ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito

Ao Expediente
p/Leitura
Em 07 OUT 2025
Presidente

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

MENSAGEM Nº 045, DE 01 DE OUTUBRO DE 2025

A Sua Excelência o Senhor
NILTON CARLOS SANTIAGO BARROS
Presidente da Câmara Municipal de Mangaratiba

Referência: VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 39/2025

Senhor Vereador,

Dirijo-me a V. Exa. e seus dignos Pares para tratar do Projeto de Lei nº 39/2025, encaminhado a este Poder Executivo através do Ofício/PRES/Nº 173/2025, que "Cria o aplicativo 'Aluno Legal' para o acompanhamento do desempenho, frequência e ocorrências dos alunos da rede pública de ensino pelos seus responsáveis e dá outras atribuições".

FUNDAMENTAÇÃO.

O presente parecer tem por objeto o Projeto de Lei nº 39/2025, de autoria do Exmo. Sr. Vereador Dr. Mair Araújo Bichara, que cria o aplicativo *"Aluno Legal"*.

De acordo com a Lei Orgânica do Município, especificamente no art. 92, incisos III e IV, os quais consagram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a prática desses atos normativos, em consonância com o princípio da separação dos poderes e com o devido processo legislativo.

> *Art. 92 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:*
> *(...)*
> *III – sancionar, promulgar e fazer publicar as Leis aprovadas pela Câmara e expedir os regulamentos para sua fiel execução;*
> *IV – vetar, no todo ou em parte, os Projetos de Lei aprovados pela Câmara;*

Importa destacar, ainda, o disposto no art. 24 da Lei Orgânica Municipal, que confere ao Município a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, visando à adequação às peculiaridades locais e à satisfação dos interesses municipais. Trata-se de previsão que reafirma a autonomia legislativa do ente municipal, nos limites estabelecidos pela Constituição Federal e respeitadas as competências privativas dos demais entes federativos e dos Poderes constituídos.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

> *Art. 24 – Compete ao Município suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-la à realidade e às necessidades locais.*

A) Princípios constitucionais aplicáveis

A Constituição Federal estabelece, no art. 2º, o princípio da separação de poderes, segundo o qual Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. O art. 61, §1º, II, "a", "c" e "e" da CF/88 confere ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa de projetos de lei que disponham sobre organização administrativa, atribuições de órgãos da Administração e regime jurídico de servidores. O art. 71, III, da Lei Orgânica Municipal reproduz essa reserva de iniciativa em âmbito local.

O PL nº 39/2025, ao designar atribuições a secretarias específicas (Ciência e Tecnologia e Educação) — especialmente nos artigos 2º, 4º e 5º — invade matéria reservada à iniciativa do Prefeito, configurando inconstitucionalidade formal. O vício é insanável, pois a repartição de funções entre órgãos é prerrogativa administrativa exclusiva do Executivo.

B) Tema 917 do STF — distinção necessária

O Supremo Tribunal Federal, no **ARE 878911 RG (Tema 917)**, assentou que não configura vício de iniciativa a lei de origem parlamentar que crie despesa **desde que não altere a estrutura da Administração ou atribuições de seus órgãos**.

O caso sob exame difere frontalmente. O PL nº 39/2025 não se limita a criar despesa: ele **atribui funções concretas a órgãos municipais**, determinando quais secretarias devem desenvolver, gerir e divulgar o aplicativo. Trata-se, pois, de matéria de organização administrativa, expressamente excluída da proteção do Tema 917. Logo, não se aplica a atenuação prevista pelo STF, permanecendo a regra da reserva de iniciativa. Colacionamos a ementa do referido precedente aclarador:

> *TEMA 917, STF - Tese: 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 jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal).*
>
> *"Leading Case": EMENTA. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA

> *Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

É preciso ter em conta o disposto no art. 71, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, que estabelece que a estruturação, organização e atribuição de Secretarias, Departamentos ou órgãos equivalentes da Administração Pública Municipal são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

> *Art. 71 – são de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:*
>
> *(...)*
>
> *III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e Órgãos da Administração Pública;*

Dessa forma, como veremos adiante, ao estabelecer encargos diretamente à Administração Pública Municipal, o projeto adentra esfera de competência reservada ao Executivo, sendo necessário cuidado para que a iniciativa legislativa não infrinja a separação de poderes, tampouco configure vício de iniciativa, nos termos do entendimento consolidado pela jurisprudência e pelo art. 61, §1º, da Constituição Federal, aplicado subsidiariamente.

> *Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
>
> *§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*
>
> *(...)*
>
> *II - disponham sobre:*
>
> *(...)*
>
> *b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
050

Além do disposto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa legislativa em matérias administrativas, cumpre ressaltar o teor do art. 2º da mesma Carta Magna, segundo o qual os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si.

C) Violação ao regime orçamentário — art. 113 do ADCT e art. 16 da LRF

Outro vício relevante é de natureza orçamentário-financeira. O **art. 113 do ADCT** exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada de **estimativa de impacto orçamentário-financeiro:**

> *Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

Da mesma forma, o **art. 16 da LC nº 101/2000 (LRF)** impõe como condição de validade a demonstração do impacto e a declaração de compatibilidade com o PPA, LDO e LOA:

> *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.*

O PL em análise prevê a criação, desenvolvimento, manutenção e gestão de aplicativo público, medidas que implicam despesas significativas e continuadas: contratação de serviços de tecnologia da informação, aquisição de servidores e sistemas de segurança, manutenção operacional, além de capacitação de pessoal. Todavia, o projeto **não foi instruído com qualquer estimativa de impacto financeiro, tampouco com demonstração de adequação orçamentária**.

Tal omissão configura afronta direta ao art. 113 do ADCT e ao art. 16 da LRF, conduzindo à antijuridicidade e inconstitucionalidade material do texto. A jurisprudência do STF e do TCU é firme em reconhecer que a ausência de impacto orçamentário inviabiliza a sanção de normas que criem novas despesas públicas.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
069

D) Princípios da Administração Pública e direitos fundamentais

O art. 37 da CF/88 impõe à Administração os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O PL nº 39/2025 carece de estrutura normativa que assegure conformidade a tais princípios. Não há previsão de mecanismos de controle, de governança ou de prestação de contas, tampouco se verifica clareza quanto ao fluxo de dados e ao tratamento adequado às exigências da **LGPD (Lei nº 13.709/2018, arts. 6º, 7º, 11 e 18)** e do **ECA (Lei nº 8.069/1990)**.

A coleta e disponibilização de dados pessoais de alunos menores de idade exige salvaguardas reforçadas, como prevê a LGPD em seu art. 11. O projeto, porém, não disciplina com precisão a base legal do tratamento, nem define garantias de segurança, minimização ou supervisão do encarregado (art. 41 da LGPD).

Assim, mesmo do ponto de vista material, a lei é deficiente e arriscaria expor dados sensíveis sem adequada proteção, afrontando o art. 5º, X da CF/88.

E) Ausência de observância a normas de contratação e acessibilidade

Por envolver desenvolvimento tecnológico, a medida exigiria licitação conforme a **Lei nº 14.133/2021**, com cláusulas específicas de segurança da informação. Também demandaria adequação à **Lei nº 13.146/2015 (Lei de Acessibilidade Digital)**, a fim de garantir inclusão de pessoas com deficiência. O PL, no entanto, silencia sobre esses pontos, o que reforça sua incompatibilidade com a legislação vigente.

F) Da desnecessidade da medida e do gasto público injustificado

Ainda que não houvesse os vícios formais e materiais já apontados, o Projeto de Lei nº 39/2025 apresenta-se também como medida de duvidosa racionalidade administrativa e financeira. A Constituição Federal, em seu art. 37, caput, impõe à Administração Pública a observância do **princípio da eficiência**, exigindo que os atos estatais sejam não apenas legais, mas também necessários, adequados e proporcionais em relação aos fins perseguidos. No caso em apreço, as informações que o aplicativo pretende disponibilizar — como notas, frequência e ocorrências escolares — já são objeto de comunicação obrigatória aos pais e responsáveis por meios administrativos tradicionais e eficazes, conforme regulamentos próprios da rede pública de ensino. Portanto, a criação de uma nova plataforma digital, com custos elevados de desenvolvimento, manutenção e suporte técnico, representaria mera duplicidade de instrumentos, sem incremento efetivo na tutela do direito à educação (CF/88, art. 205).

A implementação do sistema implicaria gasto público desnecessário e incompatível com a exigência de boa gestão orçamentária prevista no art. 165 da Constituição Federal e no art. 16 da LC nº 101/2000 (LRF), que impõem a compatibilidade da despesa com as diretrizes orçamentárias e a responsabilidade fiscal. A ausência de justificativa concreta

CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA
04

para a criação de novo canal de informação, quando já existem meios idôneos e em funcionamento, contraria o princípio da economicidade e a racionalidade no uso dos recursos públicos. Assim, além das inconstitucionalidades formais e da afronta ao processo legislativo, o projeto incorre em vício de mérito jurídico, por propor medida redundante e desproporcional, onerando os cofres públicos sem demonstrar ganho social efetivo.

CONCLUSÃO

À vista do exposto, verifica-se que o **Projeto de Lei nº 39/2025**:

1. incorre em **vício formal de iniciativa**, por atribuir competências a secretarias municipais, em violação ao art. 61, §1º, II, da CF/88 e art. 71, III, da LOM;

2. afronta o **princípio da separação de poderes** (art. 2º, CF/88), por usurpar a prerrogativa do Chefe do Executivo de organizar a Administração;

3. viola o **art. 113 do ADCT** e o **art. 16 da LC nº 101/2000**, por ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação às peças orçamentárias;

4. apresenta falhas materiais quanto à proteção de dados (LGPD e ECA), à contratação pública (Lei nº 14.133/2021) e à acessibilidade (Lei nº 13.146/2015).

Diante do exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade formal e material do projeto** e decisão pelo **VETO TOTAL** ao PL nº 39/2025, com base nos arts. 92, IV e 74, §1º da Lei Orgânica Municipal, bem como nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais apontados.

Mangaratiba, 01 de outubro de 2025.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito