



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº 072/2023

Veto nº 03/2023

Autógrafo nº 08/2023

Projeto de Lei Ordinária n.º 207/2022.

Autoria: Poder Executivo.

Ementa: Comunica Veto Total ao Autógrafo nº 08/2023 que dispõe sobre a obrigatoriedade da inserção de código de barras Bidimensional QR (QR Code) nas placas de obras públicas municipais e dá outras providências.

Senhor Presidente:

I - Relatório:

Trata-se de consulta a Veto Total ao Autógrafo nº 08/2023 que dispõe sobre a obrigatoriedade da inserção de código de barras Bidimensional QR (QR Code) nas placas de obras públicas municipais.

Nos termos das razões do veto, entende o Poder Executivo que o projeto invade sua competência, modificando procedimentos atinentes à organização interna e administrativa, padecendo de vícios de inconstitucionalidade em face do princípio da separação de poderes.

É a síntese do veto.

II - Análise Jurídica:

O veto é a manifestação de discordância do Chefe do Poder Executivo aos termos de um projeto. É ato formal pois deverá ser exarado por escrito, com a necessária fundamentação dos seus motivos a fim de que se conheça as razões que conduziram à discordância. Tal exigência decorre da necessidade do Poder Legislativo examinar as razões do veto, analisando-as sobre sua manutenção ou seu afastamento, com a conseqüente derrubada ou não do veto.

Pode ser aposto veto em decorrência da inconstitucionalidade do projeto de lei (denominado veto jurídico) ou por contrariedade ao interesse público (veto político).





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Uma vez manifestada a discordância do Chefe do Executivo em relação ao projeto de lei ou a alguns de seus dispositivos e comunicadas as razões do veto, este não pode se arrepender, tendo em vista a irretratabilidade do veto.

O veto no Direito brasileiro é supressivo, pois somente poderá determinar a erradicação de dispositivos constantes de projeto de lei, não sendo possível a adição ou modificação de algo no texto da proposição.

É superável, uma vez que não apresenta caráter absoluto, ou seja, não encerra, de forma definitiva, o processo legislativo em relação às disposições vetadas, dado que poderão ser restabelecidas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, ou seja, o veto pode ser derrubado.

A Constituição Federal, em seu art. 66 e a Lei Orgânica do Município em seu art. 46, em simetria com a Carta Magna, preveem o instituto do veto. Vejamos, respectivamente:

***CF:** Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.
§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.
[...]*

***LOMP - Artigo 46** - Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis contados da data do recebimento e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara de Vereadores os motivos do veto.*

Em que pese a interposição do veto, não coadunamos com suas razões.

Leis cuja matéria instituem medidas de transparência na Administração Pública já foram apreciadas pelos Tribunais do país e foram consideradas constitucionais por concretizarem o princípio da publicidade e o direito à informação.

A matéria já foi apreciada em diversas ações diretas de inconstitucionalidade cujo questionamento versou sobre a existência de vício de iniciativa.





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

O TJ/SP já decidiu que a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no que diz respeito a projeto de lei voltado para a concretização da transparência dos serviços públicos não viola o princípio da separação dos poderes. É o que se depreende deste excerto do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade:

