



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 3 de março de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 028/2026** – Dispõe sobre a implantação de sistema de avaliação da qualidade do atendimento ao público, por meio de QR Code, em repartições públicas, unidades de saúde, escolas, postos de atendimento e demais órgãos da administração direta e indireta do Município de Santa Luzia/MG – Participação do usuário – Transparência administrativa – Modernização da gestão pública – Matéria relacionada ao interesse local – Iniciativa parlamentar – Disciplina concreta sobre organização e funcionamento de serviços públicos municipais – Definição de rotina administrativa, forma de coleta de dados, gestão pela Ouvidoria e utilização das informações para treinamento e reconhecimento de servidores – Ingerência na estrutura e na gestão administrativa do Poder Executivo – Violação ao princípio da Separação dos Poderes – Vício formal de iniciativa – Inadequação da via legislativa eleita – Recomendação de apresentação sob a forma de Indicação ou Anteprojeto.

I - CONSULTA

Cuida-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 028/2026, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a implantação de sistema de avaliação da qualidade do atendimento ao público, por meio de QR Code, nas repartições públicas, unidades de saúde, escolas, postos de atendimento e demais órgãos da administração direta e





indireta do Município de Santa Luzia/MG. A proposição prevê que a avaliação será realizada por formulário eletrônico acessado por dispositivo móvel, admite a afixação do código em guichês, mesas de atendimento e recepções, estabelece critérios de avaliação, dispõe sobre a gestão dos dados pela Ouvidoria Geral do Município ou órgão equivalente, e indica finalidades específicas, como monitoramento da eficiência dos serviços, identificação de áreas com necessidade de treinamento e instituição de política de reconhecimento a servidores com melhores avaliações. Prevê, ainda, a garantia de atendimento presencial tradicional, disposição orçamentária e possibilidade de regulamentação pelo Poder Executivo.

É o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, os Municípios são entes federativos autônomos, competindo-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/88).

O exame da constitucionalidade formal de uma proposição legislativa municipal exige, em primeiro plano, a verificação de sua aderência à competência legislativa atribuída ao Município pela Constituição da República. O modelo federativo adotado em 1988 conferiu aos Municípios não apenas o status de entes autônomos, mas também a incumbência de normatizar sobre questões que, por sua natureza e alcance, incidam com maior intensidade sobre a realidade local.

Sob esse enfoque, o tema versado no projeto possui, em tese, relação com o interesse local, na medida em que trata da forma de avaliação do atendimento prestado em órgãos e unidades integrantes da estrutura administrativa municipal. A qualidade do serviço prestado ao usuário, a organização do atendimento e a busca por





maior eficiência administrativa inserem-se, em abstrato, no âmbito das atribuições municipais, especialmente à luz do art. 30, I, da Constituição Federal.

Portanto, não se vislumbra, em princípio, usurpação de competência legislativa da União ou do Estado apenas pelo tema material em si. A dificuldade constitucional da proposição não reside propriamente no assunto tratado, mas na forma normativa eleita e, sobretudo, na iniciativa parlamentar para disciplinar matéria que alcança a organização e o funcionamento da Administração Pública municipal.

2.2. Da iniciativa

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito. Com base nesse princípio, o art. 61, §1º, II, da CF/88 reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para legislar sobre temas relativos à estrutura administrativa, atribuições de órgãos públicos e criação de despesas. Essa reserva de iniciativa é de reprodução obrigatória nos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – nos termos do princípio da simetria constitucional.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.¹

É neste ponto que se concentra o principal óbice jurídico ao prosseguimento da proposição.

O projeto não se limita a enunciar diretriz genérica de incentivo à avaliação do atendimento público, nem apenas autoriza, de modo facultativo, a adoção futura de mecanismo de participação do usuário. Ao contrário, a redação normativa

¹ cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, pp. 111/112





institui concretamente a implantação do sistema de avaliação por QR Code em repartições públicas, unidades de saúde, escolas, postos de atendimento e demais órgãos da administração direta e indireta do Município. Também estabelece o meio tecnológico de avaliação, o formato eletrônico da pesquisa, a possibilidade de afixação dos códigos em locais específicos de atendimento, os critérios mínimos de aferição e a destinação administrativa dos dados coletados.

Além disso, a proposição determina que os dados coletados poderão ser geridos pela Ouvidoria Geral do Município ou órgão equivalente, com finalidades expressamente vinculadas ao monitoramento da eficiência dos serviços, à identificação de necessidades de treinamento e capacitação de pessoal e à instituição de política de reconhecimento aos servidores com melhores avaliações. Tal disciplina, ainda que apresentada sob linguagem aparentemente moderna e voltada à eficiência, interfere diretamente em rotinas internas de gestão administrativa, organização de serviços e condução de políticas de pessoal no âmbito do Executivo.

