

Porto Alegre, 07 de maio de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 8.283/2026.

I. Relatório

O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 85/2026, de iniciativa parlamentar, que institui diretrizes para a implementação de política de inclusão digital mediante disponibilização de acesso à internet sem fio em espaços públicos.

II. Análise técnica

A matéria se insere, em seu núcleo, no âmbito do interesse local, pois trata do uso de espaços e equipamentos públicos municipais e da ampliação do acesso da população a serviços digitais, o que se harmoniza com a competência legislativa prevista nos arts. 30, I e II, da Constituição Federal. Há, porém, um limite relevante: o Município não pode disciplinar o serviço de telecomunicações em si, nem criar regime próprio para sua prestação, matéria submetida à competência da União pelos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

Nessa linha, o projeto é juridicamente admissível enquanto norma de diretrizes para política pública local, desde que não avance sobre a regulação técnica do setor nem imponha deveres a operadoras privadas fora das hipóteses contratuais regulares.

Também não se verifica vício formal de iniciativa. O entendimento firmado pelo STF no ARE 878.911/RJ, Tema 917 da repercussão geral, admite iniciativa parlamentar quando a lei não trate da estrutura administrativa, das atribuições internas dos órgãos do Executivo ou do regime jurídico de servidores, ainda que haja repercussões financeiras indiretas.

O PL nº 85/2026 foi construído com linguagem de diretrizes, execução progressiva e condicionamento à disponibilidade administrativa e orçamentária, o que afasta, no seu núcleo, afronta à separação dos Poderes. Além disso, a matéria não integra o rol do art. 32-A da Lei Orgânica de Ibitinga, razão pela qual a espécie normativa eleita, lei ordinária, é adequada.

Quanto ao conteúdo, os arts. 1º e 2º são compatíveis com a ordem jurídica e revelam objeto legítimo. A indicação de repartições, unidades de saúde, escolas, bibliotecas, terminais, praças e equipamentos culturais guarda conexão direta com inclusão digital, acesso a informação e facilitação do uso de serviços públicos eletrônicos. O caráter progressivo da implementação e a abertura do inciso final do art. 2º ajudam a preservar margem de planejamento administrativo.

Esse desenho, por si só, não usurpa competência do Executivo.

O art. 3º merece aperfeiçoamento pontual. Os incisos I a IV apresentam diretrizes gerais adequadas, especialmente ao remeterem à inclusão digital, ao acesso a serviços públicos e ao respeito à legislação vigente, inclusive ao Marco Civil da Internet. Já os incisos V e VI, ao preverem separação entre rede pública e rede administrativa e mecanismos de controle para coibir uso indevido, aproximam a lei de escolhas técnicas de infraestrutura e governança de tecnologia da informação.

O mais seguro é redigir esses pontos em linguagem principiológica, com referência a padrões de segurança da informação, segregação de ambientes quando cabível e prevenção de usos indevidos, deixando a modelagem técnica para o regulamento e para os estudos do Executivo.

O art. 4º é constitucional, mas apresenta fragilidade de técnica legislativa. A redação atual assume feição parcialmente autorizativa, embora a celebração de convênios, parcerias, cooperações e a busca de recursos já sejam instrumentos administrativos ordinários do Executivo, quando juridicamente cabíveis. O inciso II, em especial, deve ser ajustado, porque a expressão “utilizar contrapartidas de contratos administrativos” é ampla e pode sugerir imposições sem vínculo com o objeto contratual.

Recomenda-se explicitar que eventual utilização de instrumentos contratuais dependerá de pertinência com o objeto, previsão adequada no processo de contratação e observância da Lei nº 14.133/2021 e da legislação federal pertinente aos serviços de telecomunicações.

O art. 5º também demanda redação mais cuidadosa. A previsão de gratuidade ao usuário é válida como diretriz de acesso, mas o trecho relativo a cadastro simplificado, segurança e rastreabilidade precisa ser subordinado expressamente à Lei nº 12.965/2014 e à Lei nº 13.709/2018, além da regulamentação federal aplicável. O Município não deve criar disciplina local autônoma sobre retenção de dados, identificação de usuários ou monitoramento, sob pena de extrapolar sua competência e gerar risco de desconformidade com a proteção de dados pessoais.

A recomendação é limitar a redação a afirmar que eventual identificação do usuário somente ocorrerá quando juridicamente necessária, tecnicamente justificável e em conformidade com a legislação federal.

O art. 6º é útil para demonstrar que não há imposição de despesa imediata nem execução compulsória. Ainda assim, convém aprimorar sua redação para deixar claro que a implementação dependerá não apenas de disponibilidade orçamentária abstrata, mas de compatibilidade com o planejamento municipal e com as peças orçamentárias pertinentes, em consonância com o art. 128 da Lei Orgânica de Ibitinga.

Isso é relevante porque a oferta de internet em espaços públicos pode envolver contratação de link, equipamentos, manutenção, suporte técnico e segurança de rede. A cláusula orçamentária deve reforçar que a execução ocorrerá conforme programação administrativa e previsão financeira válida.

Sob a ótica da necessidade, aplicabilidade e eficácia, a proposta responde a demanda pública contemporânea e possui utilidade concreta para cidadania, educação, cultura e acesso a serviços públicos digitais. O problema do texto, no estado atual, não é de inconstitucionalidade central, mas de baixa densidade normativa e de alguns excessos de detalhamento técnico.

Se a intenção é instituir apenas diretrizes gerais, o projeto cumpre essa função; se a intenção é produzir resultado administrativo mensurável, faltam critérios gerais de priorização e referência à realização de estudos de viabilidade. É recomendável prever, sem fixar cronogramas nem impor catálogo de tarefas ao Executivo, que a implementação observará estudos técnicos, segurança da informação, sustentabilidade da manutenção e priorização de locais com maior fluxo de usuários ou maior demanda por serviços digitais.

No plano da técnica legislativa, há ajustes simples que aumentam a qualidade do texto. A expressão “Programa de Inclusão Digital” pode ser substituída por “diretrizes da política municipal de inclusão digital”, porque a noção de programa costuma remeter a desenho operacional próprio da Administração, enquanto a lei parlamentar, neste caso, atua com maior segurança ao enunciar objetivos e diretrizes.

Também é recomendável dispensar a fórmula genérica “e dá outras providências” na ementa, caso não haja conteúdo residual específico a identificar, e uniformizar a terminologia do projeto para evitar alternância desnecessária entre “internet sem fio”, “rede pública de acesso” e expressões equivalentes. O art. 7º é dispensável, pois o poder regulamentar decorre da própria função administrativa, embora sua permanência não comprometa a validade da proposição.


III. Conclusão

O Projeto de Lei nº 85/2026 apresenta viabilidade jurídica quanto à competência municipal, à espécie normativa adotada e à iniciativa parlamentar, desde que permaneça compreendido como norma de diretrizes para política pública local de inclusão digital, sem disciplinar tecnicamente o serviço de telecomunicações nem impor execução administrativa detalhada.

Há, contudo, aperfeiçoamentos necessários de redação e técnica legislativa, especialmente nos arts. 3º, V e VI, 4º, II, 5º e 6º, para afastar ingerência operacional, evitar formulações meramente autorizativas e explicitar a submissão da futura execução à legislação federal de telecomunicações, à proteção de dados e ao planejamento orçamentário municipal.

Recomenda-se, objetivamente, ajustar a nomenclatura da política, reescrever os dispositivos técnicos em linguagem principiológica e condicionar os instrumentos contratuais e cadastrais à legislação aplicável. Realizados esses ajustes, o projeto estará apto à deliberação parlamentar.

O IGAM permanece à disposição.



EVERTON M. PAÍM
OAB/RS 31.446
Consultor/Revisor Jurídico do IGAM