



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

PROJETO DE LEI Nº 019/2021

EMENTA: Dispõe sobre a veiculação de *link* de acesso para área contendo fotos de crianças e adolescentes desaparecidos nos sítios eletrônicos da Prefeitura e da Câmara Municipal de Rio de das Ostras.

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador,
Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Os sítios eletrônicos da Prefeitura de Rio das Ostras e da Câmara Municipal Rio das Ostras, disponibilizarão *links* contendo fotos e informações sobre crianças e adolescentes desaparecidos no Município em seus Portais de Transparência.

Parágrafo Único. O acesso para o *link* deverá ser disponibilizado na página principal de cada um dos sítios dos órgãos mencionados no *caput* deste artigo, em linguagem clara e com fácil visualização.

Art. 2º. – Para o cumprimento do que dispõe esta Lei, a Prefeitura e a Câmara Municipal poderão realizar convênios ou parcerias com entidades públicas e privadas que possuam cadastro continuamente atualizado e realizem divulgação de fotos e informações sobre crianças e adolescentes desaparecidos em âmbito municipal e estadual, inclusive órgãos que possuem poder de polícia em geral, como a Polícia Federal, Civil e Militar, atuando em conjunto também com o Conselho Tutelar do Município.

Parágrafo Único. As entidades privadas mencionadas no *caput* deste artigo deverão gozar de reputação ilibada, obedecer a todas as legislações federais, estaduais e municipais e exigências governamentais para o seu pleno e regular funcionamento e trabalhar comprovadamente com a manutenção de cadastro e divulgação de fotos e informações sobre crianças e adolescentes desaparecidos.

Art. 3º. – As fotos e informações deverão ser coletadas e gerenciadas pela Secretaria competente para tanto no âmbito da Prefeitura, e pela Comissão Permanente de Assistência Social, Infância e Adolescência,



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

no âmbito da Câmara, em consonância com os respectivos setores mantenedores dos sítios eletrônicos.

Art. 4º. – As fotos e informações mencionadas no artigo 1º desta Lei deverão ser revistas e atualizadas a cada trinta dias informando sobre as crianças e adolescentes que tenham sido encontrados e aqueles que, porventura, tenham desaparecido no período.

Art. 5º. – O Poder Executivo poderá regulamentar essa lei na medida que achar conveniente e dentro dos parâmetros aqui estabelecidos.

Art. 6º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 17 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem como principal objetivo garantir a observância dos direitos fundamentais dos cidadãos como um todo, em especial das crianças e adolescentes diante de sua vulnerabilidade, concretizando a Constituição da República, privilegiando a o interesse público.

Na visão ampliada e mais evolutiva do ordenamento jurídico como um todo deve-se observar a forma federativa do Estado de maneira efetiva para que cada ente tenha autonomia para legislar sobre matérias de suas interesses e em conjunto com outros entes quando a matéria for concorrente, Realmente, o princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. É a consagração da chamada Federação Cooperativa no âmbito pátrio.

No caso, embora seja tarefa difícil coibir estas ocorrências, pois é possível subtrair menores nas circunstâncias mais inusitadas, ainda que haja grande vigilância por parte de pais e responsáveis, é possível prevenir, na medida do possível, alguns casos e ajudar na busca daquelas crianças e jovens que estão desaparecidos, distribuindo e veiculando fotos e informações pessoais e sobre seus últimos paradeiros.

Considerando, de acordo com a Constituição da República, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica deste Município, ser obrigação do Poder Público municipal atuar também nesta questão, do desaparecimento de crianças e adolescentes, utilizando toda e qualquer ferramenta que ajude nas buscas e na solução dos casos.

É essa a justificativa de mérito que fundamenta a apresentação da presente inovação normativa, cabendo, ainda, tecer alguns comentários a respeito da competência legislativa do município para tratar sobre o tema e também a possibilidade da iniciativa advir do Poder Legislativo a fim de que não parem dúvidas sobre o tema.

