



PARECER N°

281

/2026

Projeto de Lei nº 222/2026

Processo nº 283/2026

Iniciativa: GUILHERME BIANCO

Assunto: Altera a Lei nº 9.223, de 21 de março de 2018, de modo a obrigar a instalação de câmeras de segurança e dispositivos de localização nas viaturas da Guarda Civil Municipal.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise conjunta dos Projetos de Lei nº 221/2026 e nº 222/2026, ambos de autoria parlamentar, submetidos ao exame desta Comissão de Justiça, Legislação e Redação quanto à constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa. O Projeto de Lei nº 221/2026 pretende instituir a obrigatoriedade de utilização de câmeras corporais nos uniformes dos agentes da Guarda Civil Municipal, disciplinando objetivos, hipóteses de gravação, armazenamento, interrupção do registro audiovisual, gestão dos dados e prazo para regulamentação pelo Poder Executivo.

O Projeto de Lei nº 222/2026, por sua vez, busca alterar a Lei Municipal nº 9.223/2018, para obrigar a instalação de câmeras de segurança e dispositivos de geolocalização (GPS) nas viaturas da Guarda Civil Municipal, prevendo, ainda, prazo mínimo de armazenamento das imagens e dados captados.

Embora formalmente autônomas, as proposituras possuem unidade temática, pois ambas versam sobre equipamentos, tecnologia embarcada, rotinas de gravação, gestão de registros e funcionamento operacional da Guarda Civil Municipal. Por essa razão, a apreciação conjunta mostra-se adequada, inclusive para evitar conclusões fragmentadas sobre matéria essencialmente comum.

O presente parecer compila os fundamentos jurídicos constantes dos dois estudos preliminares encaminhados, adaptando-os à perspectiva institucional desta Comissão, cuja competência se concentra no exame de admissibilidade constitucional, legal e regimental das proposituras, e não propriamente na análise de conveniência administrativa da política pública.

É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Delimitação da análise da Comissão

A questão submetida à Comissão não consiste em avaliar, em abstrato, se câmeras corporais, câmeras veiculares ou mecanismos de geolocalização são instrumentos úteis à segurança pública municipal. A matéria, sob o ponto de vista de mérito, pode encontrar justificativas relevantes: transparência da atuação estatal, proteção dos agentes públicos, preservação de prova, controle de abusos, incremento de confiança institucional e qualificação da prestação do serviço.

Todavia, o juízo desta Comissão deve se concentrar em saber se o vereador, por iniciativa parlamentar, pode impor ao Poder Executivo a aquisição, implantação, utilização e disciplina operacional de tais equipamentos na Guarda Civil Municipal, órgão que integra a estrutura administrativa do Executivo municipal.

A resposta, salvo melhor juízo, é negativa.

O vício não está propriamente no objetivo político da medida, mas no modo de sua positivação: os projetos, tal como redigidos, não se limitam a estabelecer diretriz geral de transparência ou controle, mas ingressam no núcleo da organização administrativa, do funcionamento interno e das rotinas operacionais da Guarda Civil Municipal.

2.2. Natureza administrativa da Guarda Civil Municipal e reserva de gestão do Executivo

A Guarda Civil Municipal é órgão da Administração Pública municipal, de natureza civil, uniformizada, estruturada por lei e subordinada hierarquicamente ao Chefe do Poder Executivo. Sua disciplina envolve decisões de organização interna, capacitação de pessoal, aquisição e manutenção de equipamentos, gerenciamento de sistemas, protocolos de abordagem, fluxos de armazenamento de dados, critérios de acesso a imagens e definição de autoridades responsáveis.

Tais decisões pertencem ao campo da gestão administrativa e do funcionamento do serviço público. Ainda que possam ser objeto de controle político, fiscalização legislativa, requerimentos de informação, indicações e debates públicos, não se mostram adequadas, em regra, à imposição direta por lei de iniciativa parlamentar quando afetarem atribuições, estrutura, meios operacionais e rotinas de órgão do Executivo.

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes. Por simetria, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas municipais reproduzem a lógica segundo a qual a iniciativa legislativa sobre organização administrativa, órgãos públicos e regime de servidores pertence ao Chefe do Poder Executivo.



No Estado de São Paulo, a Constituição Estadual reserva ao Governador a iniciativa de leis sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública e atribui-lhe a direção superior da administração, parâmetros que se projetam sobre os Municípios por força do art. 144 da própria Constituição Paulista.

Nessa linha, quando a propositura de iniciativa parlamentar determina a forma de atuação de órgão subordinado ao Executivo, fixa equipamentos obrigatórios, condiciona a rotina funcional dos servidores e define como serão geridos dados institucionais, ocorre invasão da chamada reserva de administração.

2.3. Aplicação aos Projetos de Lei nº 221/2026 e nº 222/2026

No caso do Projeto de Lei nº 221/2026, a proposta não se limita a declarar uma diretriz genérica de transparência no serviço da Guarda Civil Municipal.

Ao contrário, impõe o uso obrigatório de câmeras corporais, disciplina objetivos específicos, trata de hipóteses de gravação, armazenamento, interrupção dos registros, gestão de dados e prazo para regulamentação pelo Poder Executivo.

A previsão de que o Executivo regulamente a norma em prazo determinado, com conteúdo previamente indicado pelo Legislativo, reforça o caráter administrativo da matéria. Se a própria propositura reconhece a necessidade de regulamentação técnica sobre padrões, protocolos, armazenamento, proteção de dados e capacitação, isso demonstra que o tema exige avaliação interna do órgão, planejamento orçamentário, definição de responsabilidades e compatibilização com a estrutura administrativa existente.

No caso do Projeto de Lei nº 222/2026, a ingerência é igualmente evidente, pois a proposta altera a legislação da Guarda Civil Municipal para obrigar a instalação de câmeras de segurança e dispositivos de geolocalização nas viaturas, fixando prazo mínimo de armazenamento dos dados.

Trata-se de imposição direta sobre frota, equipamentos, sistemas de monitoramento, banco de dados, manutenção tecnológica e rotina operacional das equipes.

Em ambos os casos, a lei parlamentar substitui o juízo técnico-administrativo do Executivo sobre oportunidade, prioridade, escala de implantação, custo, treinamento, segurança da informação, interoperabilidade de sistemas e gestão de riscos.

O Legislativo pode sugerir, fiscalizar, cobrar e propor diretrizes abstratas, mas não deve, por iniciativa própria, administrar o órgão do Executivo por meio de comandos operacionais.

2.4. Tema 917 do Supremo Tribunal Federal: distinção necessária

O Tema 917 do Supremo Tribunal Federal estabelece que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trate da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



Esse precedente, frequentemente invocado para defender leis parlamentares de políticas públicas, deve ser corretamente compreendido. Ele afasta a tese de que toda lei parlamentar que gere alguma despesa seja automaticamente inconstitucional. Contudo, o próprio enunciado preserva a reserva de iniciativa quando a norma trata da estrutura, das atribuições de órgãos ou do regime jurídico de servidores.

Aqui, a controvérsia não decorre apenas da criação de despesa. O problema central é que os projetos disciplinam a forma de funcionamento de órgão público específico, interferem em rotinas de serviço, impõem equipamentos e criam deveres administrativos ligados à atuação da Guarda Civil Municipal.

Portanto, a hipótese se distancia do núcleo protetivo do Tema 917 e se aproxima das situações em que a jurisprudência reconhece vício de iniciativa e violação à separação dos Poderes.

2.5. Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre reserva de administração

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que avancem sobre a organização e o funcionamento de órgãos da Administração Pública.

Em caso envolvendo a Guarda Municipal, a Corte declarou inconstitucional lei parlamentar que alterava a denominação da corporação e disciplinava a forma de identificação de seus integrantes, por entender que a norma avançava sobre competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e violava os arts. 5º, 24, § 2º, 47 e 144 da Constituição Paulista.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do município de Itu, que altera a denominação da Guarda Civil e dispõe que os servidores desse órgão da administração se identifiquem como Polícia Municipal. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que avança sobre área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando as disposições dos artigos 5º e 24, § 2º, n. 02 e 04, 47, II, XIV e XIV, "a" e 144, todos da Constituição Paulista. Ademais, se a Constituição Paulista, reproduzindo norma da Constituição Federal (CF, art. 144, § 8º), refere-se à guarda municipal, como órgão destinado à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 147), não se afigura razoável que a legislação municipal altere essa denominação para polícia municipal, quebrando a uniformidade da expressão adotada pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto Geral das Guardas



Municipais (Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014), ainda que se argumente com a semelhança das funções, pois, os próprios dispositivos constitucionais diferenciam as atribuições da Guarda Municipal e as atividades policiais (exercidas para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio). Inconstitucionalidade reconhecida, nessa parte, não só por ofensa às disposições dos artigos 147 da Constituição Estadual e 144, § 8º, da Constituição Federal, mas também por afronta ao princípio da razoabilidade (CE, art. 111). Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2098711-45.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019)

Embora o precedente não trate especificamente de câmeras corporais, sua razão de decidir é pertinente: normas parlamentares que interfiram na identidade institucional, no funcionamento ou na forma de atuação da Guarda Municipal ingressam na esfera de direção superior da Administração, reservada ao Executivo.

A mesma lógica se aplica aos projetos ora analisados, pois a imposição de equipamentos e de protocolos operacionais para a Guarda Civil Municipal não se confunde com mera norma de interesse local ou simples política pública abstrata; trata-se de disciplina concreta da atuação de órgão do Executivo.

2.6. Criação de despesa, impacto orçamentário e fonte de custeio

Ainda que o vício principal seja a iniciativa, há aspecto financeiro relevante. A implantação de câmeras corporais, câmeras veiculares e dispositivos de geolocalização não se resume à aquisição inicial dos equipamentos.

A medida envolve manutenção, armazenamento seguro de grande volume de dados, contratação ou desenvolvimento de sistema de gestão, treinamento contínuo, suporte técnico, reposição de equipamentos, políticas de segurança da informação, controle de acesso e eventual integração com sistemas de justiça criminal.

O Projeto de Lei nº 221/2026 tenta afastar o impacto financeiro ao mencionar recursos oriundos de parcerias ou instâncias governamentais. Essa cláusula, contudo, não elimina a obrigação administrativa criada nem demonstra, por si só, a viabilidade orçamentária da política pública.

O Projeto de Lei nº 222/2026, por sua vez, é ainda mais sensível nesse ponto, pois impõe equipamentos em viaturas sem adequada demonstração de custeio.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige cautela sempre que houver criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.



Assim, ainda que a ausência de estimativa de impacto não seja o fundamento isolado da inconstitucionalidade, ela reforça a inadequação das proposições tal como apresentadas.

2.7. Proteção de dados, cadeia de custódia e complexidade técnica da matéria

A captação de imagem, áudio e geolocalização por agentes públicos envolve tratamento de dados pessoais e, em determinadas circunstâncias, dados potencialmente sensíveis ou informações estratégicas relacionadas à segurança pública.

Por isso, a política pública demanda compatibilização com a Lei Geral de Proteção de Dados, a Lei de Acesso à Informação, regras de sigilo, cadeia de custódia, preservação de evidências, descarte rastreável, controle de acesso e responsabilização pelo uso indevido dos registros.

A Portaria MJSP nº 648/2024, que estabelece diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública, evidencia a complexidade técnica do tema ao tratar de valores, objetivos, gestão de registros audiovisuais, estrutura administrativa, capacitação, hipóteses de utilização, modos de acionamento, prazos de preservação, acesso aos registros e proteção da cadeia de custódia.

Esse dado normativo é relevante porque demonstra que a implementação de câmeras corporais não é providência meramente patrimonial ou simples compra de equipamento. Trata-se de política operacional complexa, que exige desenho institucional, regulamentação técnica, avaliação orçamentária, capacitação e governança de dados.

Tais elementos reforçam a conclusão de que a matéria deve partir do Executivo, que detém a direção administrativa do órgão e as informações técnicas necessárias à implementação segura da política pública.

Registre-se que o Projeto de Lei nº 221/2026 demonstra maior preocupação com a LGPD do que o Projeto de Lei nº 222/2026.

Ainda assim, a existência de referências à proteção de dados não saneia o vício formal de iniciativa.

No PL nº 222/2026, a lacuna é mais pronunciada, pois a obrigatoriedade de câmeras e GPS em viaturas pressupõe coleta e armazenamento de dados sem disciplinamento suficiente quanto à finalidade, responsabilidade, segurança, acesso, retenção e descarte.

2.8. Possibilidade de encaminhamento político adequado

A conclusão pela inconstitucionalidade formal das proposições não impede que a matéria seja politicamente considerada relevante. O Legislativo pode provocar o Executivo por meio de indicação, requerimento, audiência pública, pedido de informações, anteprojeto ou outro instrumento regimentalmente adequado,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



sugerindo a elaboração de política pública municipal sobre câmeras corporais e veiculares na Guarda Civil Municipal.

Nada impede, igualmente, que o Poder Executivo, reconhecendo a conveniência administrativa da medida, encaminhe projeto de lei próprio ou edite ato normativo de sua competência, desde que acompanhado de estudo técnico, impacto orçamentário, plano de implantação, regras de proteção de dados, definição de responsabilidades e compatibilização com as diretrizes nacionais aplicáveis.

Essa solução preserva o mérito da proposta, caso politicamente acolhido, sem comprometer a separação dos Poderes e a regularidade formal do processo legislativo.

3. VOTO DO PRESIDENTE

Diante do exposto, no exercício da análise de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, voto no sentido de que os Projetos de Lei nº 221/2026 e nº 222/2026 apresentam vício formal de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes, por disciplinarem a organização, o funcionamento, os equipamentos e as rotinas operacionais da Guarda Civil Municipal, órgão integrante da estrutura do Poder Executivo.

Voto, ainda, pelo reconhecimento de deficiência orçamentário-financeira das proposituras, especialmente diante da ausência de estimativa adequada de impacto e da insuficiência de indicação de fonte de custeio compatível com a complexidade da política pública proposta.

Quanto ao mérito político, registro que a utilização de tecnologias de transparência e controle na segurança pública municipal pode ser medida relevante e socialmente útil. Contudo, sua instituição deve observar o veículo normativo adequado e a iniciativa constitucionalmente competente, preferencialmente mediante proposição do Poder Executivo, precedida dos estudos técnicos, orçamentários e de proteção de dados necessários.

Assim, voto pela emissão de parecer contrário à tramitação/aprovação dos Projetos de Lei nº 221/2026 e nº 222/2026, por inconstitucionalidade formal, sem prejuízo de que a matéria seja encaminhada ao Poder Executivo por meio de indicação, anteprojeto ou outro instrumento político-regimental adequado.

4. CONCLUSÃO

A Comissão de Justiça, Legislação e Redação, acompanhando o voto de seu Presidente, opina pela **inconstitucionalidade formal** dos Projetos de Lei nº 221/2026 e nº **222/2026**, ambos de iniciativa parlamentar, por violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e ao princípio da separação dos Poderes.

Opina-se, conseqüentemente, pela emissão de parecer contrário às proposituras, recomendando-se sua rejeição/inadmissibilidade no âmbito desta Comissão, sem prejuízo da formulação de indicação ao Poder Executivo para que, caso entenda



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



conveniente e oportuno, avalie a implementação da política pública mediante iniciativa própria e estudos técnicos correspondentes.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 24 de junho de 2026.

Dr. Lelo
Presidente da Comissão

Geani Trevisóli



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

ASSINATURAS DIGITAIS

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Araraquara. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar?chave=D02H1Z303E12BT83>, ou vá até o site <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: **D02H-1Z30-3E12-BT83**