No caso vertente, a Lei Municipal nº 10.591, de 7 de outubro de 2013, do Município de Sorocaba, cuidou de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa ou relativa à organização de serviços públicos, na forma prevista no art. 47, inciso II, da Constituição Estadual, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar; na verdade, a lei local impugnada pretendeu apenas disciplinar a ordem de atendimento aos interessados em vagas em creches ou pré-escolas municipais, de molde a facilitar e garantir o pleno cumprimento de obrigação constitucionalmente imposta ao ente público local, sem qualquer interferência direta na administração municipal; aliás, cuida-se de importante instrumento de controle da distribuição das vagas existentes entre os postulantes, de molde a permitir à população o acompanhamento regular dessa disponibilidade, reclamando seu direito no momento oportuno. A Presidência da Câmara Municipal de Sorocaba bem realçou em suas informações que a legislação municipal objurgada tão somente pretende fazer o Poder Público “cumprir com seu dever de informar ao munícipe a ordem de inscrição das crianças para vagas em creches e pré-escolas, possibilitando o controle para o preenchimento das vagas, evitando que os pais ou responsáveis legais necessitem se dirigir constantemente aos estabelecimentos de ensino para verificar se surgiram vagas, posto que atualmente não há possibilidade de inscrição para novas vagas, fato que, inclusive, causa uma enorme injustiça, na medida em que caso o interessado não tenha a 'sorte' de se dirigir novamente ao estabelecimento de ensino no dia em que surgiu a vaga, outro interessado que comparecer em tal dia ficará com a vaga, sendo, portanto, imperativo que exista uma lista de espera, através da qual o interessado possa consultar a distribuição das vagas munido de seu número de protocolo, sendo este o móvel da criação do protocolo de inscrição previsto na legislação em debate”(v. fls. 178/179). Ademais, possível considerar aqui que a contestada Lei Municipal nº 10.591/2013 nada mais fez do que permitir o acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, nos moldes previstos na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (...). Como se vê, a divulgação de dados atinentes à gestão municipal, dentre os quais pode ser inserida a ordem de requisição de vagas em creches e pré-escolas municipais, representa uma obrigação imposta ao ente público local pela legislação federal em apreço, tratando-se, portanto, de providência que incumbia realmente ao Legislativo local, sem implicar em intromissão nas atribuições privativas do Prefeito, o que basta para arrear o alardeado vício de iniciativa do processo legislativo que deu origem à lei contestada nos autos. E nem se alegue que o ato normativo em causa produzirá reflexos no orçamento municipal, sem que tenha havido a respectiva indicação da origem da receita, em afronta aos preceitos contidos nos arts. 24, § 5º, “1”, e 25, da Constituição Estadual. Ora, há que se considerar que a vedação ao aumento da despesa, estabelecida no citado art. 24, § 5º, “1”, da Carta Paulista diz respeito apenas aos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual essa regra não tem aplicação no caso dos autos; forçoso reconhecer, outrossim, que se toda lei com repercussão no orçamento fosse, obrigatoriamente, deflagrada a partir de proposta do Prefeito, a atribuição legislativa da Câmara Municipal restaria completamente esvaziada, aí sim, em completa desconsideração ao princípio da independência entre os Poderes. Por outro lado, nada indica que a Lei nº 10.591/2013 poderá realmente trazer algum impacto nas despesas do Município de Sorocaba, haja vista que a obrigação ali imposta





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

poderá ser facilmente cumprida por qualquer agente público responsável pelo atendimento à população nas creches e pré-escolas municipais, sem maiores empecilhos ou necessidade de qualquer gasto extraordinário, o que arreda também o argumento de violação ao disposto no art. 25 da Constituição Estadual.

A jurisprudência pacífica do STF, quanto à iniciativa é no sentido que o simples fato de a norma estar direcionada ao Poder Executivo não implica, por si só, que ela deva ser de iniciativa do Prefeito Municipal, sob pena de engessamento do Poder Legislativo.

É notória a jurisprudência do STF no sentido de que o rol do artigo 61, § 1º, da Constituição Federal é taxativo, não estando elencada nesse rol medidas que pretendem assegurar o princípio da transparência na prestação do serviço público municipal, visto que não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. (...) 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444/RS, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 2.2.2015 - grifos acrescidos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444 RIO GRANDE DO SUL. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade... 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. Embora os lindes da competência da União não estejam definitivamente traçados, a legislação estadual questionada, indubitavelmente, em nada trata de regramento geral de contratos administrativos. Ao contrário, simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras nas áreas que menciona, como forma de conferir publicidade e transparência aos contratos da administração pública e de facilitar o exercício da atividade fiscalizadora nata do Poder Legislativo, albergada no art. 70 da Constituição Federal.

A título de conhecimento, o Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Ministério Público apreciaram projeto daquele estado e manifestaram-se favoráveis:

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0249.2/2019

“Dispõe sobre a obrigatoriedade da disponibilidade do Código QR em todas as placas de obras públicas estaduais para a leitura e fiscalização eletrônica por dispositivos móveis, e dá outras providências”.

Autor: Deputado Kennedy Nunes Relator: Deputado Milton Hobus

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado Kennedy Nunes, que obriga os Poderes e órgãos da administração direta e indireta a disponibilizarem o QR Code (Quick Response Code), nas placas de obras públicas, para facilitar o acesso às informações sobre a sua execução.

