

PARECER Nº 49/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo nº: 1317/2025

Autoria: Paula Calil

Assunto: Projeto de Lei que: “**INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE INCLUSÃO DIGITAL PARA IDOSOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que objetiva instituir o Programa Municipal de Inclusão Digital para Idosos. A propositura tem como objetivo capacitar idosos para o uso de tecnologias, incluindo smartphones, computadores e internet; facilitar o acesso dos idosos a plataformas digitais que ofereçam serviços de saúde, segurança, lazer e educação; reduzir o isolamento social; entre outros.

A Excelentíssima Vereadora aduz na **Justificativa (fls. 02 – 03)**:

“No cenário atual, a transformação digital permeia todos os aspectos da vida cotidiana, desde a comunicação até o acesso a serviços essenciais. No entanto, uma parcela significativa da população idosa enfrenta desafios substanciais para acompanhar e se integrar a essa revolução tecnológica. Estudos demonstram que a falta de habilidades digitais entre os idosos não apenas limita seu acesso a informações e serviços, mas também contribui para o aumento do isolamento social e da vulnerabilidade econômica.

O Programa Municipal de Inclusão Digital para Idosos visa promover a capacitação digital dos cidadãos com 60 anos ou mais, garantindo que possam utilizar tecnologias digitais de forma eficaz e segura”.

A propositura ainda estabelece que para a execução do Programa poderão ser utilizados recursos provenientes de parcerias, emendas parlamentares e convênios com instituições públicas e privadas.

Sendo assim, a proposta foi encaminhada para esta Comissão, nos termos do artigo 49,



inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, para a análise dos aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

Primeiramente cumpre analisar a competência atinente ao tema. Observa-se que o cerne do projeto de lei tange à inclusão tecnológica para idosos, o que impacta diretamente o acesso desse grupo ao lazer, informações, bem como afeta o pertencimento e a qualidade de vida das pessoas com mais de 60 anos.

Dessa forma, salienta-se que a educação e o lazer são bens jurídicos com status de direito fundamental, dentro do rol de direitos sociais, conforme estabelece o art. 6º, da Constituição Federal. Sendo assim, cabe ao Poder Público zelar e implementar políticas sociais que garantam a efetividade dessas garantias. Nesse diapasão, cabe ao município a instituição de política pública de inclusão e garantias aos idosos em seu território, conforme preceitua a **Constituição Federal**:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

(...)

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Além disso, a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá** (LOM) também se encontra no mesmo sentido:

“Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:



I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

Art. 5º Ao município de Cuiabá cabe, sem prejuízo da competência da União e do Estado, observando normas de cooperação estabelecidas por lei complementar federal:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência e à pesquisa;

XIII – garantir o acesso a todos de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis, a uma existência digna, bem como coibir, no seu âmbito de atuação, qualquer discriminação desta ordem, na forma da Lei.

“Art. 141 O Município instituirá na rede municipal de ensino programas educativos sobre o processo de envelhecimento, visando à capacitação e à integração do idoso na sociedade.”

“Art. 163 A promoção, o apoio e o incentivo aos esportes, atividades corporais e ao lazer serão garantidos, mediante:

b) programas de construção, preservação e manutenção de áreas para a prática esportiva e o lazer comunitário, com alternativas de utilização para os portadores de deficiência e idosos;”

Não resta dúvida, portanto, da competência do município para legislar sobre o tema. A questão a ser enfrentada a seguir deve ser a de dirimir se cabe a competência concorrente ou se a matéria está inserida no âmbito da reserva de competência do Executivo.

Não se olvida que ao Prefeito cabe o exercício das tarefas típicas de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Assim, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural ou econômico.

Elucida-se ainda que o conceito de políticas públicas possui dois sentidos diferentes. No sentido político, encara-se a política pública como um processo de decisão, em que há naturalmente conflitos de interesses. Por meio das políticas públicas, o governo decide o que fazer ou não fazer. O segundo sentido se dá do ponto de vista administrativo: as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo



governo.

Definir políticas públicas é matéria atinente à função executiva desde que diante de escolhas possíveis para sua execução, visto que é da essência da atividade do Poder Executivo fazer escolhas administrativas nos limites da lei e do orçamento público.

O que importa para o presente caso é a análise do que dispõe a proposta de iniciativa parlamentar, para que se possa definir se esta esbarra no princípio da separação dos poderes.

Primeiramente, **frisa-se que o projeto de lei em apreço não estabelece por si mesmo uma política pública com atribuições dirigidas a determinados órgãos do Poder Executivo**, o que significaria ferir o disposto no art. 27 da LOM e 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso, por ser medida de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

O projeto define objetivos e parâmetros gerais para a instituição de uma política pública de inclusão digital para idosos, o que se enquadra em uma proposta legislativa de estabelecer diretrizes para o programa em debate.

Dessa forma, um projeto de lei que demanda a atuação positiva do Poder Executivo não se enquadra necessariamente como uma propositura de iniciativa privativa deste, já que, se limitada a definir diretrizes para políticas públicas, não há violação ao princípio da separação de poderes.

Ao contrário, entendemos que a colaboração do Legislativo auxilia sobremaneira a qualidade da política em questão e representa de maneira mais fidedigna a vontade do povo na implementação da medida. Nesse diapasão, segue o entendimento da **jurista Maria Paula Dallari Bucci** (*Revista de Informação Legislativa - Políticas públicas e Direito Administrativo*, pg. 96 e 97):

*“Parece relativamente tranqüila a idéia de que **as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu.** Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições. (...)*

*Todavia, como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. **O mais correto seria que pudessem ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.**”*



Diante do exposto, tendo em vista que a Excelentíssima Vereadora objetiva instituir objetivos para o programa, bem como prevê meios orçamentários alternativos para a implementação e execução deste, como parcerias e emendas parlamentares, entendemos que o projeto de lei atende aos requisitos constitucionais e legais, se enquadrando na competência municipal e parlamentar de iniciativa.

Ademais, ressaltamos que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento que culminou no tema 917, proferiu entendimento elucidativo sobre a competência para a iniciativa de lei municipal. **Em linhas gerais, resta pacificado que a Lei Parlamentar que não altera a estrutura do Poder Executivo é legítima.** Segue a tese do **tema 917**:

“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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”

Dessa maneira, além da pertinência da propositura pela competência parlamentar de estabelecer diretrizes e parâmetros para política pública, conforme exposto, **o projeto de lei em questão também é pertinente pois não tratou da estrutura, da atribuição ou do regime jurídico dos servidores públicos do Executivo Municipal.**

Nesse sentido, os **tribunais** superiores já se manifestaram a respeito da constitucionalidade de projetos de lei similares:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROCEDIMENTOS E DIRETRIZES PARA A INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1414061 RJ, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-06-2023 PUBLIC 22-06-2023)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI



MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - **Norma de origem parlamentar que determina a fixação de placa educativa, por não criar, extinguir ou alterar órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG/RJ, Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que “[N]ão 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (**STF - RE: 1338645 RJ 0046963-08.2016.8.19.0000**, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/01/2022)

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. **LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR . CONSTITUCIONALIDADE.** LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERRE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. 1. Cuida-se, na origem, de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda em face da Lei Municipal 5.482, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. 2. O Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente o pedido, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com conseqüente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. **Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no**



sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo. 4. Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública. 5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. **(STF - RE: 1386784 RJ**, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

Portanto, verifica-se a pertinência do projeto de lei em análise e o respeito ao princípio da separação dos poderes. **Para melhor delimitar o objeto do projeto de lei e resguardar a competência parlamentar, entendemos que são necessárias emendas de redação para especificar que o projeto estabelece diretrizes para o programa em questão.**

Ainda, conforme salientado linhas atrás, a matéria proposta cuida de medida de lazer e educação, que são direitos fundamentais e têm como base o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, o STF entende que todos os entes da federação têm a obrigação, observados os limites de suas respectivas competências legislativas, de assegurar o cumprimento de ações públicas que garantam o mínimo existencial das pessoas.

O projeto em comento, ao definir diretrizes de uma política municipal de acesso digital aos idosos nada mais faz do que dar concretude ao preceito da dignidade humana, uma vez que o Poder Público não pode ignorar essa parcela da população e sua qualidade de vida, pertencimento e bem-estar.

As implicações sociais do projeto de lei não serão abordadas neste parecer, uma vez que são atinentes ao mérito da questão e objeto de análise de comissão específica, cabendo a esta comissão se ater aos critérios legais e constitucionais. Assim, considerando que a competência legislativa foi demonstrada sob diversas perspectivas, estando resguardada a constitucionalidade e legalidade, **opinamos pela aprovação do projeto de lei com emendas de redação.**



2 – REGIMENTALIDADE:

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3 – REDAÇÃO:

O projeto **atende parcialmente** às exigências a respeito da técnica de redação impostas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, razão pela qual se fazem necessárias emendas de redação para adequação às normas, nos seguintes termos:

EMENDA DE REDAÇÃO 01 – NA EMENTA: Especificar que se trata de estabelecer diretrizes para o programa, conforme exposto no corpo do parecer; bem como retirar a expressão genérica “e dá outras providências”; e especificar o âmbito de aplicação da lei, em respeito ao art. 3º, I, da LC 95/98.

INSTITUI DIRETRIZES PARA O PROGRAMA MUNICIPAL DE INCLUSÃO DIGITAL PARA IDOSOS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.

EMENDA DE REDAÇÃO 02 – NO ART. 1º: Especificar que se trata de estabelecer diretrizes para o programa, conforme exposto no corpo do parecer.

Art. 1º Ficam criadas as diretrizes para o Programa Municipal de Inclusão Digital para Idosos, com o objetivo de promover a alfabetização digital e ampliar o acesso à tecnologia para pessoas a partir de sessenta anos residentes no município de Cuiabá.

4 – CONCLUSÃO:

Por observar as normas constitucionais vigentes, bem como os requisitos de competência legislativa do ente municipal, e se enquadrar no escopo parlamentar de instituir diretrizes para políticas públicas, opinamos pela aprovação com emendas de redação, salvo juízo diverso.

III - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS DE REDAÇÃO.



Cuiabá-MT, 19 de fevereiro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300031003900380034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 19/02/2025 12:08

Checksum: **A74B4F3F8ADEAFD45CF4BB6C73212E6448E8B0EDD54779D7C1A65C6BDEA3ED78**

