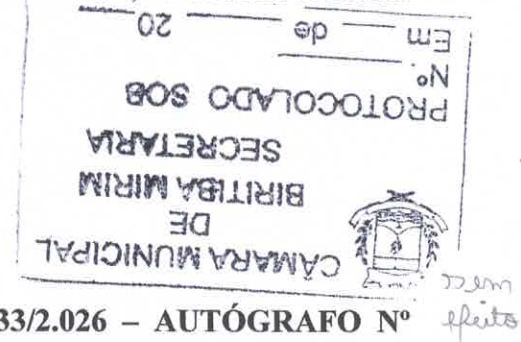




Biritiba Mirim, 29 de abril de 2.026.

EXMO. SENHOR
GENIVALDO LEITE DA CUNHA
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO
DE BIRITIBA MIRIM



MENSAGEM Nº: 020/2.026

Assunto: VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 033/2.026 – AUTÓGRAFO Nº 017/2.026

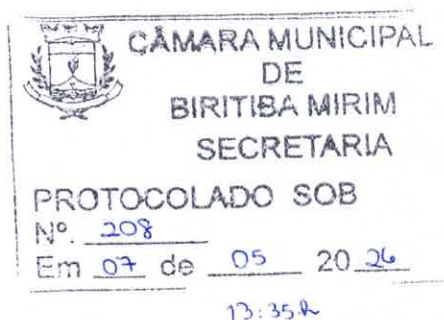
Excelentíssimo Senhor Presidente,

Tenho a elevada honra de encaminhar a Vossa Excelência, nos termos do artigo 21, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Biritiba Mirim, a presente Mensagem de **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 033/2.026 – Autografo nº 017/2.026, de autoria do Poder Legislativo, do Nobre Vereador Marcos Paulo de Almeida, que “Autoriza o Poder Executivo a implantar sistema de reconhecimento fácil automatizado no controle de frequência dos alunos nas escolas da rede pública municipal e dá outras providências.”.

O presente veto se origina em virtude das considerações abaixo:

Considerando o parecer jurídico da Advocacia Geral do Município, ao Projeto de Lei nº 033/2.026 – Autografo nº 017/2.026, que segue cópia detalhando os motivos que corroboram o Veto Total da referida propositura.

Aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência e demais dignos Vereadores dessa Egrégia Câmara Municipal, nossos protestos de elevada estima, distinta consideração e respeito.



CARLOS ALBERTO TAINO JUNIOR
Prefeito



Processo Administrativo nº 1.933/2.026

Interessado: Câmara Municipal de Biritiba Mirim

Assunto: Encaminha Autógrafo nº 017/2.026 - Projeto de Lei nº 033/2.026

PARECER JURÍDICO

Ao Gabinete

**Excelentíssimo Senhor Prefeito,
Carlos Alberto Taino Junior**

I - RELATÓRIO

Vistos.

Cuidam-se os autos do processo acima epigrafado, encaminhados a esta Advocacia-Geral do Município para análise jurídica do Autógrafo nº 017/2026, referente ao Projeto de Lei nº 033/2026, de iniciativa parlamentar, que "autoriza o Poder Executivo a implantar sistema de reconhecimento facial automatizado no controle de frequência dos alunos nas escolas da rede pública municipal".

O projeto define conceitos de reconhecimento facial e biometria, delimita as finalidades do sistema (controle de frequência e segurança), estabelece diretrizes genéricas de proteção de dados, prevê notificação aos responsáveis e condiciona o cadastro biométrico à autorização prévia.

Eis o relatório, passo a fundamentar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 - Da Delimitação do Escopo da Análise Jurídica



De proêmio, cumpre consignar que o presente parecer limita-se à análise da regularidade jurídica do procedimento, não adentrando no mérito administrativo (juízo de conveniência e oportunidade), em consonância com a orientação do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU. A análise parte da veracidade das informações técnicas constantes dos autos, cuja apuração não compete a esta esfera jurídica.

