

**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000569495**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2002712-55.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIZ ANTONIO CARDOSO, BERETTA DA SILVEIRA E FRANCISCO LOUREIRO.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo, 4 de junho de 2025.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR

Assinatura Eletrônica

**PODER JUDICIÁRIO****TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2002712-55.2025.8.26.0000****AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL****RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
MIRASSOL****COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)****VOTO Nº 33.667**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPLANTAÇÃO DE CÓDIGO DE BARRAS BIDIMENSIONAL (QR CODE) EM PLACAS DE OBRAS PÚBLICAS. IMPROCEDÊNCIA.

I. Caso em Exame:

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 4.886/2024, do Município de Mirassol, que determina a implantação de Código QR em placas de obras públicas municipais para leitura e fiscalização eletrônica pela população local, que poderá acessar dados relativos à obra realizada.

II. Questão em Discussão:

Consiste em determinar se a lei, ao impor obrigações à administração municipal, viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e a independência e harmonia entre os Poderes.

III. Razões de Decidir:

Não há ofensa ao artigo 24, § 2º, “2”, da Constituição do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estado de São Paulo, pois a norma não trata da estrutura ou atribuição de órgãos da administração, nem do regime jurídico de servidores públicos.

A lei visa assegurar a publicidade de atos relativos a obras públicas, em consonância com o princípio constitucional da Publicidade dos atos administrativos, sem a criação de obrigações além das que já são da praxe do administrador municipal, de maneira a não violar a independência e harmonia entre os Poderes.

IV. Dispositivo e Tese:

Ação julgada improcedente.

V. Tese de julgamento:

1. Lei que determina a implantação de Código QR em obras públicas não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. A norma reforça o princípio da Publicidade e transparência dos atos administrativos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL em face da Lei nº 4.886, de 05 de setembro de 2024, de iniciativa parlamentar, que *“dispõe acerca da implantação de Código QR em todas as placas de obras públicas municipais para leitura e fiscalização eletrônica”*.

Alega o autor que o ato normativo atacado é incompatível com o artigo 2º da Carta Magna da República e com os artigos 1º, 5º, 24, § 2º, “2” e 47, incisos II, XIV e XIX e 119 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos

**PODER JUDICIÁRIO****TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

municípios nos termos de seu artigo 144, na medida em que, ao estabelecer obrigações ao Departamento Municipal de Obras, fatalmente envereda em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete exercer a direção da administração municipal, dispondo sobre a sua organização e funcionamento, violando a reserva da Administração e a independência e harmonia entre os Poderes, razão pela qual requer liminarmente a suspensão da eficácia do diploma questionado e ao final a declaração de inconstitucionalidade da lei (fls. 01/09, com documentos de fls. 10/22).

Liminar indeferida (fls. 24).

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Mirassol, dando conta do trâmite legislativo que culminou na promulgação da norma (fls. 33/34, com documentos de fls. 35/36).

Ausência de manifestação do ilustre Procurador-Geral do Estado (certidão de fls. 37).

Parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça pela improcedência do pedido (fls. 42/48).

É o relatório.

Improcede a ação.

A Lei nº 4886/2024 do Município de Mirassol, de iniciativa parlamentar, que *“dispõe acerca da implantação de Código QR em todas as placas de obras públicas municipais para leitura e fiscalização eletrônica”*, assim



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estabelece:

“LEI Nº 4.886, DE 05 DE SETEMBRO DE 2024

(...)

O Presidente da Câmara Municipal de Mirassol 'Renato Zancaner'. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo, nos termos dos §§ 3º e 6º, do art. 44, da Lei Municipal nº 1.612, de 31 de março de 1990, a seguinte Lei:

Art. 1º Fica determinada a implantação de Código de Barras Bidimensional - Código QR (Quick Response) em cada placa de obra pública Municipal, que será disponibilizada eletronicamente, mediante acesso vinculado à página oficial da Prefeitura.

Art. 2º Durante o acesso à base de dados deverão constar, para fins de fiscalização e transparência pública, os empenhos, as notas fiscais e eventuais aditivos contratuais, sem prejuízo das seguintes informações sobre as obras:

I - Valor previsto da obra;

II - População atendida;

III - Nome da empresa(s) executante(s) do contrato;

IV - Projeto arquitetônico com descrição das imagens;

V - Eventuais aditivos contratuais, com informações claras e precisas descrevendo a necessidade do aditivo;

VI - Data de previsão da conclusão da obra e

VII - Nome e matrícula do agente público responsável pela fiscalização da obra.

