO - OFENSA AO ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E AOS ARTIGOS 1º E 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE'. 'Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, não havendo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre regras especiais para processos licitatórios no âmbito municipal, de acordo com as peculiaridades locais, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente'. 'A edição de lei, por determinado ente da federação, que contrarie frontalmente critérios mínimos legitimamente veiculados pela União, em sede de normas gerais, ofende diretamente o texto constitucional. Precedentes do E. STF'. 'É inconstitucional a lei municipal que, em matéria inserida na competência legislativa da União para editar regras gerais, utiliza-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional'. 'O Município pode 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), devendo suas leis guardar compatibilidade vertical com as normas editadas pelos demais entes da federação, não havendo espaço para inovações naquilo que a União já definiu e esgotou no exercício de sua competência privativa, sob pena de violação ao princípio federativo". (ADI 2194122- 23.2016.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, 08-02-2017).

Frente ao exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.188, de 12 de março de 2020, de Sorocaba.

**VICO MAÑAS**  
 Relator