A matéria restou aprovada na CCJ, na reunião do dia 5 de novembro de 2019, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Das manifestações, extrai-se os posicionamentos:

a) o Tribunal de Contas, por intermédio da Diretoria de Licitações e Contratações, asseverou que, não há óbice para a adoção do QR Code nas placas de obras públicas.

b) o Ministério Público, observou que o tema é relevante e, inclusive, encontra abrigo temático no Programa Transparência e Cidadania, implementado e executado pelo Ministério Público de Santa Catarina;

c) a Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade posicionou-se contrariamente a inserção de QR Code nas placas de obras públicas, alegando que: (I) as informações das obras podem ser acessadas no site da Secretaria; (II) o QR Code não conseguiria abarcar todas as informações impostas pela proposta legislativa; (III) a necessidade de atualização constante do QR Code nas placas; (IV) a confecção da placa com o QR Code e sua devida atualização implicaria em despesa, que, certamente, seria acrescida ao custo da obra pelo empresário; e (V) as placas são instaladas de modo a dar ampla visibilidade aos transeuntes, porém, muitas das vezes, longe do alcance do cidadão para que possa acessar o QR Code com o seu celular (fls. 21/22)

É o relatório.





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

II – VOTO

Da análise do texto, verifico que a proposta legislativa visa facilitar o acesso aos dados de obras executadas com recursos públicos, por intermédio do código de barras bidimensional da tecnologia QR Code (Quick Response Code) impressos nas placas. O Projeto de Lei exige atenção a análise da despesa pública decorrente da inserção do QR Code nas placas de obras públicas, e sua compatibilidade ou adequação com as peças orçamentárias. Em consulta aos editais de licitações de obras, disponíveis no sítio da internet da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, constatou-se, ainda, cláusula que impõe à contratada para execução de obra pública, o dever de providenciar as placas com a descrição da obra, como, por exemplo, a data de início e término, prazo, bem como o valor agregado à execução dos trabalhos e os dados do executor. Do que se evidencia que a colocação de placas nas obras públicas é uma exigência a ser cumprida pelos Poderes e órgãos da administração direta e indireta, não representando, desse modo, despesa adicional. Isso porque a proposição estabelece, tão somente, a inserção do QR Code nas placas de obras que já são exigidas por normas em vigor.

Ressaltar que as opções de uso do QR Code são as mais diversas, acessíveis e inclusivas, que podem ser alcançadas de forma gratuita por uma infinidade de sites, sendo que o proposto com a medida é a forma mais simples de sua aplicação, qual seja, um link que direcionará o acesso ao conteúdo publicado no portal da transparência, contendo as informações da obra, contrariando a argumentação da Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade, uma vez que a lei já exige a atualização das informações, sendo o que se inclui de inovação é simplesmente um link mais ágil e objetivo. Nessa perspectiva, assevero que a medida não implica em qualquer aumento de despesa pública, e que por Emenda Substitutiva Global, adéquo o texto adaptando as regras I) ao dados já exigidos nos contratos das obras em andamento, II) à técnica legislativa, III) a inclusão progressiva do QR Code, nas ocorrências de substituição e inclusão de novas placas, e IV) na não substituição dos requisitos da Lei estadual nº 17.192, de 2017, que prevê a inclusão de placas em obras públicas, nos casos de inclusão do QR Code. Ante o exposto, voto, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, pela APROVAÇÃO da continuidade da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0249.2/2019, na forma da Emenda Substitutiva Global que ora apresento, por entendê-lo compatível com o PPA e a LDO e adequado à LOA, vigentes. Sala das Comissões, Deputado Milton Hobus Relator

Disponível em
(<http://visualizador.alesc.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/download?token=OTkyOQ>)

Já existe a obrigatoriedade da placa nas obras públicas, incluir o QR Code não representaria despesa adicional ou qualquer outro empecilho a ser alegado, e as informações que devem constar também se tratam de informações que devem estar disponibilizadas no site da Prefeitura em razão do princípio da publicidade e transparência. Não está sendo criada nenhuma obrigação nova para o Poder Executivo.





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

III - Conclusão:

Diante do exposto, do ponto de vista jurídico, manifestamos contrário às razões do veto.

É o parecer que submetemos à consideração de V. Excelência e ao Plenário da Casa.

Pindamonhangaba, data da assinatura digital.

Carolina Amariz Menezes
Assistente Jurídico
OAB/SP n.º 184.299