II. 2 - Da constitucionalidade formal: vício de iniciativa

A matéria tratada no projeto envolve, de forma inequívoca, a organização e o funcionamento da Administração Pública, na medida em que interfere diretamente na dinâmica operacional da rede municipal de ensino; a definição e implementação de política pública educacional, ao instituir mecanismo específico de controle de frequência e segurança escolar; bem como a introdução de sistema tecnológico com relevantes impactos operacionais, administrativos e financeiros, exigindo aquisição de equipamentos, integração de sistemas, capacitação de pessoal e manutenção contínua, circunstâncias que, em conjunto, evidenciam tratar-se de tema inserido no núcleo de atribuições típicas do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, "e", da Constituição Federal de 1988, aplicado aos Municípios por simetria.

A leitura do art. 21, da Lei Orgânica do Município, consignam-se as competências privativas do Prefeito, nesse ponto temos o seguinte:

Artigo 21 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas em Lei:

- I - representar o Município nas relações jurídicas, políticas e administrativamente;
- II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração pública;



(...)

IV - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

V - prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

(...)

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

(...)

§ Único - A representação a que se refere o Inciso I poderá ser delegada por Lei de iniciativa do prefeito à outra autoridade.

Nesse diapasão, o postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória nos Municípios conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual. Este dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

No Projeto em comento, verifica-se a violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e ao princípio da separação dos poderes, pois a matéria trata da organização, da direção superior e do funcionamento da Administração Pública Municipal, esfera que, por expressa reserva constitucional, deve ser disciplinada por norma de iniciativa do Prefeito, com observância, por simetria, das regras do art. 47, II, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo.

Ora, é de comezinha sabença dos nobres vereadores que a inconstitucionalidade formal é aquela que envolve vício no processo de produção das leis, editadas em



desconformidade com as normas previstas constitucionalmente no que tange ao modo ou à forma de elaboração.

Nesse contexto, o vício pode envolver o descumprimento de regras de competência previstas na CF/88 para a produção do ato, estando-se diante de inconstitucionalidade formal orgânica; pode relacionar-se ao descumprimento dos pressupostos objetivos previstos para determinado normativo, como os relacionados à urgência e relevância na edição de medida provisória; ou pode ser relativo à inobservância das regras do processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da CF/88, implicando a inconstitucionalidade formal propriamente dita.

Em se tratando de processo legislativo, é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas.

Nesse sentido a jurisprudência é remansosa, senão vejamos:

"as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

"(...) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (...)" (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

"(...) 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade



de auto-organização e de autogoverno - artigo 25, caput -, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04- 06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

Assim, diante da jurisprudência transcrita, subsiste, com a serenidade que o bom Direito exige, a absoluta incompatibilidade do projeto com os ditames legais atinentes à iniciativa legislativa.

II. 3 - Da Autorização legislativa como técnica inconstitucional (autorização disfarçada)

O art. 1º do projeto adota a fórmula “fica o Poder Executivo autorizado a implantar...”, técnica legislativa reiteradamente rechaçada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal por violação ao princípio da separação de poderes. Isso porque o Chefe do Executivo não depende de autorização legislativa para exercer suas competências típicas, de modo que leis dessa natureza, quando oriundas do Legislativo, acabam por interferir indevidamente na condução da Administração, funcionando como instrumento indireto de imposição ou indução de políticas públicas, em afronta à reserva de iniciativa.

A Corte Suprema possui entendimento consolidado no sentido de que tais normas são, em regra, inconstitucionais quando invadem esfera administrativa, ou juridicamente inócuas quando meramente permissivas. No caso em análise, a impropriedade é ainda mais evidente, pois o projeto não se limita a autorizar, mas estabelece finalidades específicas (art. 3º), impõe obrigações e condicionantes

Página 5 de 12



(arts. 4º a 6º) e prevê regulamentação, assumindo, assim, conteúdo materialmente impositivo.

A ADI 4.288, reconheceu-se a Inconstitucionalidade formal, senão vejamos:

STF - ADI: 4288 SP, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. **Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.** 3. Ação Direta julgada procedente. (Grifei)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo é pacífico ao afirmar que a natureza "autorizativa" não sana o vício de iniciativa quando há ingerência na gestão. Em casos análogos, decidiu-se pela inconstitucionalidade por ser irrelevância de se cuidar de lei "meramente autorizativa", a saber:

Página 6 de 12

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOSÉ OLIVA MELO JÚNIOR "ZEZÉ"

Avenida Maria José de Siqueira Melo, nº340 – Jardim Takebe – Biritiba Mirim – 08940-000

Site: <https://www.biritibamirim.sp.gov.br> E-mail: juridico2@biritibamirim.sp.gov.br

Telefone: 4692-1211 - Ramal 225



TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade
2305373-36.2022.8.26.0000 - Publicado em
23/06/2023)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 14.769, de 9 de novembro de 2022, do Município de Ribeirão Preto. Apontada violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea a, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que dispõe sobre a implantação de serviço gratuito de cremação comunitária de animais mortos no Município de Ribeirão Preto. **Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo no tocante à organização da Administração Pública, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Irrelevância de se cuidar de lei "meramente autorizativa". (Grifei)**

A inconstitucionalidade se manifesta de forma clara quando a norma parlamentar detalha o modo de execução da política, como no caso em tela, em que se indicam órgãos e meios. Tal prática configura invasão da esfera administrativa, pois retira do Executivo o poder de escolha e decisão, em clara ofensa à separação dos Poderes.

Em consequência, a denominada "autorização" revela-se, em verdade, política pública travestida de norma facultativa, configurando indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de atuação do Executivo.

II. 4 - Do regime constitucional de proteção de dados pessoais

A proposta incide diretamente sobre o direito fundamental à proteção de dados pessoais, previsto no art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal de 1988, submetendo-se, portanto, ao regime jurídico da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).



Nesse contexto, o reconhecimento facial implica tratamento de dados biométricos, classificados como dados pessoais sensíveis, o que exige base legal específica, observância rigorosa dos princípios da necessidade, adequação, minimização e proporcionalidade, bem como a adoção de medidas técnicas e administrativas robustas, requisitos que não são atendidos pelo projeto, que se limita a previsão genérica de proteção de dados, sem definir base legal concreta, estrutura de governança ou mecanismos de segurança e auditoria.

Ademais, tratando-se de dados de alunos, em sua maioria crianças e adolescentes, incide o art. 14 da LGPD, que impõe a prevalência do melhor interesse do menor, o consentimento específico e destacado dos responsáveis e padrões elevados de transparência e controle, não contemplados de forma suficiente na proposta, a qual não disciplina a forma e extensão do consentimento, sua eventual revogação, alternativas para os não aderentes ou mecanismos de mitigação de riscos discriminatórios.

A autorização prévia dos pais ou responsáveis, ainda que presente, não é, por si só, base juridicamente suficiente para legitimar toda a operação, sobretudo em um cenário de tratamento massivo de dados biométricos de crianças e adolescentes, sujeito a riscos concretos de vigilância intensiva, vazamento de dados e impactos discriminatórios via algoritmos.

A jurisprudência internacional e as práticas de autoridades de proteção de dados já demonstram que o consentimento pode ser inválido quando há evidente desequilíbrio de poder entre o titular (menor de idade) e o controlador, como ocorre em ambientes escolares, reforçando a necessidade de autoridade legal concreta e estrita, bem como de medidas adicionais de salvaguarda.

Nesse diapasão, seria exigível, para um projeto dessa envergadura, a realização prévia de um Relatório



de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), com indicação detalhada dos riscos, alternativas menos invasivas, políticas de retenção, anonimização ou pseudoanonimização sempre que viável, bem como o estabelecimento de governança de dados, incluindo definição de encarregado, plano de resposta a incidentes e previsão de alternativa não biométrica de registro de frequência, o que não ocorre na presente propositura.

Finalmente, sob o prisma da proporcionalidade, a medida revela-se questionável, uma vez que há meios menos invasivos para o controle de frequência escolar (ex.: cartão de acesso, QR code, registro manual), ao passo que o uso de biometria facial implica vigilância intensiva e riscos concretos de vazamento ou uso indevido de dados sensíveis, evidenciando, assim, fragilidade material do projeto frente ao regime constitucional de proteção de dados pessoais e à orientação recente de órgãos de proteção de dados e conselhos de direitos da criança e do adolescente.

II. 5 - Da ausência de estimativa de impacto financeiro

O presente projeto de lei não prevê de forma clara como as atividades serão implementadas do ponto de vista orçamentário, administrativo e de recursos humanos.

Ao determinar a realização de atividades sem uma previsão específica de alocação orçamentária, a proposta acaba impondo sobre o Executivo uma obrigação sem a devida viabilidade operacional. Isso configura uma sobrecarga nos servidores municipais, sem uma estrutura adequada que possa dar conta dessas atividades, o que invade a competência executiva de planejar, organizar e executar as ações do município.

Nessa senda, a LRF (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece que qualquer projeto de lei que crie novas despesas, comprometa receitas ou altere o planejamento



orçamentário deve ser acompanhado de uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Não obstante, o art. 16 da LRF exige que esse estudo seja apresentado para garantir que o aumento de despesas não comprometa o equilíbrio fiscal e a execução de outros programas já previstos no orçamento aprovado.

E não é só. O artigo 16 estabelece:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que **acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
(Grifei)

Não obstante, impende salientar que os artigos 134 e 137 da Lei Orgânica, plenamente vigentes, vedam de forma categórica a propositura de Projetos de Lei, de iniciativa parlamentar, que atribuam competências ao Executivo ou que acarretem aumento de despesas no âmbito da Administração Pública, senão vejamos:

Artigo 134 - Compete, exclusivamente, ao prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções e empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos da Administração Pública;

III - regime jurídico, provimentos de cargos, estabilidade e aposentadorias dos servidores.

(...)

Artigo 137 - Nenhum Projeto de Lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos.

À evidência, portanto, que o exercício legítimo da função legislativa não se confunde com a assunção indevida de competências que são próprias da esfera executiva. Ainda que caiba ao Poder Legislativo a edição de normas gerais e diretrizes, a execução de políticas públicas, a estruturação dos órgãos administrativos e a condução da máquina estatal constituem matéria de reserva legal da Administração, cuja titularidade é exclusiva do Poder Executivo.

A tentativa de inverter essa lógica constitucional por meio de projeto de iniciativa parlamentar que, de forma reflexa ou direta, interfira na organização administrativa ou onere o erário sem respaldo orçamentário, configura clara afronta ao princípio da separação dos poderes e às normas de regência local.

III - CONCLUSÃO

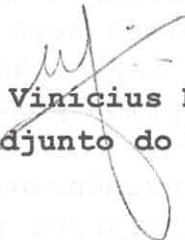
Ex positis, sob o crivo jurídico que rege os atos da Administração Pública, esta Advocacia-Geral do Município **opina pela ILEGALIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE** do presente Projeto de Lei, **recomendando seu VETO INTEGRAL** ao Autógrafo nº 017/2026, oriundo do Projeto de Lei nº 033/2026, que padece de vícios insanáveis.



Por fim, ressalta-se que o presente parecer jurídico está submetido à apreciação soberana de Vossa Excelência, Senhor Prefeito Municipal, autoridade constitucionalmente competente para deliberar sobre a sanção ou o veto à propositura legislativa ora em análise.

É, *sub censura*, o parecer que se submete à elevada apreciação.

Biritiba-Mirim, 22 de abril de 2.026.


Marcus Vinicius Nicola
Advogado Adjunto do Município

III - CONCLUSÃO