Pois bem. É descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas



no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria novas atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

É bom registrar que a presente Lei é idêntica à Lei nº 5.716/2014 do Município do Rio de Janeiro e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, corroborando o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, como se vê da ementa abaixo transcrita:

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.716/2014 QUE DISPÕE SOBRE A VEICULAÇÃO DE LINK DE ACESSO PARA ÁREA CONTENDO FOTOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DESAPARECIDOS NOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO E. STF, A PARTIR DO JULGAMENTO DA A.D.I. 4.060/SC, PARA, NO ÂMBITO DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, APROFUNDAR O FEDERALISMO COOPERATIVO EM DETRIMENTO DA CENTRALIZAÇÃO EXCESSIVA. COMPATIBILIDADE, SOB ESTA PERSPECTIVA, DO DIPLOMA CONTESTADO COM O ARTIGO 74, XV DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ATRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO DE SUPLEMENTAR



O ORDENAMENTO ESTADUAL E FEDERAL NO QUE COUBER E NO LIMITE DO INTERESSE LOCAL. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 30, II DA CARTA DE 1988. PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE QUE CONSTITUI OBRIGAÇÃO DO ESTADO (LATO SENSU). LEGISLAÇÃO GERAL DO TEMA- O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE- A IMPOR, TAMBÉM DE SUA PARTE, A MUNICIPALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO. AUSÊNCIA DE AFRONTA A NORMAS DE HIERARQUIA SUPERIOR. PRECEDENTE DO E. STF EM HIPÓTESE CONGÊNERE. APLICAÇÃO DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS (INHERENT POWERS). SE A CONSTITUIÇÃO DESIGNOU TAL INCUMBÊNCIA À EDILIDADE, DEVE ASSEGURAR OS MEIOS DE CUMPRÍ-LA. VÍCIO FORMAL IGUALMENTE INCONFIGURADO. NÃO HÁ USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO NA LEI PARLAMENTAR QUE, EMBORA CRIE DESPESAS AO PODER PÚBLICO, NÃO VERSA PROPRIAMENTE O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO OU O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. TESE FIRMADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911- MIN. REL. GILMAR MENDES- PLENÁRIO VIRTUAL- JULGADO EM: 11/10/2016). PRECEDENTE VINCULATIVO FORMADO EM CASO NO QUAL TAMBÉM HAVIA OBRIGAÇÃO DE O EXECUTIVO CARIOCA INSTALAR EQUIPAMENTOS. PARECER MINISTERIAL EM RESPALDO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.” (Representação por Inconstitucionalidade nº 0066367-45.2016.8.19.0000, Des. Rel. (a) Custodio de Barros Tostes, Data de Julgamento: 13/03/2018, Órgão Especial, TRJ; grifou-se).

Especificamente, o artigo 30, II e VII da Constituição da República assinala que cabe à edilidade suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No particular, o comando de suplementação é expressamente veiculado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em diversos momentos:

“Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

(...)



Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

(...)

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

(...)

Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II.

Parágrafo Único. Compete aos estados e municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei.”

Ora, se o Município responde por tais deveres, deve dispor dos meios necessários a concretizá-los, na amplitude consagrada pela teoria dos poderes implícitos, até porque, considerado o princípio da legalidade, somente poderá atender a todas essas diretrizes se, antes, sedimentar normativamente a sua atuação. Em outras palavras, deve-se observar a hermenêutica ampliativa da autonomia municipal, de modo a expandir a possibilidade de autorregulamentação.



Traduzindo, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do atendimento dos comandos constitucionais relacionados às crianças e adolescentes de um modo geral “é preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, “caput”) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num “facere”(…)¹”

Secundariamente, cumpre dizer que a proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

A fiscalização, manutenção e substituição dos semáforos já são atribuições das secretarias municipais, de modo que não há inovação nas funções dos órgãos executivos com a proposição, de forma que a norma, ao estabelecer que os semáforos funcionem com energia solar, trata de medidas que já se inserem nas incumbências de referidos órgãos.

Assim, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

¹ AI 583476/SC, Min. Rel. Celso de Mello- Julgado em: 06/05/2010).



Ora, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

“Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. 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; grifou-se).

Note-se que, no caso acima havia a necessidade de se instalar equipamentos em repartições públicas, algo que aqui nem existe porque ambos os Poderes já possuem Portais de Transparência em amplo funcionamento e com servidores responsáveis especificamente pela sua manutenção e inserção de dados, não trazendo a proposição quaisquer espécies despesas para os Poderes.

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, *“inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo”* (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01”).

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo – algo que, repita-se mais uma vez, sequer acontece aqui – não havendo a inclusão ou modificação nas estruturas das Secretarias do Poder Executivo nem manifestação sobre o regime jurídico de seus servidores.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 17 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador