

Santo André, 26 de agosto de 2026.

De: Consultora Legislativa - 01

Para: Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Referencia:

Processo: nº 5187/2026

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 184/2026

Autoria: Ver. Bispo Célio Lopes

Ementa: PROJETO DE LEI CM nº 184/2026, que institui o Programa Municipal “Alerta Santo André” para divulgação em tempo real, por meio de sistema de alerta via SMS, nos casos de desaparecimento de crianças e adolescentes no município e dá outras providências.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Emissão de Parecer Prévio

Ação Realizada: Emitido Parecer Prévio

Descrição:

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que objetiva instituir, no âmbito do Município de Santo André, o Programa Municipal denominado “**Alerta Santo André**”, destinado à divulgação de informações, em tempo real, nos casos de desaparecimento de crianças e adolescentes, com a finalidade de ampliar a mobilização social, agilizar sua localização e auxiliar as ações das autoridades competentes.

Nos termos do art. 3º da propositura, a divulgação poderá ocorrer por intermédio dos canais oficiais de comunicação do Município, inclusive, quando tecnicamente viável, mediante sistema de envio de mensagens de texto – SMS, aplicativos institucionais, sítios eletrônicos e redes sociais oficiais.

O projeto estabelece, ainda, regras acerca das informações que poderão ser divulgadas, da consolidação de dados estatísticos municipais, da cooperação com órgãos estaduais e



federais e da observância da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

A matéria tratada pela propositura possui inequívoca relevância social e encontra fundamento constitucional na proteção integral e prioritária conferida às crianças e aos adolescentes.

O art. 227 da Constituição Federal impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, violência e opressão.

De igual maneira, o Estatuto da Criança e do Adolescente consagra os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta.

Sob o aspecto da competência legislativa material, portanto, não se vislumbra impedimento para que o Município adote medidas de interesse local voltadas à proteção de crianças e adolescentes, especialmente mediante ações de informação, comunicação e colaboração com os demais entes federativos.

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Há, entretanto, questão distinta e juridicamente relevante quanto à **iniciativa para deflagração do processo legislativo e à forma pela qual o projeto disciplina a atuação administrativa municipal**, que deve ser analisada separadamente.

A matéria encontra-se disciplinada, em âmbito nacional, especialmente pela **Lei Federal nº 13.812, de 16 de março de 2019**, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

Referida legislação define criança ou adolescente desaparecido como toda pessoa desaparecida menor de 18 anos e estabelece estrutura nacional integrada para tratamento dessas ocorrências.

Nos termos da legislação federal, uma vez comunicado o desaparecimento, a autoridade de segurança pública deverá adotar as providências necessárias à localização da pessoa, comunicar as demais autoridades competentes e inserir as informações nos sistemas próprios.

A legislação também prevê mecanismos de divulgação de informações e imagens de pessoas desaparecidas e estabelece cautelas específicas quando se tratar de crianças e adolescentes.

Nesse contexto, eventual política municipal deverá necessariamente atuar de forma **complementar, cooperativa e integrada** ao sistema federal e estadual, sem substituir ou interferir nas competências das autoridades de segurança pública responsáveis pela investigação e pela gestão dos sistemas oficiais.



Esse aspecto mostra-se particularmente relevante diante da previsão contida no projeto de divulgação municipal “em tempo real”, uma vez que a decisão sobre a divulgação de informações relativas a desaparecimentos pode envolver circunstâncias investigativas e riscos concretos à própria vítima.

Assim, eventual sistema municipal não poderá funcionar de forma automática ou paralela aos mecanismos oficiais de segurança pública, devendo existir necessária articulação com as autoridades competentes.

Embora seja possível reconhecer a competência material do Município para atuar na proteção de crianças e adolescentes, é necessário examinar se o conteúdo concreto da propositura poderia ser instituído por iniciativa parlamentar.

A Lei Orgânica do Município de Santo André estabelece, em seu art. 42, matérias cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Prefeito, abrangendo, entre outras:

- a) a organização administrativa do Executivo;
- b) os serviços públicos; e
- c) a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração.

A reserva de iniciativa decorre também do princípio constitucional da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal.

No caso em exame, a proposição não se limita a estabelecer princípios gerais ou diretrizes abstratas de proteção à criança e ao adolescente.

Ao instituir formalmente o **Programa Municipal “Alerta Santo André”**, determina que a Administração Municipal desenvolva atividade concreta e permanente de divulgação de informações relativas a desaparecimentos.

Mais significativamente, o art. 3º prevê a utilização dos **canais oficiais de comunicação do Município**, contemplando expressamente:

- sistema de envio de mensagens de texto – SMS;
- aplicativos institucionais;
- sítios eletrônicos; e
- redes sociais oficiais.

Ainda que a expressão “quando tecnicamente viável” confira certa margem administrativa ao Executivo, permanece a instituição legislativa de programa cuja execução pressupõe providências administrativas, tecnológicas e operacionais por órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo.

O art. 5º reforça essa característica ao determinar parâmetros para a implementação das ações, mencionando disponibilidade técnica e operacional do Município e cooperação institucional com órgãos estaduais e federais.



O art. 6º, por sua vez, autoriza o Poder Executivo a promover a consolidação de dados estatísticos municipais relativos aos casos de desaparecimento de crianças e adolescentes, com a finalidade de subsidiar políticas públicas, ações preventivas e estratégias de comunicação institucional.

Há, portanto, interferência relevante na definição de **como a Administração Municipal deverá organizar e executar determinada política pública**, alcançando atribuições administrativas próprias do Executivo.

A análise da iniciativa parlamentar deve necessariamente considerar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 917 da Repercussão Geral – ARE nº 878.911/RJ**.

O STF fixou a seguinte tese:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

Assim, a mera circunstância de uma lei de iniciativa parlamentar ocasionar despesas ao Município **não é suficiente**, isoladamente, para caracterizar vício de iniciativa.

Esse entendimento é particularmente importante para a análise do art. 7º do projeto. Portanto, eventual argumento de inconstitucionalidade não deve repousar simplesmente na criação de despesas.

O ponto determinante consiste em verificar se a norma interfere na **estrutura ou nas atribuições dos órgãos da Administração Pública**.

E é justamente nesse aspecto que a presente propositura apresenta maior vulnerabilidade jurídica.

O projeto não estabelece somente um direito ou objetivo geral. Institui programa municipal específico, prevê divulgação em tempo real, determina os meios pelos quais ela poderá ser realizada e pressupõe operacionalização pelos canais institucionais do Executivo.

Consequentemente, o conteúdo normativo aproxima-se da exceção expressamente reconhecida pelo próprio Tema 917: interferência nas atribuições e no funcionamento administrativo dos órgãos integrantes do Poder Executivo.

A questão já foi enfrentada em proposições submetidas à Câmara Municipal de Santo André.

Em análise de projetos de iniciativa parlamentar que instituíam programas e atribuíam atividades concretas à Administração, já se reconheceu a incidência do art. 42, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, segundo o qual compete exclusivamente ao Prefeito iniciar projetos que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos



municipais.

A orientação deve, contudo, ser compatibilizada com a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Atualmente, não é juridicamente suficiente afirmar que toda lei parlamentar que estabeleça uma política pública ou gere algum encargo ao Executivo seja, por esse único motivo, inconstitucional.

O exame deve ser material: **se a norma apenas estabelece objetivos, direitos, princípios ou obrigações gerais, sem reorganizar a Administração ou atribuir funções específicas a seus órgãos, a iniciativa parlamentar pode ser admitida; se, ao contrário, disciplina concretamente a atuação administrativa, interfere nas atribuições dos órgãos ou estabelece modo específico de execução, incide a reserva de iniciativa.**

No caso concreto, a instituição de sistema municipal de alerta em tempo real, especialmente com previsão de utilização de SMS e canais institucionais municipais, ultrapassa, salvo melhor juízo, a mera fixação de diretrizes gerais.

Há outro aspecto que merece especial atenção.

As informações relativas a crianças e adolescentes desaparecidos envolvem dados pessoais e, dependendo do conteúdo divulgado, poderão compreender dados pessoais sensíveis ou informações cuja exposição possa gerar riscos adicionais.

A Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – estabelece regime especial de proteção aos dados de crianças e adolescentes, determinando que seu tratamento seja realizado em seu melhor interesse.

O art. 4º do projeto procura atender a essa preocupação ao estabelecer que as informações divulgadas deverão restringir-se ao estritamente necessário, resguardando a dignidade, imagem, integridade e segurança da vítima e de seus familiares.

Igualmente adequados, em princípio, são os §§ 2º e 3º do art. 6º, que determinam a observância da LGPD na consolidação e divulgação dos dados estatísticos e vedam a exposição de dados pessoais capazes de permitir a identificação direta ou indireta das vítimas.

