



PROCURADORIA GERAL

CMPM -PG 80/2023

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 53/2023, que “Institui o Sistema de Código de Barras Bidimensional (QR CODE) de Informações no município de Pará de Minas/MG, ampliando a efetividade do princípio constitucional da publicidade”.

I – Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 53/2023, de autoria parlamentar, com o objetivo de instituir no município de Pará de Minas/MG o Sistema de Código de Barras Bidimensional de Informações – *QR Code*.

A proposição tem por objetivo ampliar a efetividade do princípio constitucional da publicidade mediante afixação de QR Codes para obtenção de informações sobre transporte coletivo, obras públicas municipais, turismo, cultura e serviços públicos em geral.

É o sucinto relatório.

II – Funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41^a ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou*



conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria com base no Anexo IX da Lei Complementar nº 6.046, de 20 de junho de 2017, que dispõe sobre a organização administrativa da Câmara Municipal de Pará de Minas, não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.¹

III – Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom esclarecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Segundo o Ilustre Desembargador Kildare de Carvalho²:

¹ Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

² CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 4 ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 65 e 66.



“... por lei se entende a regra imperativa de caráter geral, emanada de autoridade competente, após tramitação segundo processo legislativo estabelecido pelo Direito, imposta ao homem e sancionada pela força pública.”

A técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos que visam à elaboração de um ato normativo. Consiste, pois, na forma correta de elaborar as leis, de maneira que as torne exequíveis e eficazes, abrangendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a propositura até a publicação da lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um número indeterminado de destinatários finais.

Com efeito, o Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece, em seu art. 142, que a *“proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada, conforme a técnica legislativa”*.

Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Pará de Minas, inexiste norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Neste contexto, não foram detectadas inconsistências de redação no Projeto de Lei em tela, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Orientamos, contudo, que sejam procedidas as **correções gramaticais necessárias, se houver**, quando da redação final, nos termos regimentais:

Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final.

IV – Competência Legislativa e Iniciativa

Sob o prisma da competência não há quaisquer obstáculos a serem invocados, uma vez que o projeto de lei em estudo trata de matéria de competência legislativa municipal, consoante com o que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.



Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro³ entende-se por interesse local “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.

O Município é dotado de autonomia política, que lhe confere a faculdade para elaborar suas próprias leis e dispor sobre sua organização, forma de satisfazer suas demandas e demais temas de sua competência, conforme o disposto no art. 2º da Lei Orgânica Municipal.

Quanto à iniciativa parlamentar, sabe-se que o rol de competências normativas privativa do Executivo está expressamente determinado no art. 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, reproduzido por simetria na Constituição Mineira (art. 65) e na Lei Orgânica Municipal (art. 55).

Assim sendo, fica claro que, com exceção das matérias previstas expressamente nesses dispositivos, as demais matérias não são alcançadas pela constitucionalidade formal, ou seja, não há que se falar em vício de iniciativa.

Além do mais, já é pacífico na jurisprudência a ideia de que não existe vício de iniciativa em projetos de lei de origem parlamentar que visem concretizar o princípio constitucional da publicidade sem a criação, extinção ou modificação de órgãos pertencentes ao Poder Executivo.

Portanto, não vislumbramos nenhum óbice na presente proposição quanto à competência ou iniciativa do Poder Legislativo Municipal, não estando o Projeto de Lei eivado por nenhum vício de ordem formal ou material.

Quanto à espécie normativa, não há na ordem constitucional, tampouco na Lei Orgânica Municipal dispositivo que estabeleça a espécie normativa específica para tratar o assunto sob análise, razão pela qual a modalidade ordinária é a via adequada.

V – Análise Jurídica

Da análise do texto do projeto de lei, verifica-se que a proposta legislativa visa facilitar o acesso a dados públicos sobre transporte coletivos, obras públicas municipais, turismo, cultura e serviços públicos em geral, por meio do código de barras bidimensional da tecnologia “QR CODE”.

³ CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.



O chamado “QR Code”, abreviação de “quick response code” (código de resposta rápida), se trata de um código de barras que pode ser escaneado por qualquer *smartphone* ou outros dispositivos móveis com capacidade de codificar atalhos para endereços eletrônicos (URL, e-mails, textos, PDF, arquivos de imagens, vídeos etc.).

A proposição em análise se inspirou no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, por conseguinte, no aprimoramento da já necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da Administração Pública.

A Constituição Federal impõe desde sempre o dever ao administrador público de dar publicidade aos atos, programas, obras, serviços e outros, devendo a publicidade ter caráter unicamente educativo, informativo ou de orientação social.

Toda esta imposição é necessária porque a publicidade além de ser um instrumento de transparência e controle da Administração Pública pela sociedade, permite também que a população fiscalize a atividade administrativa.

Dessa forma, a transparência e a publicidade são princípios sempre presentes nos atos da Administração Pública de todos os Entes Federativos, por ser um direito que todo cidadão deve ter a sua disposição, informações relativas a toda coisa pública, para assim poder fiscalizar o negócio público.

Neste sentido, vejamos o disposto no Art. 37, §1º da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Lado outro, cumpre-nos ressaltar que o direito de acesso à informação dos órgãos públicos é assegurado a qualquer cidadão, mesmo que para uso privado, conforme dispõe o Art. 5º, inciso XXXIII da CF/88:

Art. 5º. [...]

[...]



XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Este dispositivo, inclusive, foi espeque para o surgimento da tão importante Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que em seu artigo 3º, incisos II e III, e artigo 7º, inciso VI, assim dispõem:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VI - Informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

A grande novidade da Lei de Acesso à Informação foi justamente trazer a obrigatoriedade do uso de meios eletrônicos para a divulgação de informações essenciais para a sociedade. O objetivo é a institucionalização da cultura do acesso na administração pública. Esta cultura se traduz em esforços para despertar a consciência de que as informações geridas pela administração pública são de interesse social, cabendo ao Estado a responsabilidade de disponibilizá-las de forma objetiva e compreensível aos cidadãos.

No que tange à legislação vigente e às boas práticas da Administração Pública, não há qualquer óbice à adoção do sistema *QR Code* em pontos de ônibus, placas de obras públicas, bens turísticos e culturais do município e em locais de prestação de serviços públicos.

Ressalta-se que as opções de uso do *QR Code* são as mais diversas, acessíveis e inclusivas, podendo ser alcançadas de forma gratuita por uma infinidade de sites, sendo que



o propósito da medida é a forma mais simples de sua aplicação, qual seja, um *link* que direciona o acesso ao conteúdo publicado em sites oficiais ou no portal da transparência.

O que se institui, portanto, é mais uma forma de acesso à informação já obrigatória e existente, por meio de uma tecnologia da informação, que nada mais é do que o acesso a um atalho para que o cidadão seja direcionado com mais rapidez e facilidade para o local no site oficial ou no portal da transparência onde estão aquelas informações. Nessa perspectiva, esta Procuradoria entende que a colocação de “QR Codes” não implica em qualquer aumento de despesa pública.

VI – Conclusão

Por todo o exposto, entendemos que o projeto de lei nº 53/2023 não padece de vícios de constitucionalidade ou de legalidade.

Ressaltamos que, para aprovação de matéria desta natureza, é exigido quórum de maioria simples dos votos dos membros da Câmara Municipal, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, conforme o art. 195 do Regimento Interno.

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna Comissão de Legislação e Justiça desta Casa.

Pará de Minas, 22 de junho de 2023.

Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta