



## MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)  
procuradoria@itapemirim.es.gov.br

**Para:**  
**SIGET**

**Ref.:**  
**Autógrafo. Projeto de Lei Ordinária nº 036/2026. BPMS Protocolo 013068/2026.**

Senhor Secretário,

Prefacialmente é importante destacar que o exame da Assessoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados nos autos ora apresentados e, à vista de tais, sob análise, razão pela qual não se incursiona em discussões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes. Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes MEIRELLES (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros, 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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”. Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria com base na legislação pertinente a matéria, 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. Observe-se, para tal, que dito Projeto de Lei fôra objeto de análise e aprovação, sob responsabilidade, à Casa dos Edis, seja por aquela Procuradoria seja pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, seja pelo Plenário de referida Casa.

À vista do relevante múnus de apreciar Projeto de Lei encaminhado pela Casa de Leis, para o autógrafo do Executivo, julgamos necessário uma prévia exposição, para a tomada de decisão, ora lançada como proêmio, e eventualmente adotada **posteritas erit bona**.

Não mais se discute a posição federativa dos municípios, como ente público de grandeza constitucional: tal é que o Min. Sepúlveda Pertence fez assentar à ADI 2080/RJ (DJe 22/03/2002) que *“na federação, não há área ou suas projeções que não estejam no território de um Estado ou do Distrito Federal e, simultaneamente, de um Município.”* É no município que a Federação exsurge e acontece. É no município que as pessoas vivem. Porém, é o município o ente federativo o mais carente de recursos, o menos dotado de verbas na partilha financeira e tributária das receitas arrecadadas da sociedade. Dada pelo poder popular, a redação constituinte veio fixar que o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber (CF art.30 incs. I e II). É certo que não pode haver invasão de competências entre os entes, nem entre os poderes. Por lógica decorrência, respeitar-se-ão os princípios de simetria constitucional e de separação dos poderes. Nessa toada, as ações de governo devem ser articuladas em programas, e executadas à luz de existência/suficiência orçamentária.

Assim fixada a competência **ratione materiae** nos termos da Lei Orgânica do Município (LOM) à Casa dos Edis (Tit.I, Cap.II, S.II, arts.12-13), o é sob condição taxativa, não sendo possível aplicação de interpretação analógica ou extensiva. De igual forma taxativa, a competência do Executivo está fixada no art.36 da LOM.



## MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)  
procuradoria@itapemirim.es.gov.br

Nesse sentido, nos termos do Tema 917 STF, “*não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*”. Note que não é de pronta conclusão que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Veja-se, nesse sentido, a adoção das emendas impositivas ora previstas no art.144-A da LOM (Emenda 32/2022).

A responsabilidade fiscal reclama correta congruência entre a despesa pré-fixada, cujo limite é a arrecadação, esta que é estimada. Como regra de responsabilidade fiscal, só se gasta o que se arrecada. Dessa forma, a implementação de políticas públicas depende não só dos recursos públicos, mas de ações efetivas para tal. Mesmo à luz do precitado Tem 917/STF, a ação pretendida reclama a igualmente precitada existência/suficiência orçamentária. Como nada fôra encartado nestes autos acerca de tal última condição, não há como ponderá-la.

A pretensão manifesta no neodiploma impõe ação, no sentido de “*implantar sistema de reconhecimento facial nas Unidades da rede pública de ensino*”, sob prazo para regulamentação, e à margem da precitada condição de existência/suficiência orçamentária. Nesse sentido, observe-se que a matéria é de tal forma controvertida, que mereceu recente publicação federal do Ministério da Educação, intitulada “*Referencial para desenvolvimento e uso responsáveis de inteligência artificial na educação*”. Dito referencial adverte, textualmente

*A incorporação de sistemas de inteligência artificial nos contextos educacionais requer a observância rigorosa de princípios relacionados à privacidade, à proteção de dados pessoais e à segurança da informação. A privacidade refere-se ao direito à intimidade e à vida privada dos indivíduos; a proteção de dados pessoais constitui direito fundamental que assegura aos titulares o controle sobre as formas de coleta, uso, armazenamento e compartilhamento de suas informações; e a segurança da informação compreende o conjunto de medidas técnicas, organizacionais e administrativas destinadas a resguardar os dados contra acessos não autorizados, incidentes de segurança e usos indevidos. Considerando que aplicações de inteligência artificial — especialmente as de natureza generativa — realizam o tratamento de grandes volumes de dados educacionais sensíveis, como registros de aprendizagem, informações comportamentais e dados identificáveis de estudantes e profissionais da educação, a articulação consistente desses princípios configura condição essencial para a adoção responsável dessas tecnologias no campo educacional, conforme ressaltado pelo U.S. Department of Education.*