Em outras palavras, a proposição ingressa em matéria tipicamente administrativa, por disciplinar como se dará a avaliação do serviço, em quais espaços físicos ou funcionais o sistema poderá ser disponibilizado, qual órgão será encarregado da gestão dos dados e para quais finalidades institucionais tais dados serão utilizados. Trata-se, portanto, de disciplina normativa que repercute sobre a organização e o funcionamento da máquina administrativa municipal, matéria cuja definição se insere, em regra, na esfera de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Nessa linha, ainda que o projeto mencione, em seu art. 6º, que o Poder Executivo “poderá, a seu critério, regulamentar esta lei”, tal redação não é suficiente para descaracterizar a natureza cogente do restante do texto. Isso porque o núcleo normativo da proposição não é meramente permissivo: o art. 1º afirma que “fica instituída a implantação de sistema de avaliação”; o art. 2º dispõe que “a avaliação será realizada” mediante leitura de QR Code; e o § 2º do mesmo dispositivo estabelece que “a pesquisa





deverá ser anônima” e possibilitar avaliação de critérios determinados. Há, portanto, comandos normativos concretos e estruturantes, e não simples autorização legislativa.

Assim, embora o texto contenha pontual referência a futura regulamentação facultativa, a proposição, em seu conteúdo substancial, impõe disciplina administrativa ao Executivo. Não se trata, portanto, de típico projeto autorizativo em sentido estrito. Ao revés, trata-se de proposição que veicula opção administrativa concreta, com definição de instrumentos, fluxos, meios e objetivos de gestão, o que evidencia vício formal de iniciativa.

A justificativa do projeto confirma esse alcance material. Nela se afirma que a proposta visa instituir a obrigatoriedade de disponibilização de QR Codes em todas as repartições públicas municipais, bem como permitir que os gestores identifiquem gargalos, reforcem treinamento, valorizem servidores e corrijam falhas de atendimento. Tais elementos reforçam que o projeto não apenas sugere uma política pública, mas pretende conformar sua execução administrativa.

Logo, ainda que a matéria possua relevância pública e conexão com a melhoria dos serviços municipais, a iniciativa parlamentar mostra-se inadequada por invadir esfera reservada à direção, organização e gestão administrativa do Poder Executivo, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

2.3. Mérito e análises gerais

Há, ainda, aspecto adicional que recomenda cautela técnico-legislativa.

Embora a proposta busque apoiar-se em diplomas federais relacionados aos direitos do usuário do serviço público e ao governo digital, tais fundamentos não transferem automaticamente ao Poder Legislativo municipal a prerrogativa de impor, por iniciativa parlamentar, modelo específico de execução administrativa dentro da estrutura do Executivo. A existência de base principiológica





favorável à avaliação de satisfação do usuário não afasta a necessidade de observância da repartição constitucional de funções entre os Poderes.

Também merece registro que o art. 5º do projeto prevê que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Ainda que a simples menção a impacto orçamentário não seja, isoladamente, determinante para o reconhecimento da inconstitucionalidade, ela reforça que a medida foi concebida para produzir efeitos administrativos concretos e operacionais no âmbito do Executivo.

Ademais, sob a ótica da técnica legislativa, cumpre observar que a matéria apresenta baixa densidade normativa autônoma no plano legislativo propriamente dito, pois traduz, em essência, providência de natureza administrativa que pode ser avaliada, estruturada e eventualmente implementada pelo Chefe do Executivo no exercício de sua competência de gestão. Embora não caiba a esta assessoria adentrar o mérito administrativo da conveniência da política pública, é possível assinalar que a via eleita pela proposição não se revela a mais adequada.

Por essa razão, a matéria se amolda com maior propriedade à apresentação sob a forma de Indicação ou, caso se pretenda sugestão normativamente mais estruturada, de Anteprojeto, a ser encaminhado ao Executivo para análise de conveniência, oportunidade, viabilidade técnica e disponibilidade orçamentária.

IV- CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela **inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 028/2026**, por vício de iniciativa, uma vez que, embora a matéria possua pertinência com o interesse local e finalidade administrativa legítima, a proposição de iniciativa parlamentar disciplina concretamente a organização, o funcionamento e a





gestão de serviços públicos municipais, interferindo em esfera típica de atribuição do Poder Executivo.

A proposição, tal como redigida, não se limita a conteúdo meramente autorizativo, pois institui a implantação do sistema, define o meio de avaliação, estabelece parâmetros mínimos da pesquisa, atribui gestão de dados à Ouvidoria ou órgão equivalente e vincula os resultados à capacitação e ao reconhecimento de servidores, o que evidencia ingerência administrativa incompatível com a iniciativa parlamentar.

Assim, **recomenda-se que a matéria seja apresentada sob a forma de Indicação ou Anteprojeto**, por se tratar de providência mais adequada à técnica legislativa e à preservação do princípio da Separação dos Poderes, sem prejuízo de que o Poder Executivo, entendendo conveniente e oportuno, adote ou desenvolva política pública semelhante no exercício de sua competência administrativa.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