Entretanto, a observância da LGPD não esgota a questão.

A legislação federal sobre desaparecidos estabelece cautelas próprias quanto à divulgação de informações e imagens de crianças e adolescentes, inclusive em razão da possibilidade de a publicidade **aumentar o risco à vítima ou comprometer investigações em andamento.**

Por esse motivo, recomenda-se que eventual iniciativa municipal condicione expressamente qualquer divulgação individualizada à comunicação, autorização ou validação da autoridade



competente, conforme o regime estabelecido pela legislação federal e estadual aplicável.

O art. 7º dispõe que:

“As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, desde que compatíveis com a disponibilidade orçamentária e financeira, não gerando obrigação imediata de despesa.”

A redação procura afastar a criação automática de despesa obrigatória.

Entretanto, essa disposição **não sana eventual vício de iniciativa**.

Conforme o Tema 917 do STF, a questão central não consiste simplesmente na existência de despesa, mas na interferência legislativa na estrutura e nas atribuições dos órgãos do Executivo.

Logo, ainda que a execução esteja condicionada à disponibilidade orçamentária, permanece necessária a análise da reserva de iniciativa estabelecida pelo art. 42 da Lei Orgânica.

A relevância e o mérito social da proposta são inequívocos.

Todavia, para reduzir os riscos de inconstitucionalidade formal, seria juridicamente mais seguro que a proposição parlamentar se limitasse ao estabelecimento de **princípios, objetivos e diretrizes gerais de cooperação e divulgação**, sem instituir diretamente sistema operacional específico nem determinar os instrumentos tecnológicos a serem utilizados pela Administração.

Outra alternativa seria encaminhar a matéria ao Poder Executivo mediante **indicação**, sugerindo a criação e regulamentação do Programa “Alerta Santo André” pelo órgão competente.

Caso o objetivo seja manter projeto de lei de iniciativa parlamentar, recomenda-se a reformulação dos dispositivos que estabelecem mecanismos concretos de execução administrativa, especialmente aqueles relacionados ao sistema de SMS, aplicativos e canais oficiais, preservando ao Executivo a decisão sobre conveniência, oportunidade, estrutura tecnológica, órgãos responsáveis e forma de implementação.

Também seria recomendável prever expressamente que qualquer divulgação individualizada relativa a criança ou adolescente desaparecido somente poderá ocorrer mediante observância dos protocolos e determinações da autoridade policial ou da autoridade competente, evitando interferência municipal nas investigações e garantindo a segurança da própria vítima.

Ante o exposto, embora se reconheça a **inequívoca relevância social da matéria** e a competência municipal para desenvolver ações complementares de proteção às crianças e adolescentes, entende-se que o **Projeto de Lei CM nº 184/2026, em sua redação atual, apresenta óbice jurídico quanto à iniciativa parlamentar**.



A instituição de programa municipal de alerta em tempo real, com previsão de operacionalização mediante SMS, aplicativos institucionais, sítios eletrônicos e redes sociais oficiais, ultrapassa a mera instituição de princípios ou diretrizes gerais e interfere na organização e nas atribuições administrativas do Poder Executivo.

A hipótese, portanto, enquadra-se na ressalva contida na própria tese do **Tema 917 do STF**, segundo a qual permanece reservada ao Chefe do Executivo a iniciativa das normas que tratem da estrutura ou das atribuições de seus órgãos.

Há, assim, possível afronta ao **art. 2º e ao art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, por simetria, bem como ao art. 42 da Lei Orgânica do Município de Santo André**, especialmente no que se refere à organização administrativa e às atribuições dos órgãos municipais.

Ademais, eventual implementação deverá observar integralmente a **Lei Federal nº 13.812/2019**, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Geral de Proteção de Dados, assegurando que a divulgação de informações não coloque a vítima em maior risco nem interfira nas investigações conduzidas pelas autoridades competentes.

Diante disso, opina-se, salvo melhor juízo, pela existência de óbice jurídico à tramitação/aprovação da propositura em sua redação atual, em razão de vício formal de iniciativa, recomendando-se sua adequação às limitações acima apontadas ou, alternativamente, o encaminhamento da matéria ao Poder Executivo por meio de indicação.

É o parecer, s.m.j.

Próxima Fase: Distribuição aos Assistentes Jurídicos

Ana Paula Guimarães Cristofi

Consultor Legislativo