*O tratamento dessas informações exige atenção a todas as etapas do ciclo de vida dos dados — coleta, processamento, armazenamento, compartilhamento e descarte — em conformidade com as orientações da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)<sup>21</sup>. No caso específico de modelos de inteligência artificial generativa, observa-se a possibilidade de reutilização das interações dos usuários — como perguntas, produções textuais e atividades pedagógicas submetidas às plataformas — para fins de treinamento e aprimoramento contínuo dos algoritmos. Em diversos contextos, essa reutilização ocorre sem consentimento explícito, específico e adequadamente informado para tal finalidade adicional, o que configura um desafio relevante, sobretudo em ambientes educacionais que envolvem crianças, adolescentes e outros grupos em situação de maior vulnerabilidade. A Comissão Europeia tem destacado que a ausência de transparência quanto aos dados coletados, às finalidades do tratamento e aos prazos de retenção compromete a validade do consentimento e fragiliza a proteção dos direitos dos titulares de dados.*



## MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)  
procuradoria@itapemirim.es.gov.br

*Além disso, os riscos associados ao tratamento de dados em sistemas de inteligência artificial não se restringem à ocorrência de vazamentos ou de acessos não autorizados. A adoção de aplicações como reconhecimento facial para controle de frequência, sistemas de vigilância automatizada ou ferramentas de monitoramento de comportamentos envolve o tratamento intensivo de dados pessoais e pode entrar em conflito com os princípios da necessidade, da adequação e da finalidade, que orientam o uso legítimo dessas informações, conforme indicam marcos regulatórios europeus e orientações internacionais.*

*No contexto educacional, a utilização desse tipo de tecnologia pode suscitar preocupações relacionadas à intensificação de práticas de vigilância, à restrição de liberdades individuais e à configuração de ambientes escolares pouco coerentes com os objetivos pedagógicos e formativos da educação. A ausência de normativas específicas e de padrões técnicos amplamente consolidados para a aplicação da inteligência artificial na educação tende a agravar*

*esse cenário, ao ampliar a exposição de estudantes, docentes e instituições a usos excessivos ou insuficientemente justificados sob o ponto de vista pedagógico e institucional. Esse quadro torna-se ainda mais complexo em razão da combinação entre o tratamento de grandes volumes de dados, as dificuldades de gestão integrada das informações, as limitações para a obtenção de consentimento válido e a reutilização de dados para finalidades distintas daquelas inicialmente informadas aos titulares. Mesmo quando são empregadas técnicas de anonimização, análises recentes indicam que a reidentificação de indivíduos pode ocorrer a partir do cruzamento de diferentes bases de dados, o que reduz a efetividade de salvaguardas baseadas exclusivamente em soluções técnicas, conforme assinala a OCDE.*

*A UNESCO enfatiza a necessidade de instituir estruturas de governança voltadas especificamente ao uso da inteligência artificial na educação, compreendidas como conjuntos organizados de normas, instâncias decisórias e procedimentos operacionais destinados a definir atribuições, regular processos e assegurar a supervisão institucional dessas tecnologias. Tais estruturas devem articular, de maneira coordenada, dimensões jurídicas — relacionadas à conformidade legal e à proteção de direitos fundamentais —, dimensões técnicas — referentes à segurança da informação e à gestão de riscos —, dimensões pedagógicas — vinculadas às finalidades educacionais e à adequação didático-pedagógica — e dimensões institucionais — associadas aos processos de decisão, monitoramento e prestação de contas. Essa articulação constitui condição necessária para orientar, de forma consistente, a gestão da segurança da informação e da proteção da privacidade no uso educacional da inteligência artificial.*

*Em síntese, assegurar a segurança da informação e a proteção da privacidade no uso de sistemas de inteligência artificial no campo educacional exige abordagens que ultrapassam a adoção de soluções tecnológicas isoladas. Tal esforço implica a definição de diretrizes normativas claras, a implementação de mecanismos permanentes de supervisão institucional, a adoção de práticas de transparência quanto ao tratamento de dados e a promoção da participação informada da comunidade escolar, em conformidade com a legislação vigente sobre proteção de dados pessoais. Somente por meio de uma governança estruturada e orientada por fundamentos éticos, pedagógicos e jurídicos torna-se possível integrar a inteligência artificial aos processos educativos de modo compatível com a legislação de proteção dos direitos fundamentais e com a função social da educação.*

