



Procedência: Câmara Municipal de Ouro Branco/MG.

Data: 20 de fevereiro de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 08/2026** – “Dispõe acerca da implantação de código QR em todas as placas de obras públicas municipais, para leitura e fiscalização eletrônica no Município de Santa Luzia e dá outras providências” – Publicidade administrativa – Acesso à informação – Iniciativa parlamentar – Imposição de obrigações operacionais ao Poder Executivo – Vício formal de iniciativa – Potencial criação de despesas – Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 113 do ADCT) – Inconstitucionalidade formal..

I - CONSULTA

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG encaminha, para análise jurídica, o Projeto de Lei nº 008/2026, que propõe a implantação de Código QR (Quick Response) em cada placa de obra pública municipal, com acesso vinculado à página oficial da Prefeitura, de modo a disponibilizar, em base de dados eletrônica, informações e documentos relacionados à execução contratual e ao acompanhamento das obras (como empenhos, notas fiscais, aditivos e demais dados elencados no art. 2º).

O pedido de exame se concentra na avaliação da compatibilidade da medida com a Constituição Federal, a legislação infraconstitucional, os princípios da Administração Pública e os limites da atuação legislativa municipal.

Passa-se, pois, ao exame técnico-jurídico da matéria.

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).

Nesse quadro, medidas normativas voltadas à organização de serviços e rotinas administrativas vinculadas à execução de obras públicas municipais, bem como ao dever de publicidade administrativa e de acesso à informação, possuem vínculo com a realidade municipal, pois incidem diretamente sobre a forma de divulgação de dados de obras executadas no território do ente local.

À União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograva conceituação satisfatória em um século de vigência.

Portanto, quanto ao conteúdo material, não há afronta direta à repartição constitucional de competências.

Todavia, a constitucionalidade formal exige exame da iniciativa legislativa.

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

Essa compreensão é amplamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 2.807/RS, o STF firmou entendimento segundo o qual é inconstitucional norma de iniciativa parlamentar que institui programa a ser executado por órgão do Poder Executivo. Eis a ementa do acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”.

3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.²

O relator foi enfático ao afirmar que a imposição de cronograma de ações, designação de servidores e estruturação de políticas públicas caracteriza a criação de novas atribuições administrativas, usurpando a iniciativa legislativa do Executivo, mesmo que não haja expressamente a criação de cargos ou despesas diretas.

Ainda no mesmo sentido, é a ADI 4726 de relatoria do Ministro Marco Aurélio do STF:

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei versando estrutura administrativa, a teor dos artigos 61,

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

² STF - ADI: 2807 RS, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 03/03/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2020 (STF, ADI 2807, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 02/03/2020)





§ 1º, inciso II, alínea e, e 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal, aplicáveis, por simetria, às unidades federativas.³ (...)

Dessarte, como já explanado e pacificado no âmbito desta Consultoria, a criação de leis que instituem “programas municipais”, ou criam condições de ingerência semelhantes, revela ingerência indevida em assuntos submetidos à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por implicarem alteração da estrutura administrativa e criação de atribuições para órgãos e servidores, *data venia*.

Por outro lado, embora não seja dado ao Legislativo instituir diretamente tais programas, tem-se admitido, em certos casos, a edição de leis de natureza meramente autorizativa, que apenas facultam ao Poder Executivo a implementação de determinadas políticas públicas. Nesse contexto, cumpre observar que as chamadas leis autorizativas são frequentemente alvo de críticas na doutrina, a exemplo de José Afonso da Silva, por carecerem de valor normativo substancial, limitando-se a permitir algo que o Executivo, em tese, já poderia realizar no exercício de sua competência de gestão. Segundo o referido autor:

[...] leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto se limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa⁵.

De outro lado, é notório que esse tipo de lei tem sido utilizado como instrumento de exortação política ou de sinalização de prioridades públicas, por meio do qual o Poder Legislativo busca evidenciar determinadas demandas sociais e orientar a atuação administrativa, ainda que muitas vezes sem efetividade normativa.

³ STF - ADI: 4726 AC 9940468-16.2012.1.00 .0000, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/11/2020





Em razão justamente da recorrente edição, pelo Poder Legislativo, de leis dessa natureza, o STF foi instado a enfrentar o tema sob outro ângulo, fixando, no Tema 917 da repercussão geral, a tese de que:

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)⁶.

Assim, tem-se que leis municipais de iniciativa parlamentar que criam despesas para a Administração Pública não violam, por si sós, a competência do Poder Executivo, desde que não estructurem órgãos, não aumentem o quadro de servidores nem alterem o regime jurídico destes, nem disponham sobre matérias sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse cenário, o entendimento é pacífico: ao criar programas que impõem obrigações a órgãos e servidores do Poder Executivo, o Legislativo extrapola sua competência constitucional, mesmo que não haja aumento formal de despesa ou criação de cargos.

É importante destacar que a formulação de programas governamentais se insere no âmbito de competência da Administração Pública, razão pela qual não cabe ao Poder Legislativo interferir indevidamente nessa atribuição. Da mesma forma, também não se admite que o Executivo extrapole os limites de sua atuação, avançando sobre funções legislativas. Deve-se preservar, assim, o princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes da República.

Esse ponto é reforçado pelo voto do Ministro Roberto Barroso na ADI 3.169, ao afirmar que a criação de encargos administrativos, ainda que “sem aparente impacto orçamentário”, configura matéria reservada à administração pública, sendo vedada sua propositura por parlamentar.

Não bastasse, a clássica doutrina reitera:





[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.⁴

É o que ocorre no caso sob análise: o PL não se limita a enunciar diretrizes gerais. Ele impõe, de modo cogente, a implantação do QR Code “em cada placa de obra pública Municipal” e determina que a disponibilização eletrônica se dê mediante acesso vinculado ao sítio oficial do Executivo (art. 1º).

Além disso, define um conjunto de documentos e informações que “constarão” durante o acesso à base de dados (art. 2º), incluindo documentação contábil e contratual e identificação de agente público responsável pela fiscalização (incisos e VII).

Também prevê a possibilidade de o órgão responsável disponibilizar relatórios mensais (parágrafo único do art. 2º).

Esse tipo de comando legal, oriundo do Legislativo, tende a produzir dois efeitos jurídicos relevantes: (i) cria obrigações operacionais permanentes para a Administração (implantação física nas placas; desenvolvimento/adequação de página e base de dados; alimentação e atualização), e (ii) estrutura, ainda que indiretamente, a rotina e o modo de execução de tarefas administrativas, com determinação de conteúdo mínimo e prazos de regulamentação (art. 3º).

Como critério de verificação do vício formal, aplicam-se os três testes doutrinários:

- ✓ A matéria está no rol do art. 61, §1º, da CF/88? Sim.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 708 e 712.





- ✓ Há ingerência na estrutura ou funcionamento da Administração? Sim.
- ✓ O projeto impõe obrigações ou encargos ao Executivo? Sim.

Logo, há vício formal de iniciativa, insanável mesmo com a sanção do Prefeito, nos termos da jurisprudência pacífica do STF (ADI 2296, ADI 6102, ADI 4316, entre outras).

Do mérito: publicidade, acesso à informação, cautelas de conformidade e proteção de dados.

Ainda que se reconheça a pertinência institucional de reforçar a publicidade de informações sobre obras públicas e o acesso do cidadão a dados de execução contratual, a conformidade jurídica da medida depende de sua compatibilização com: (i) o modelo constitucional de Separação dos Poderes e (ii) as regras de responsabilidade fiscal e de criação/expansão de despesas públicas.

No plano financeiro, a implantação de QR Code em placas, o desenvolvimento ou adaptação de páginas eletrônicas e a manutenção/atualização de base de dados tendem a implicar custos, diretos ou indiretos (materiais, serviços, tecnologia, pessoal). Nessa hipótese, incide a exigência de instrução com estimativa de impacto orçamentário-financeiro, na forma do art. 113 do ADCT, sob pena de irregularidade formal reforçada, especialmente quando o texto contém comandos de implementação obrigatória.

Além disso, quanto ao conteúdo disponibilizado, é necessário cuidado com documentos que possam conter dados pessoais (ex.: dados de pessoas físicas eventualmente constantes de notas, registros de responsáveis técnicos, assinaturas, contatos), recomendando-se, quando aplicável, disponibilização com tratamento/ocultação de dados pessoais que não sejam essenciais ao controle público,





preservando-se o núcleo do acesso à informação e a publicidade dos atos administrativos.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Para sanar os vícios apontados e adequar a proposição aos parâmetros constitucionais e legais, recomenda-se:

1. Conversão em lei de natureza autorizativa

Substituir a fórmula “Institui” por redação do tipo: *“Fica o Poder Executivo autorizado a instituir...”*, de modo a devolver ao Prefeito a discricionariedade quanto à oportunidade, ao modo e ao momento de implementação da política pública.

2. Adoção de termos facultativos e não impositivos

Substituir verbos de caráter cogente, tais como “deverá” e “compete”, por expressões que ressalvem o juízo de conveniência e oportunidade administrativa, a exemplo de: *“poderá”*, *“fica facultado ao Poder Executivo”*, ou fórmulas equivalentes, evitando a criação direta de atribuições e obrigações administrativas por iniciativa parlamentar, mormente no art. 2º.

3. Regularização orçamentário-financeira

Instruir o projeto com a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT e da legislação de regência, antes do prosseguimento da tramitação e da deliberação em plenário.

III- CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 008/2026, em seu objetivo material (publicidade administrativa e facilitação de acesso a





informações sobre obras públicas), apresenta pertinência temática com deveres constitucionais de publicidade e acesso à informação.

Todavia, sob o prisma formal, a proposição padece de vício de iniciativa, por impor providências operacionais específicas ao Poder Executivo (implantação obrigatória em placas, criação/gestão de base de dados e definição de conteúdo mínimo a ser disponibilizado), interferindo no modo de organização e execução de tarefas administrativas, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e às balizas do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por simetria, nos termos do entendimento consolidado no parecer-modelo adotado por esta Assessoria.

Além disso, a medida tende a envolver dispêndios e não se encontra acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT, o que reforça o comprometimento de sua regularidade formal.

Assim, o parecer é: (a) pelo reconhecimento da adequação material do tema; (b) pela inconstitucionalidade formal do PL, nos termos em que se encontra redigido; e (c) caso permaneça o interesse legislativo, pela possibilidade de adequação técnica do texto para conferir caráter meramente autorizativo e diretriz geral, preservando a discricionariedade administrativa do Chefe do Executivo e condicionando eventual implementação à disponibilidade administrativa e orçamentária, com a devida instrução de impacto, além da correção formal de identificação/ano.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

