

PARECER Nº 43/2022

Processo: 8836/2021

Ementa: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: “DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE FOTOS E/OU INFORMAÇÕES DE CRIANÇAS E DE ADOLESCENTES QUE ESTÃO DESAPARECIDOS EM TELÕES OU PLACAR ELETRÔNICO EM ESTÁDIOS DE FUTEBOL NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Autoria: Wilson Kero Kero (Câmara Digital)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

I - RELATÓRIO

Pretende o autor obrigar as administrações de estádios de futebol do nosso município a divulgarem fotos e informações de crianças e adolescentes desaparecidos, nos telões ou placar eletrônico, no início e intervalos dos eventos.

Assevera que o desaparecimento de pessoas é um grave problema, causando sérios distúrbios de origem psicológica ao desaparecido e familiares e que a divulgação das imagens garante maior divulgação, pois atinge maior número de pessoas.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A repartição constitucional de competências é matéria afeta à organização do Estado e compreende de acordo com nossa Constituição: o estabelecimento de **competência material exclusiva da União** (art. 21); **competência legislativa privativa da União** (art. 22); **competência material comum entre União, Estados e Municípios** (art. 23), **competência legislativa concorrente** (art. 24), **competência suplementar dos Municípios** (art. 30, II) e **competência local dos municípios** (art. 30, I).

Dessa maneira o art. 24, XV, da Constituição Federal, confere apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar acerca da proteção à infância e à juventude.

***Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

(...);

XV - proteção à infância e à juventude;



(...).

Entretanto, em paralelo, **a Carta Magna atribui, inclusive aos Municípios, o dever de proteger a criança e o adolescente** de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Ainda a respeito da competência legislativa cabe aos Municípios legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber:

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em razão desse contexto normativo, o **Supremo Tribunal Federal** tem decidido que os municípios têm competência legislativa suplementar ao Estatuto da Criança e do Adolescente para dispor sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, **desde que não divirjam de legislação federal ou estadual**, vejamos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. DIREITO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual. 2. No caso, o Município do Rio de Janeiro, ao ampliar a publicidade ao combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes e à pedofilia, atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, II da Constituição Federal, complementando a proteção trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) às crianças e aos jovens cariocas. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1243834 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 22-05-2020 PUBLIC 25-05-2020). [Negritamos]



Em recente **decisão o STF** acolheu como constitucional uma lei idêntica em conteúdo geral à proposta ora em análise e, em sede de julgamento do **Recurso Extraordinário 1.184.957/RJ**, por meio de **decisão monocrática do Ministro Edson Fachin**, datada de **18/03/2019**, entendeu como constitucional lei municipal da cidade do Rio de Janeiro que obriga as administrações de estádios de futebol a divulgarem em telão ou placar eletrônico de cartaz com as fotos e/ou informações de crianças e adolescentes desaparecidos.

Vejamos a **íntegra de decisão**:

Decisão: Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro em face de acórdão proferido pelo Tribunal Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado (eDOC 2, p. 1-2): “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.697/2014. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEGISLAÇÃO QUE DISPÕE SOBRE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. CONCORRÊNCIA ENTRE UNIÃO E ESTADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. A Lei nº 5.697/2014, do Município do Rio de Janeiro, “Dispõe sobre a divulgação de fotos e/ou informações de crianças e de adolescentes desaparecidos em telões ou placar eletrônico em estádios de futebol no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.” Afronta aos artigos 74, inciso XV, e 358 ambos da Constituição Estadual, considerando que o assunto previsto no diploma legal impugnado não regula matéria de interesse local do Município, inexistindo necessidade de suplementação da legislação estadual ou federal. Diante de todo esse quadro, sem dúvida procede a presente Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos à norma em questão e que lhe retira a validade.” No recurso extraordinário interposto com fulcro no art. 102, III, “a”, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 24, XV e 30, II, da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, a constitucionalidade da legislação municipal em virtude da existência de interesse local no tema objeto da lei impugnada. É, em síntese, o relatório. Asiste razão ao recorrente. A controvérsia posta neste recurso extraordinário consiste em saber se os Municípios podem, por meio de legislação específica, instituir regras sobre proteção à infância e juventude, especificadamente na determinação de divulgação de fotos e/ou informações de crianças e de adolescentes desaparecidos em telões ou placar eletrônico em estádios de futebol no Município do Rio de Janeiro. A legislação estadual impugnada possui o seguinte teor: “LEI Nº 5.697, DE 31 DE MARÇO DE 2014 Dispõe sobre a divulgação de fotos e/ou informações de crianças e de adolescentes desaparecidos em telões ou placar eletrônico em estádios de futebol no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Art. 1º As administrações de



*estádios de futebol, no início e nos intervalos dos eventos, ficam obrigados à divulgação em telão ou placar eletrônico, de cartaz com as fotos e/ou informações de crianças e adolescentes desaparecidos. Art. 2º Para a obtenção de fotos e informações de crianças e adolescentes desaparecidos, os responsáveis pelos estabelecimentos mencionados no caput deverão procurar uma das entidades a seguir: I - Fundação para a Infância e Adolescência do Estado do Rio de Janeiro - FIA/RJ; II - Varas da Infância e da Juventude sediadas no Município do Rio de Janeiro; III - Organizações Não Governamentais - ONGs ou fundações, legalmente constituídas, cujas respectivas finalidades estatutárias sejam localizar crianças e adolescentes desaparecidos; IV - Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; V - Conselhos Tutelares. Parágrafo único. Os estabelecimentos deverão manter contato com o órgão com o qual obtiveram as fotos e informações, de acordo com recomendação fornecida por este último, de modo a obter atualizações sobre outras crianças e adolescentes desaparecidos ou aqueles encontrados, de modo a fornecer aos usuários de seus serviços de informação atualizados. Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” O Tribunal a quo fundamentou a inconstitucionalidade da lei nos seguintes termos (eDOC 2, p.5): “Na hipótese em exame, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro não outorga competência legislativa ao município para legislar sobre a proteção à infância e à juventude, pois nos termos do artigo 74, XV, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, esta cabe ao Estado, em concorrência com a União. Assim, o município não pode, nem mesmo de forma suplementar, legislar sobre o tema por falta de previsão constitucional. A matéria é de competência exclusiva da União e Estado. Igualmente, a matéria em questão não constitui matéria de interesse local. Sem dúvida, procede a presente Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos à Lei nº 5.697/2014, do Município do Rio de Janeiro.” A repartição constitucional de competências, matéria afeta à organização do Estado, compreende, de acordo com o Texto Constitucional: o estabelecimento de competência material exclusiva da União (art. 21); competência legislativa privativa da União (art. 22); competência material comum entre União, Estados e Municípios (art. 23), competência concorrente (art. 24), incluindo, neste ponto, as dos Municípios (art. 30, II), competência residual dos Estados; e competência local dos municípios (art. 30, I). **Dito isto, diferentemente do que assentado pelo acórdão de origem, a proteção à infância e à juventude – além de competir, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, XV) – é assunto umbilicalmente ligado ao interesse do***



município, seja em virtude da sua atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º, CF), seja por conta do dever de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além da obrigação de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227, CF) ou pela atribuição constitucional de manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI), dentre outros. Assim, demonstrado tratar-se de assunto de interesse local, e tendo, também, competência para suplementar a legislação sobre o tema (art. 30, I e II, CF), detém o município do Rio de Janeiro, no que couber, competência para legislar sobre proteção à infância e à juventude. Nesse sentido, partindo de uma compreensão do federalismo cooperativo introduzido pela Carta de 1988, o Plenário do STF tem reconhecido a competência suplementar dos municípios, no seguinte sentido: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. 2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (Grifei) (ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 01.02.19) RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI



MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 194704, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 17.11.17) Assim, o acórdão recorrido revela-se em dissonância com a Constituição Federal e com a jurisprudência desta Corte, razão pela qual dou provimento ao recurso extraordinário, assentando a constitucionalidade da Lei municipal nº 5.697/2014, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 18 de março de 2019. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente (RE 1.184.957, Relator: Ministro Edson Fachin, julgamento: 18/03/2019, publicação: 21/03/2019). [Negritamos]

Assim, conforme entendimento do STF entendemos que o município tem a competência suplementar para legislar sobre a proteção à criança e adolescentes.