*(...)*

*O emprego de ferramentas de inteligência artificial para o controle de frequência — especialmente aquelas baseadas em reconhecimento facial — envolve riscos elevados à proteção de dados pessoais, em particular de dados sensíveis, além de potenciais falhas algorítmicas e violações à privacidade dos estudantes. À luz dos princípios da Lei Geral de*



## MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)  
procuradoria@itapemirim.es.gov.br

*Proteção de Dados Pessoais (LGPD), tais como a finalidade, a adequação, a necessidade, a segurança e a prevenção, a política institucional deve desestimular a adoção desses sistemas no ambiente escolar. (Disponível em <<https://www.gov.br/mec/pt-br/media/segape/referencial-oficial-pt.pdf>>)*

A pretensão manifesta resulta em impor ao Executivo a obrigação de realizar atividades específicas de caráter oneroso contínuo e estruturado, estas que inclusive são objeto de questionamento pelo órgão máximo da Educação no país. E, dessa forma, acaba por invadir a reserva de administração, subtraindo do Executivo a faculdade de planejar, coordenar e executar as políticas públicas de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade administrativa. Materializar-se-ia ofensa ao princípio da reserva de administração. Como fixado pelo STF, é pois o que *"impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo."* (RE 427574-ED/ MG, DJe 13.02.2012; ADI 3343 DJe 22.11.2011).

O vício de iniciativa se acentua quando se observa que a norma proposta avança sobre o detalhamento operacional da atividade imposta ao Executivo. Assim, ainda que crível o fiel exercício do múnus, a proposição desnatura a função legislativa, impondo ao Executivo rol de atos de administração. A especificidade das ações previstas no projeto e a sua natureza de "ação permanente" configuram a criação de uma atribuição administrativa nova e complexa, mesmo que assim considerada a execução da mesma de forma indireta. A imposição de tal requer processo de seleção do executor da proposta, manutenção e coordenação de pessoal, o que extrapola a competência legislativa de fixar diretrizes gerais e invade o campo da execução de serviços públicos.

Bem a propósito, o que especialmente poderia definir a hipótese supra, qual seja, o processo de seleção do executor da proposta, seria um processo licitatório para a contratação de serviços não-comuns, que reclamam justificativa prévia por quem assim o pretenda contratar, a serem executados de forma continuada, mediante hábil termo de referência de onde se possa inferir projeto básico, este último entendido como sendo o *"conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução"*, inclusive à luz de uma matriz de riscos. É o que estabelece a lei geral de licitações e contratos administrativos (lei federal 14133/2021), e, no que especificamente lhe cabe, a lei de regime de concessões (lei federal 8987/1995). Não é demasiado destacar que *-nos termos do art. 150 da precitada lei geral-* nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa, sem obviamente deixar de considerar a hipótese de prestação de serviços continuados, a se prolongarem no tempo.

A indicação genérica de que as despesas correrão por dotações próprias não atende aos requisitos do plano anual de contratações e ao de responsabilidade fiscal, especialmente se não houver um estudo prévio do impacto financeiro para a contratação, execução e segurança da pretensão.

Bem a propósito, restou consignado à LOM (arts.92-93) ser de iniciativa do Executivo a lei que estabeleça as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ainda que



## MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)  
procuradoria@itapemirim.es.gov.br

propostas emendas -pontue-se: *originárias do Executivo*- ao orçamento anual, atento ao disposto no art.104 da LOM, aquelas têm de ser compatíveis como o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de ser obrigatória a indicação dos recursos necessários à sua execução. Não demasiado, note-se expressa dicção do art.110 da LOM, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por derradeiro, mas não menos importante, Nota-se a dicção do art.113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (com a redação que lhe foi imposta pela EC 95/2016) que fixa que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*, o que não consta nos autos do projeto. O mesmo quadra a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -lei complementar federal 101/2000, art.16 inc.I- ao estabelecer que *“a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes”*.

Em face de toda a fundamentação jurídica exposta, conclui-se que o Projeto de Lei em referência, embora dotado de inegável mérito material e relevância, encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação de poderes. Como dito e demonstrado, dita proposição invade a reserva de administração do Executivo ao instituir um programa de governo permanente, detalhar procedimentos operacionais de gestão e criar despesas públicas sem a devida observância das regras de iniciativa privativa legalmente fixadas.

Dessa forma, **d.m.v.**, cremos ser necessário e, por tal, impõe-se o VETO TOTAL ao Autógrafo de Lei em questão, à luz da necessidade de preservar a harmonia entre os poderes e garantir que a organização da administração pública municipal ocorra de forma planejada e dentro das competências legais de cada órgão.

É como entendemos.

Paulo José Azevedo Branco Advogado – OAB/5513/ES Procurador Municipal – matr.108343	
---	--