

GABINETE DO
PREFEITO

PREFEITURA DE SÃO SEBASTIÃO
ESTÂNCIA BALNEÁRIA ESTADO DE SÃO PAULO



Ofício nº 2653/2025

Referente: Veto ao Projeto de Lei nº 15/2025

São Sebastião, 07 de maio de 2025.

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Edgar Eduardo Celestino
Câmara Municipal de São Sebastião/SP

Cumprimentando-o respeitosamente, sirvo-me do presente para dar ciência a esta Nobre Casa de Leis e aos Nobres Vereadores que a compõe, na forma do disposto no artigo 47, da Lei Orgânica do Município, decido **VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 15/2025**, que "Obriga a implementação de Código QR em placas de obras públicas de São Sebastião", de autoria do vereador Sebastião Faustino dos Santos Neto, pelas razões expostas na mensagem anexa.

Ao ensejo, renovo à Vossa Excelência e, por seu intermédio, aos Ilustres Pares, protesto de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

REINALDO ALVES
MOREIRA
FILHO:36947981883

Assinado de forma digital por
REINALDO ALVES MOREIRA
FILHO:36947981883
Dados: 2025.05.07 15:58:44
-03'00'

REINALDO ALVES MOREIRA FILHO
Prefeito

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO	
PROTOCOLO Nº	659
DATA	07 / 05 / 25
HORÁRIO	16 21
VISTO	bljmae



Mensagem nº 17/2025

**EXCELENTÍSSIMA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO/SP.
EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE E ILUSTRÍSSIMOS VEREADORES.**

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 15/2025

Veto total ao Projeto de Lei nº 15/2025 de autoria do Poder Legislativo Municipal, Vereador Sebastião Faustino dos Santos Neto que: "Obriga a implementação de Código QR em placas de obras públicas de São Sebastião".

REINALDO ALVES MOREIRA FILHO, Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Sebastião, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 47, da Lei Orgânica deste Município, combinado com o artigo 66, §1º da Constituição Federal de 1988 e, considerando a inconstitucionalidade da redação do Projeto de Lei nº 15/2025, vem através deste, tempestivamente **VETÁ-LO TOTALMENTE**, pelas razões a seguir expostas:

DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente cumpre aduzir acerca da tempestividade do presente veto que, nos termos do artigo 47, caput da Lei Orgânica do Município, será julgado dentro de quinze dias úteis, contados da data de recebimento e comunicando ao Presidente da Câmara Municipal as suas razões.

Assim, considerando que o referido Projeto de Lei foi recepcionado pelo Poder Executivo para sanção ou veto governamental em 11 de abril de 2025 e diante dos feriados dias: 18/04, 21/04, 01/05 e ponto facultativo dia 02/05, tem-se demonstrada a tempestividade das razões do veto.



RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Não obstante o intuito meritório do projeto de lei, de início, verifica-se que o pretendido invadiu a esfera reservada privativamente à Administração para disciplinar o funcionamento de órgãos subordinados ao Chefe do Poder Executivo, ferindo o princípio da reserva da administração e separação dos poderes, consagrado no art. 2º, da Constituição Federal, padecendo de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, nos termos a seguir.

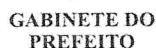
Destaca-se que, mesmo sendo uma proposta de lei autorizativa, o Projeto de Lei em comento padece de vício de formal de iniciativa, revelando-se, por tanto, as razões do presente veto. A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Neste sentido, o doutrinador Sergio Resende de Barros, ao analisar a natureza das leis autorizativas, ensina que:

"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

E vem julgando os egrégios Tribunais nessa mesma direção, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas "autorizações" são





SÃO SEBASTIÃO
SP-BRASIL

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional.- não só inócua ou rebarbativa, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.”

A Procuradoria Jurídica Legislativa e a Comissão de Justiça, Legislação e Redação opinaram pela legalidade do projeto de lei.

No entanto, o Projeto de Lei em questão, apresenta inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa, pois seu conteúdo está com vício em sua "forma", ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração ou, ainda, em razão de sua propositura por autoridade incompetente.

O tema abarcado pelo projeto de lei apresentado se adequa à regra contida no artigo 30, inc. I, da CRFB/88, visto tratar-se de assunto de interesse local, pois não se vislumbra, s.m.j., a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, por este Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico estatuído na Lei Máxima.

A inconstitucionalidade formal *propriamente dita* decorre da inobservância do devido processo legislativo. É possível afirmar, então, além de vício de competência legislativa (inconstitucionalidade orgânica), vício no procedimento de elaboração da norma, verificado em momentos distintos: na fase de iniciativa ou nas fases posteriores.



Neste ponto, chama a atenção o que se nomina como *vício formal subjetivo*, falha que se verifica na fase de iniciativa, como, por exemplo, as leis que são de iniciativa exclusiva (reservada) do Chefe do Poder Executivo, como as elencadas no artigo 61, § 1º, inc. II, da CRFB/88.

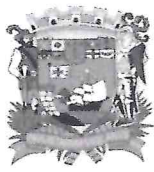
Isso porque a iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou reservada, significa, no exemplo, ser o Chefe do Executivo o único responsável por deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria. Em hipótese contrária (ex.: um parlamentar dando início), estar-se-ia diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei seria inconstitucional.

O caso em apreço demanda especial atenção. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou no sentido de que é possível ao Poder Legislativo propor norma que tenha por objeto a obrigatoriedade da disponibilização de código de barras bidimensional (Quick Response Code QR Code) nas placas de obras públicas. Esse entendimento foi firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei nº 6.484/2024, do Município de Catanduva, conforme se extrai do seguinte trecho do acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.484/24 do Município de Catanduva Colidência com normas infraconstitucionais Não cabimento- Precedentes do C. STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE- Lei nº 6.484/24 do Município de Catanduva que prevê a disponibilização do código de barras bidimensional Quick Response (QR Code) nas placas de obras públicas executadas por sua Administração Direta e Administração Indireta ou por empresas terceirizadas- Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada- Norma que não implica em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem dispõe sobre remuneração de servidores, tampouco interfere diretamente em secretarias ou órgãos da administração e que, por outro lado, materializa princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 111 da Constituição Estadual- ARE 878911/RJ (Tema nº 917)- Garantia ao munícipe do acesso à informação, viabilizando, por consequência, uma melhor fiscalização do emprego de verbas públicas - Ofensa ao art. 113 do ADCT não caracterizada - Geração do código que não depende da criação de aplicativos próprios da municipalidade, podendo ser obtida gratuitamente pela administração, que já dispõe de página na internet com dados sobre contratos em vigência AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (TJ-SP Direta de Inconstitucionalidade: 20991135320248260000 São Paulo, Relator.: Afonso Faro Jr., Data de Julgamento: 21/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/08/2024).

Entretanto, embora seja admissível a propositura legislativa, de iniciativa parlamentar, com o objetivo de instituir a disponibilização de QR Code em obras públicas, tal faculdade encontra





GABINETE DO
PREFEITO

PREFEITURA DE SÃO SEBASTIÃO

ESTÂNCIA BALNEÁRIA ESTADO DE SÃO PAULO



limites constitucionais e legais. É vedado ao Poder Legislativo, sob pena de vício de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência, impor obrigações ao Poder Executivo que interfiram na sua organização interna, notadamente quanto à estruturação e às atribuições de suas secretarias, órgãos e agentes públicos. Trata-se de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelece a Constituição Federal e é reproduzido na Lei Orgânica do Município, no artigo 41:

Artigo 41- **Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei** que disponham sobre: [...]

II- **criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;**

[...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [...] MUNICÍPIO DE TRES CORAÇÕES [...] INICIATIVA PARLAMENTAR OBRAS PÚBLICAS IDENTIFICAÇÃO POR "QR CODE" [...]

Interfere na prerrogativa de gestão do quadro funcional local a instituição das obrigações de controlar e de divulgar em meio especial as informações atinentes às obras públicas locais- Medida cautelar deferida. Norma integralmente sobrestada [...] (TJ-MG Ação Direta Inconst: 05594841220248130000) (destaques acrescidos).

No caso em tela, verifica-se a existência de vícios formais na norma proposta, uma vez que não foram observados os limites estabelecidos pela Lei Orgânica Municipal e pela Constituição Federal. O Projeto de Lei, ao prever no artigo 3º a aplicação de sanções pela Administração Pública em casos de "descumprimento" da norma ou de disponibilização de "informações desatualizadas ou incorretas", acaba por criar novas atribuições ao Poder Executivo, o que caracteriza usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal.

Ademais, é imprescindível a apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da implementação da norma proposta, conforme exige o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT. A ausência desse elemento essencial configura vício de inconstitucionalidade formal, como reconhecido pela jurisprudência:

[...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [...] MUNICÍPIO DE JUATUBA
IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE PUBLICIDADE MEDIANTE QR CODE **AUSÊNCIA
DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO ART. 113 DO**



ADCT VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL [...] (TJ-MG Direta Inconst: 28036764620238130000) (destaques acrescidos).

Ainda que a propositura tenha o louvável caráter de concretizar o princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput), princípio este não se submete à existência de inconstitucionalidade formal em iniciativa de norma parlamentar (RE 1315870 AgR/STF), a norma proposta, em comento, não diferencia obras executadas por particulares daquelas executadas pela própria Administração, generalizando como "*Todas as obras públicas*", como enfatiza a ADI 05594841220248130000/TJMG supra, vejamos excerto:

[...] inexistência de delimitação do objeto de normatização às obras exclusivamente realizadas por particulares contratados torna imperiosa a realização de estudo de impacto financeiro orçamentário, [...] (destaques acrescidos)

Por oportuno, cabe esclarecer que não existe em âmbito municipal a citada "Secretaria Municipal de Infraestrutura" (art. 3º da Minuta, fl. 05), adequando-se, em tese, a matéria de fundo à "Secretaria Municipal de Obras" (SEO).

DA CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Além da interferência na questão organizacional e de atribuições administrativas do Poder Executivo, o aludido Projeto de Lei acaba por impor despesas ao ente municipal sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização do dispêndio ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, contrariando, de maneira expressa, a Constituição Federal em seu artigo 167, parágrafo §7º, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 128, de 22 de dezembro de 2022, que prevê:

Art. 167. São vedados:

(...)

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e



aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022).

O projeto de lei de iniciativa parlamentar em seus artigos 3º e 4º criam obrigações e despesas para o Executivo, sem que, para tanto, preveja a fonte orçamentária e financeira necessária para o custeio da implementação de códigos QR code em placas de obras públicas.

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo que seu conteúdo gera aumento de despesas sem previsão de fonte de custeio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, o Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para avaliar, organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, consequentemente, aumento de despesas, como é o caso.

Portanto, a proposição em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Diante do exposto, em razão dos vícios apontados, decido **vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 15/2025** de autoria do Poder Legislativo, requerendo que o mesmo seja apreciado e, de acordo com toda a argumentação supra, seja mantido por esta Egrégia Casa Legislativa.

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência e aos ilustres Vereadores protestos de estima e respeito.

São Sebastião, 07 de maio de 2025.

REINALDO ALVES
MOREIRA
FILHO:36947981883

Assinado de forma digital por
REINALDO ALVES MOREIRA
FILHO:36947981883
Dados: 2025.05.07 15:54:31
-03'00'

REINALDO ALVES MOREIRA FILHO
Prefeito

