



MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

Processo SEI nº 1129.2026/0003309-4.

MENSAGEM Nº 019, DE 15 DE ABRIL DE 2026.

Excelentíssimo Senhor

VEREADOR FAUSTO MIGUEL MARTELLO

Presidente da E. Câmara Municipal de

GUARULHOS

1. Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que, no uso da faculdade conferida pelos artigos 44, § 1º, e 63, VII, ambos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, **DECIDO apor Veto Total ao Projeto de Lei nº 2.090/2023**, aprovado e encaminhado pela Edilidade através do **Autógrafo nº 014/2026**.

2. A referida propositura, de autoria do nobre Vereador Rafael Acosta, ***dispõe sobre a criação do Cadastro Municipal de Agressores de Mulheres condenados pela Lei Federal Maria da Penha nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, no âmbito do Município de Guarulhos e dá outras providências.***

3. Não obstante a relevância da matéria, não posso dar assentimento ao disposto na propositura, que possui o seguinte teor:

“Art. 1º Fica criado no âmbito do Município de Guarulhos o Cadastro Municipal de Agressores de Mulheres que sejam condenados com base na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), por decisão judicial transitada em julgado.”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

Art. 2º As Secretarias Municipais da Saúde e de Direitos Humanos poderão disponibilizar o cadastro a que se refere esta Lei para ser acessado a pedido da pessoa interessada, como forma de prevenção a futuras agressões.

Parágrafo único. O uso indevido dos dados obtidos por meio desta Lei sujeitará a responsável às sanções previstas na legislação.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias, consignadas em orçamento, e suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

4. Analisando a matéria sob os aspectos técnico e jurídico, a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria da Saúde, a Secretaria de Segurança Urbana e a Procuradoria Geral do Município posicionaram-se pelo veto total em razão das ponderações a seguir explanadas.

5. A Secretaria de Direitos Humanos, através da Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, informou que a análise técnico-institucional da proposta revela inconsistências relevantes, tanto sob a perspectiva da conformidade jurídico-constitucional quanto sob o prisma da adequação da medida à lógica estruturante das políticas públicas de prevenção e enfrentamento da violência de gênero.

6. Sob o enfoque material, a Pasta observou que a Lei Federal nº 11.340, de 07/08/2006 - Lei Maria da Penha, estruturou um modelo de intervenção estatal pautado na articulação intersetorial de políticas públicas, priorizando a proteção integral da mulher em situação de violência, a responsabilização qualificada do agressor e a adoção de medidas preventivas baseadas em acompanhamento multidisciplinar, conforme se depreende de seus artigos 8º e 9º.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

7. Trata-se, portanto, de política pública orientada por diretrizes que privilegiam a atuação integrada da rede de atendimento, o fortalecimento institucional dos serviços especializados e a adoção de mecanismos efetivos de interrupção do ciclo de violência.

8. Neste contexto, a instituição de cadastro municipal com finalidade predominantemente informativa, dissociado de mecanismos estruturantes da rede de proteção e desprovido de integração com as políticas públicas já existentes, revela-se medida de efetividade limitada para a prevenção da violência doméstica e familiar. A dinâmica própria desse fenômeno, marcada pela ocorrência em relações íntimas e continuadas, evidencia que a simples disponibilização de registros de condenações não se configura, por si só, instrumento idôneo para prevenir a ocorrência de novas agressões, tampouco contribui para o fortalecimento das ações de acolhimento e proteção às vítimas.

9. Ademais, o modelo proposto no Autógrafo desloca o eixo da política pública para um mecanismo de caráter essencialmente expositivo, sem contemplar medidas estruturantes voltadas à responsabilização pedagógica do agressor, ao acompanhamento psicossocial ou ao fortalecimento da rede de atendimento. Tal configuração normativa poderá resultar em instrumento de baixa efetividade prática, sem impacto concreto na proteção das mulheres, além de potencialmente gerar efeitos contraproducentes sob a perspectiva da ressocialização e prevenção da reincidência.

10. Cumpre destacar, nesse sentido, que a própria Lei Maria da Penha, especialmente após as alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.984, de 03/04/2020, passou a privilegiar medidas de natureza pedagógica e reeducativa dirigidas aos autores de violência doméstica, notadamente mediante a previsão de comparecimento obrigatório a programas de recuperação e reeducação, com vistas à modificação de padrões comportamentais e à prevenção da reincidência.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

11. A adoção de cadastro com potencial caráter estigmatizante, sem previsão de mecanismos de atualização, reavaliação ou exclusão dos registros, mostra-se dissociada dessa lógica ressocializadora, podendo produzir efeitos incompatíveis com as diretrizes contemporâneas de enfrentamento à violência de gênero.

12. Ainda sob a ótica da política pública, verifica-se que a proposição não estabelece parâmetros mínimos para a operacionalização do cadastro, deixando de definir o órgão responsável pela gestão das informações, os critérios de alimentação e atualização dos dados, a fonte oficial das informações, os mecanismos de controle de acesso, bem como eventual prazo de permanência dos registros. A ausência dessas balizas normativas compromete a segurança jurídica da medida e contraria o princípio da eficiência administrativa previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal¹, além de dificultar a sua implementação prática no âmbito da Administração Pública.

13. A proposta também suscita questionamentos relevantes quanto à sua validade formal ao atribuir às Secretarias da Saúde e de Direitos Humanos a disponibilização e gestão do cadastro, criando obrigações administrativas específicas e impondo novas atribuições a órgãos do Poder Executivo, interferindo diretamente na organização e funcionamento da Administração Pública, circunstância que evidencia vício de iniciativa, em afronta ao princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal², bem como à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização administrativa.

¹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

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

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

14. Ressalte-se, ainda, que, conforme bem pontuado pela Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, pela Secretaria da Saúde e pela Secretaria de Segurança Urbana, o tratamento e eventual disponibilização de dados relativos a condenações criminais envolvem informações de natureza sensível, submetidas aos parâmetros estabelecidos pela Lei Federal nº 13.709, de 14/08/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, tendo em vista que a previsão genérica de acesso por “pessoa interessada”, desacompanhada de delimitação objetiva de finalidade, critérios de acesso, mecanismos de rastreabilidade e salvaguardas institucionais, mostra-se potencialmente incompatível com os princípios da finalidade, necessidade, adequação e segurança previstos na LGPD, podendo ensejar risco de exposição indevida, estigmatização e eventual responsabilização do ente público pelo tratamento inadequado de dados pessoais sensíveis.

15. A Secretaria da Saúde destacou outro ponto sensível do Autógrafo no que diz respeito à ausência de previsão de prazo para permanência dos dados no cadastro e de mecanismos de exclusão ou reabilitação. Essa omissão pode caracterizar violação ao princípio da dignidade da pessoa humana e à vedação de penas de caráter perpétuo, também assegurados pela Constituição.

16. Deste modo, a inexistência de critérios claros para retirada do nome do cadastro pode gerar estigmatização permanente do indivíduo, contrariando o objetivo ressocializador do sistema jurídico-penal.

17. No que tange ao aspecto jurídico, a Procuradoria Geral do Município posicionou-se pelo veto total, pois sob o prisma estritamente constitucional e administrativo, o Autógrafo em comento esbarra em óbices jurídicos intransponíveis, padecendo de insanável inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

18. A inconstitucionalidade formal se configura sempre que uma lei ou um ato normativo achar-se em desconformidade com o texto constitucional, no tocante às regras que disciplinam o devido processo legislativo, tanto em relação à competência para a deflagração da atividade legiferante (inconstitucionalidade formal subjetiva ou orgânica) quanto no que concerne ao procedimento fixado para a elaboração, alteração ou substituição das espécies legais (inconstitucionalidade formal objetiva ou propriamente dita).

19. A Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio da separação e harmonia dos poderes em seu artigo 2º, e pelo princípio da simetria, aplicado obrigatoriamente aos Municípios, as leis que disponham sobre a criação, estruturação, organização e fixação de atribuições aos órgãos da Administração Pública Direta são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 61, § 1º, II, “b”, da CF³ e correspondente nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

20. Assim, ao determinar que o Cadastro Municipal de Agressores de Mulheres seja gerido e disponibilizado pelas Secretarias da Saúde e de Direitos Humanos, o Poder Legislativo está impondo novas tarefas, rotinas administrativas e obrigações a órgãos do Poder Executivo.

21. Essa interferência caracteriza usurpação de competência, pois não cabe ao Legislador ditar como a máquina administrativa municipal deve funcionar ou alocar recursos humanos e tecnológicos para a criação e manutenção de um banco de dados desta natureza.

³ “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;”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

22. A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e viola, conforme posicionamento jurisprudencial uníssono, o princípio constitucional da separação de poderes consubstanciado no artigo 2º da Constituição Federal, denominado “Reserva da Administração”, nos termos do entendimento do Pleno do STF:

“O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

23. Outro óbice jurídico refere-se à competência legislativa material. A inconstitucionalidade material perfaz-se quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo não guarda a necessária congruência com algum preceito e/ou princípio contido no texto da Constituição Estadual ou Federal. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Constituição Paulista deve ser declarado inconstitucional.

24. A criação de cadastro municipal contendo dados relativos a pessoas condenadas criminalmente tangencia matéria afeta ao Direito Penal e ao sistema de justiça criminal, cuja competência legislativa é privativa da União, conforme preceitua o artigo 22, I, da Constituição Federal⁴.

⁴ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

25. A instituição de banco de dados dessa natureza, com potencial divulgação a terceiros, extrapola o âmbito do interesse local por interferir diretamente em matéria relacionada ao registro e tratamento de informações decorrentes de decisões judiciais de natureza penal.

26. O Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, I, da CF⁵, mas a manutenção e divulgação de registros de antecedentes criminais e de execução penal não se enquadram nesse conceito, sujeitando-se a normas federais e estaduais de segurança pública e justiça.

27. Ademais, como já exposto, o Autógrafo fere os princípios aplicáveis ao tratamento de dados pessoais sensíveis e criminais, haja vista que a permissão de acesso ao cadastro por qualquer “pessoa interessada”, termo excessivamente vago e genérico, representa grave risco à privacidade e ofensa à Lei Geral de Proteção de Dados.

28. O compartilhamento de dados sobre condenações criminais sem critérios rígidos, rastreabilidade e justificativa legal fundamentada pode ensejar danos morais, estigmatização, exposição indevida e, conseqüentemente, responsabilização civil do Município de Guarulhos.

29. Nesta toada, apenas os órgãos de segurança pública e sistema de justiça, no exercício regular de suas funções, possuem autorização legal clara para o tratamento e compartilhamento irrestrito dessas informações para fins de persecução penal e segurança.

⁵ “Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

30. Assim, o Autógrafo nº 014/2026, ao impor novas tarefas, rotinas administrativas e obrigações a órgãos da Municipalidade invade esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, afrontando o princípio de separação de poderes.

CONCLUSÃO

Considerando as argumentações jurídicas expostas, **DECIDO pela oposição de VETO TOTAL ao Autógrafo nº 014/2026, correspondente ao Projeto de Lei nº 2.090/2023**, pela incompatibilidade com o artigo 22, I, da Constituição Federal, com os artigos 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, bem como pela inobservância das disposições da Lei Federal nº 13.709 de 14/08/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levam a vetar totalmente a propositura aprovada por essa Casa de Leis, e, em obediência ao disposto nos §§ 1º e 4º do artigo 44 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, restituo a matéria ao reexame e apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal.

Ao ensejo, reitero a Vossa Excelência e dignos Pares protestos de elevada estima e lúdima consideração.

LUCAS SANCHES
Prefeito