Parágrafo único. O Órgão Municipal responsável pela fiscalização da obra deverá ainda disponibilizar para consulta, relatórios mensais sobre a execução e avanço da obra.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Câmara Municipal de Mirassol, 05 de setembro de 2024.

Defende o autor que o diploma vergastado contraria frontalmente o artigo 2º da Constituição da República¹, bem como os artigos 1º², 5º³, 24, § 2º, “2”⁴, 47, incisos II, XIV e XIX⁵ e 119⁶ da Carta Paulista, à qual está subordinada a produção normativa municipal nos moldes do

¹ “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

² “Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.”

³ “Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

⁴ “Artigo 24

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;”

⁵ “Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.”

⁶ “Artigo 119 - Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público e poderão ser retomados quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato.

Parágrafo único - Os serviços de que trata este artigo não serão subsidiados pelo Poder Público, em qualquer medida, quando prestados por particulares.”



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artigo 144⁷, eis que, ao determinar a afixação de código de barras bidimensional em placas de obras públicas municipais, com acesso a diversos dados do trabalho realizado, tais como o valor previsto, empresa executante do contrato, notas fiscais, aditivos contratuais, agente público responsável pela fiscalização e data prevista para conclusão, entre outros, cria atribuições ao Departamento de Obras, imiscuindo-se em assunto de sua competência privativa, violando a reserva da administração e a independência e harmonia entre os Poderes.

Sem razão, contudo.

Não se verifica, por primeiro, ofensa ao artigo 24, § 2º, “2”, da Constituição do Estado de São Paulo.

Com efeito, leis de iniciativa exclusiva do Alcaide são aquelas cujas matérias estão indicadas no § 2º do artigo 24 da Carta Estadual, aplicados aos Municípios por força de seu artigo 144.

Nesse diapasão, editou o Pretório Excelso o Tema nº 917 de Repercussão Geral, pontificando 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*

⁷ “Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”.

E consoante já se decidiu na Corte Suprema, *“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”* (ADI-MC 724/RS, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 27/04/2011).

Assim, não cuidando a norma combatida de tema elencado no referido dispositivo constitucional, não se há falar em invasão da esfera de competência reservada ao Prefeito.

Por sua vez, não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade por ofensa a independência e harmonia entre os Poderes, haja vista que inexistente qualquer violação à competência privativa do Poder Executivo, prevista no artigo 47 da Constituição Paulista.

In casu, cuidou o diploma impugnado unicamente em assegurar a necessária publicidade de atos relativos a obras públicas do município, por meio de ferramenta atual, de fácil acesso e amplamente utilizada (implantação de código de barras bidimensional – QR Code), que direciona os interessados à página oficial da Prefeitura na internet (artigo 1º), onde poderão obter as informações



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

básicas do serviço realizado (quais sejam, as previstas no artigo 2º) sem burocracia, de maneira rápida e atualizada.

Diante disto, incontestemente a conclusão de que a lei em xeque está em consonância com o princípio da Publicidade dos atos administrativos de que trata o artigo 111 da Constituição Estadual e, em nível infraconstitucional, através da Lei Federal nº 12527/2011 (Lei de Acesso à Informação), não se havendo falar, destarte, em invasão à esfera de competência do Alcaide.

Nesse sentido:

“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.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como 'norma geral'.

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.”

(STF, ADI nº 2.444/RS, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Pleno, j. 06/11/2014, p. 02/02/2015).

Especificamente no que tange à transparência dos atos de gestão pública, deixou assente o Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, no julgamento do RE nº 770.329-SP, j. em 29/05/2014, que:

“A publicidade dos atos da Administração e a transparência da gestão pública são princípios constitucionais de direta aplicação aos Municípios - como a qualquer outra esfera federativa (CF/88, art. 37, caput e § 1º) -, sendo fundamentais, também, para a participação dos cidadãos da atuação administrativa e para o controle social sobre o Poder Público (CF/88, art. 37, § 3º; art. 74, § 4º, c/c art. 75 e art. 31, § 3º; art.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

163, V).