Necessário ressaltar que no presente momento a matéria encontra-se albergada por tal entendimento mas que, após ser julgado pelo Pleno do STF poderá ser alterado, salientando que esta Comissão deverá sempre seguir o entendimento mais atual.

Entretanto, mesmo entendendo que a matéria não padece de vício de competência a decisão acima assinalada referente ao **RE 1243834 (STF)** salienta que **“Os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual”** desta forma deve



ser observado o disposto na **Lei Federal nº 13.812/2019**, que **Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)**, e no seu **art.13 dispõe o seguinte**:

“Art. 13. O poder público também poderá promover, mediante convênio com órgãos de comunicação social e outros entes privados, a divulgação de informações e imagens de pessoas desaparecidas ainda que não haja evidência de risco à vida ou à integridade física dessas pessoas.

Parágrafo único. A **divulgação de informações e imagens de que trata o caput deste artigo será feita mediante prévia autorização dos pais ou do responsável, no caso de crianças ou adolescentes desaparecidos**, e, no caso de adultos desaparecidos, quando houver indícios da prática de infração penal.”

Nota-se que o projeto em tela não assegura que haja a observância da autorização dos pais ou responsáveis (que no caso não é uma opção, mas sim um requisito) para a divulgação das imagens de crianças e adolescentes.

Deste modo, a fim de garantir a conformidade do projeto com a lei federal a **Comissão apresenta uma emenda** nos termos do **art. 49, inciso III do RI, para correção de vício parcial de constitucionalidade**, nos seguintes termos:

EMENDA ADITIVA – ACRESCENTANDO O PARÁGRAFO ÚNICO AO CAPUT DO ART. 1º:

“Art. 1º (...)

Parágrafo único. A divulgação de informações e imagens de que trata o *caput* deste artigo será feita mediante prévia autorização dos pais ou do responsável, no caso de crianças ou adolescentes desaparecidos, conforme art. 13 da Lei Federal nº 13.812/2019.”

A presente Emenda garante a constitucionalidade da proposta e se fundamenta no disposto no art. **167-A, § 4º do RI**, *verbis*:

“Art. 167-A Será considerada **Emenda de Comissão** aquela alteração ao texto do Projeto que tenha sido incorporada ao parecer pelo Relator. ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

(...)

§ 4º As **emendas da Comissão de Constituição, Justiça e Redação que forem aprovadas no parecer do Relator se incorporam aos fundamentos do parecer e a rejeição das emendas implica em rejeição do parecer sendo delas indissociáveis**, não sendo possível



votar as emendas em separado. ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, evitando o veto da matéria.

A matéria é de competência suplementar dos municípios e merece aprovação, conforme demonstrado, mas necessita de emenda aditiva nos termos apresentados pela Comissão no item 01 deste Parecer para garantia da legalidade e constitucionalidade.

A Emenda Aditiva é considerada pelo Relator como Emenda de Comissão e sua rejeição implica em rejeição do Parecer, sendo dele indissociável, nos termos do art. 167-A, §4º do Regimento Interno.

Assim opinamos pela aprovação com emenda aditiva, salvo melhor juízo.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA ADITIVA DE COMISSÃO.

Cuiabá-MT, 27 de abril de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320030003200330030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 02/05/2022 12:43

Checksum: **DA3743872660FBAFADE76031EE26D16508877F0C0D36117C1955023F9AD3AB8F**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320030003200330030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