Quanto à iniciativa privativa, o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que lei de iniciativa parlamentar pode dispor sobre a publicidade de atos administrativos do Poder Executivo.”

Ademais, registre-se que este colendo Órgão Especial já teve a oportunidade de apreciar matéria idêntica, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2099113-53.2024.8.26.0000, de relatoria do eminente Desembargador AFONSO FARO JR., j. em 21/08/2024, conforme ementa a seguir:

“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 o 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administração, que já dispõe de página na internet com dados sobre contratos em vigência. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.”

No teor do julgado *supra*, cujo diploma objeto de análise guarda, em essência, praticamente as mesmas disposições da Lei nº 4886/2024 do Município de Mirassol, nota-se que o Colegiado afastou de pronto a alegação de que a inserção de QR Code em placas de obras públicas acarretaria na invasão da esfera de competência do Prefeito, ao argumento de *“tal procedimento não implica em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem trata da remuneração de servidores, tampouco interfere diretamente em secretarias ou órgãos da administração”*, de forma a materializar o princípio constitucional da Publicidade, como *“meio de garantir ao munícipe o acesso à informação e, por consequência, viabilizar uma melhor fiscalização do emprego de verbas públicas”*, tratando-se de iniciativa *“salutar, legítima e sem vícios, mesmo porque a disponibilização de informações aos cidadãos já é um dever da administração”*.

E, quanto ao rol de informações ofertadas — que também se mostram bastante assemelhadas às constantes do artigo 2º da lei aqui atacada — ponderou o Órgão Especial que *“trata da disponibilização de informações mínimas (...) que já são de conhecimento da administração local (...), bastando ser utilizada a página do Município na*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

internet, que já existe e tem campos específicos referentes aos contratos firmados”.

A propósito, importante o registro de que o artigo 8º da Lei Federal nº 12527/2011 (Lei de Acesso à Informação), na busca de efetivação do primado constitucional da Publicidade, já instituiu como dever de órgãos e entidades públicas a divulgação, em local de fácil acesso — inclusive via internet —, de informações de interesse público ou geral por eles produzidas ou custodiadas, estabelecendo em seu § 1º que deverão constar, no mínimo, os registros de *“quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros”* (inciso II), de *“despesas”* (inciso III), de *“informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”* (inciso IV), além de *“dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”* (inciso V), e de *“respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”* (inciso VI); e, não bastasse, a Lei Federal nº 14133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) deixa explícito em seu artigo 19, inciso III, o dever dos órgãos da Administração com competências relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos de *“instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo”*.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, conclusão outra não há, senão a de que inexiste na lei em debate a criação de novas obrigações além daquelas que já devem ser da praxe da administração municipal, que certamente possui informações detalhadas e atualizadas das obras em andamento, com toda a documentação a elas pertinente, não havendo falar, portanto, em agir o Parlamento *ultra vires* na edição da norma que reforça o mister de transparência dos atos públicos, postura esta que, se antes era necessária, atualmente é imperiosa — como, aliás, já decidiu este augusto Colegiado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2016698-91.2016.8.26.0000, j. em 15/06/2016, de minha relatoria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.606, de 02 de setembro de 2015, de autoria parlamentar, que 'cria a plataforma virtual para acompanhamento das obras da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências'. Alegada invasão da esfera de competência exclusiva do Alcaide. Inocorrência. § 2º que traz elenco 'numerus clausus' das matérias de iniciativa reservada. Lei em questão, editada consoante o princípio da publicidade dos atos administrativos que não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. Regra que por estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica deva ser de iniciativa privativa do Alcaide. Ausência de especificação de fonte de custeio que não é óbice à edição da norma, tornando-a tão somente inexecutável no ano em que em editada. Prefeitura do Município de Ribeirão Preto que possui sítio eletrônico com aba própria denominada 'Portal da Transparência', não se havendo falar em despesas para a consecução da norma. Ação improcedente.”

**PODER JUDICIÁRIO****TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Constitucional, portanto, a Lei nº 4.886, de 05 de setembro de 2024, do Município de Mirassol.

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a ação.

XAVIER DE AQUINO
DESEMBARGADOR DECANO
RELATOR