PROJETO DE LEI N. 431/2025

PROPOSIÇÃO: Vereador Chagas Catarino

EMENTA: Dispõe sobre a Criação do Programa de Conscientização e Prevenção aos Riscos dos Jogos de Apostas Online para Idosos no Município de Natal.

COMISSÃO: **Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização**

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise do Projeto de Lei nº 431/2025, de iniciativa do Vereador Chagas Catarino, que tem como objeto instituir, no âmbito do Município de Natal, o Programa de Conscientização e Prevenção aos Riscos dos Jogos de Apostas Online para Idosos.

O projeto estabelece medidas educativas e preventivas, com previsão de palestras, campanhas de sensibilização, parcerias institucionais e canais de apoio psicológico e jurídico para idosos que enfrentem dificuldades relacionadas a vícios em apostas digitais.

O texto foi distribuído às comissões temáticas competentes, conforme despacho da Procuradoria Legislativa, e recebeu parecer favorável da Comissão de Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização, relatado pela Vereadora Brisa Bracchi.

Há, ainda, certidão nos autos que indica a existência de projeto similar – Projeto de Lei nº 680/2024, do vereador Kleber Fernandes – denominado "Programa Educacional Fim de Jogo", voltado a crianças e adolescentes. Todavia, as proposições não se confundem em seu escopo, sendo afastada a hipótese de duplicidade normativa, uma vez que o PL nº 431/2025 é direcionado ao público idoso.

Dessa forma, passa-se à análise jurídica, de constitucionalidade, legalidade e mérito da proposição.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência Legislativa

A Constituição Federal, em seu art. 30, inciso I, dispõe que compete aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local". O presente projeto, ao tratar da proteção social e informacional da população idosa contra riscos de fraudes e vícios em jogos online, insere-se claramente no rol de matérias de interesse local, uma vez que busca promover saúde, segurança e bem-estar social, atribuições típicas do poder público municipal.

A Lei Orgânica do Município de Natal, em seu art. 7º, inciso I, reforça que cabe ao Município zelar, concorrente ou supletivamente à União e ao Estado, pela saúde, higiene, segurança e assistência públicas.

Portanto, a iniciativa legislativa mostra-se plenamente compatível com a competência municipal.

2. Iniciativa Legislativa

Nos termos do art. 39 da LOM/Natal, a iniciativa de projetos de lei cabe a qualquer vereador, ao Prefeito ou a 3% do eleitorado. Não se trata de matéria de iniciativa reservada ao Executivo, pois não versa sobre organização administrativa, criação de cargos ou despesas vinculadas diretamente à estrutura da Administração.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que leis que instituem programas de conscientização e campanhas educativas não configuram vício de iniciativa, desde que não imponham atribuições diretas e específicas a órgãos da Administração sem previsão orçamentária (STF – ADI 2.867/DF, Rel. Min. Celso de Mello).

3. Direitos Fundamentais e Proteção da Pessoa Idosa

A proteção da pessoa idosa encontra assento constitucional explícito e inequívoco. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 230, estabelece de forma categórica que "a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida". Esse dispositivo, de redação abrangente, impõe não apenas uma obrigação negativa de não discriminar, mas sobretudo um dever positivo de proteção integral, que exige do poder público a implementação de políticas públicas que afastem qualquer risco de exclusão, exploração ou vulnerabilidade desse grupo.

O mesmo dispositivo reforça a necessidade de defesa contra situações de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão, realçando que o envelhecimento deve ocorrer com dignidade, o que implica não apenas a preservação dos direitos formais, mas a criação de condições materiais para que esses direitos sejam usufruídos de modo concreto e efetivo. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) deve, portanto, ser compreendida como eixo estruturante de toda ação estatal dirigida à população idosa.

A Constituição também insere, no artigo 6º, a saúde, a segurança e a assistência aos desamparados no rol dos direitos sociais fundamentais. Tal comando implica que o poder público não pode se omitir diante de riscos sociais que comprometam o exercício desses direitos. Ao contrário, deve adotar medidas preventivas, educativas e protetivas que assegurem o usufruto pleno das garantias constitucionais. Ora, diante da realidade contemporânea marcada pelo crescimento exponencial das plataformas digitais de apostas, os idosos se encontram em um campo de especial vulnerabilidade, carecendo de políticas públicas específicas que lhes garantam informação adequada, suporte preventivo e proteção contra abusos econômicos e psicológicos.

Em reforço, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), legislação infraconstitucional que regulamenta as garantias do art. 230 da CF, dispõe em seu artigo 3º que o idoso goza de "todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei", incumbindo ao Estado, à sociedade e à família a responsabilidade conjunta pela efetivação desses direitos. Essa norma atribui caráter de dever jurídico vinculante à atuação do poder público, que não pode se eximir de promover políticas que assegurem ao idoso acesso a serviços de saúde, informação, cultura, lazer e, sobretudo, mecanismos de proteção contra práticas abusivas e riscos que comprometam sua integridade física, moral e psíquica.

A jurisprudência nacional é clara ao reforçar essa tutela diferenciada:

- O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a proteção da pessoa idosa deve ser efetiva e integral, impondo ao Estado a adoção de medidas concretas que garantam o acesso a direitos fundamentais. No julgamento do RE 567985/MT (Tema 27 da Repercussão Geral), a Corte afirmou que o direito à saúde e à assistência social dos idosos possui eficácia imediata, não podendo o Estado se omitir sob a alegação de limitações orçamentárias.

- O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, no REsp 1.515.895/RS, assentou que os idosos são considerados consumidores hiper vulneráveis em determinadas relações jurídicas, impondo ao Judiciário e ao Poder Público uma postura protetiva redobrada, sobretudo em casos que envolvem operações financeiras, crédito consignado e práticas abusivas de mercado.

- Em outra oportunidade, o STJ, no AgInt no REsp 1.842.836/SP, reiterou que "a proteção especial ao idoso decorre de mandamento constitucional e legal, sendo dever do Estado e da sociedade assegurar-lhe tratamento digno, em especial diante de situações de hipossuficiência e vulnerabilidade".

No mesmo sentido, a doutrina é firme em reconhecer a necessidade de ações afirmativas. José Afonso da Silva destaca que a dignidade da pessoa humana impõe ao Estado não apenas uma obrigação abstencionista, mas a implementação de medidas ativas que assegurem condições reais de usufruto dos direitos fundamentais. Alexandre de Moraes, igualmente, observa que os direitos sociais demandam políticas públicas efetivas, sob pena de se transformarem em meras promessas constitucionais.

O Projeto de Lei nº 431/2025 insere-se, pois, como instrumento legislativo de concretização desses mandamentos constitucionais e legais. Ao prever a criação de um programa de conscientização e prevenção aos riscos dos jogos de apostas online voltado à população idosa, ele materializa a proteção integral ao idoso, alinhando-se ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da CF, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou formas de discriminação.

Nesse contexto, as diretrizes previstas no projeto são plenamente justificáveis, pois se destinam a:

- Prevenir o endividamento e as perdas financeiras, frequentemente ocasionadas por falta de conhecimento sobre as armadilhas dos jogos digitais;
- Reduzir a vulnerabilidade a fraudes eletrônicas e esquemas fraudulentos, aos quais os idosos são particularmente expostos;
- Proteger a saúde mental e emocional contra vícios compulsivos associados ao jogo patológico, evitando quadros de ansiedade, depressão, isolamento e dependência;
- Fomentar a inclusão digital segura, fornecendo informação e instrumentos que permitam ao idoso usufruir da tecnologia de forma crítica e responsável, sem riscos à sua autonomia financeira ou à sua saúde psicológica.

Dessa forma, o PL nº 431/2025 não apenas cumpre o que já está estabelecido em normas constitucionais e infraconstitucionais, mas também representa a efetivação prática de um direito fundamental muitas vezes ameaçado pela exclusão digital e pela exploração econômica dos mais vulneráveis. Trata-se, portanto, de medida legítima, necessária e de elevado alcance social, que deve ser aprovada por esta Casa Legislativa em razão de seu alinhamento com os valores mais caros ao Estado Democrático de Direito.

4. Doutrina e Jurisprudência

A doutrina constitucional pátria é clara e uniforme no sentido de reconhecer a **dignidade da pessoa humana** como núcleo axiológico do Estado Democrático de Direito e como fundamento interpretativo de todo o ordenamento jurídico (art. 1º, III, CF/88). Nesse aspecto, **José Afonso da Silva** leciona que a dignidade não se limita a um conceito abstrato, mas se traduz em **obrigações positivas do Estado**, que deve adotar políticas públicas voltadas à promoção da igualdade material e à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, como é o caso da população idosa. Para o autor, não basta a simples garantia formal de direitos: é imprescindível assegurar condições fáticas que permitam o seu pleno exercício, sobretudo no enfrentamento de novas formas de exclusão e exploração surgidas no contexto tecnológico.

No mesmo sentido, **Alexandre de Moraes** adverte que os direitos fundamentais de segunda dimensão — saúde, educação, assistência social, previdência e segurança — demandam **ações concretas, inclusivas e protetivas** por parte do poder público. Esses direitos são dotados de eficácia imediata (art. 5º, § 1º, CF), de modo que a omissão estatal configura violação constitucional. Assim, o Estado deve atuar de forma preventiva, educativa e assistencial, criando programas que neutralizem riscos sociais, como aqueles advindos da expansão dos jogos de apostas online, os quais têm atingido de forma desproporcional a população idosa.

O entendimento doutrinário é reforçado por outros autores. **Ingo Wolfgang Sarlet** ressalta que a dignidade da pessoa humana, quando aplicada a grupos vulneráveis, exige uma postura estatal proativa, de "**efetivação pela via de políticas públicas específicas e focalizadas**", sob pena de se perpetuar a marginalização e a exclusão digital, social e econômica. Já **Celso Antônio Bandeira de Mello** ensina que a função precípua da Administração Pública é a de **realizar o interesse público primário**, o que implica a adoção de medidas preventivas contra práticas que coloquem em risco a coletividade, inclusive aquelas relacionadas a novos fenômenos do mercado digital.

No campo da jurisprudência, tanto o **Supremo Tribunal Federal (STF)** quanto o **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** têm reafirmado o dever de proteção especial do Estado em relação às pessoas idosas.

- O **STF**, no julgamento da **ADI 493/DF**, destacou que a proteção ao idoso deve ser interpretada como um mandamento constitucional de eficácia plena, impondo ao Estado a adoção de medidas específicas para a tutela desse grupo, em conformidade com os arts. 1º, III, 6º e 230 da CF/88.

- Também no **RE 567985/MT (Tema 27 da Repercussão Geral)**, a Corte afirmou que o direito à saúde e à assistência social dos idosos tem eficácia imediata, não podendo ser negado sob a justificativa de limitações financeiras ou orçamentárias, sob pena de esvaziamento da proteção constitucional.

- O **STJ**, por sua vez, no **REsp 1.515.895/RS**, reconheceu expressamente que os idosos, em razão de sua maior vulnerabilidade, demandam tutela reforçada contra práticas abusivas de consumo, em especial operações financeiras que possam comprometer sua subsistência.

- Em outro precedente relevante, o **AgInt no REsp 1.842.836/SP**, a Corte Superior assentou que "a proteção especial ao idoso decorre de mandamento constitucional e legal, sendo dever do Estado e da sociedade assegurar-lhe tratamento digno, em especial diante de situações de hipossuficiência e vulnerabilidade".

- Mais recentemente, em sede de direito do consumidor, o STJ reafirmou a condição do idoso como **consumidor hiper vulnerável**, ampliando a proteção conferida pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC) e pelo Estatuto do Idoso (AgInt no REsp 1.799.309/RS).

A leitura conjugada desses precedentes evidencia que o Judiciário compreende a pessoa idosa como sujeito de direitos que exige **proteção especial e diferenciada**, especialmente em relações assimétricas em que a vulnerabilidade técnica, econômica ou informacional se mostra acentuada.

Nesse contexto, a criação do **Programa de Conscientização e Prevenção aos Riscos dos Jogos de Apostas Online para Idosos**, prevista no Projeto de Lei nº 431/2025, insere-se exatamente na mesma lógica de proteção reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Ao conscientizar, educar e oferecer suporte psicológico e jurídico, o programa atua preventivamente contra práticas que poderiam acarretar endividamento, fraudes eletrônicas e impactos negativos à saúde mental dos idosos.

Assim, sob a ótica doutrinária e jurisprudencial, não resta dúvida de que a iniciativa legislativa em análise encontra sólido respaldo jurídico, cumprindo função essencial de concretização dos **direitos fundamentais da pessoa idosa**, em harmonia com os princípios constitucionais e com a melhor interpretação dada pelas Cortes Superiores.

5. Técnica Legislativa

O projeto encontra-se em conformidade com a Lei Complementar nº 95/1998, que disciplina a elaboração e redação das leis, pois apresenta:

> clareza e objetividade, com artigos curtos e objetivos;
> generalidade e abstração, ao prever diretrizes e não obrigações específicas;
> coerência e adequação com o ordenamento jurídico.

O parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização (Rel. Vereadora Brisa Bracchi) já apontou a regularidade técnica da proposição.

6. Análise de Proposições Similares

A certidão legislativa mencionou o PL nº 680/2024, do Vereador Kleber Fernandes, que cria o "Programa Educacional Fim de Jogo", voltado a crianças e adolescentes.

Entretanto, como corretamente destacado pela relatoria da Comissão de Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização, não há sobreposição de objeto entre os projetos, já que o PL nº 431/2025 é específico para idosos.

Portanto, inexiste duplicidade normativa, sendo plenamente admissível a tramitação conjunta e aprovação da matéria.

III – MÉRITO

A proposta é meritória, pois:

atende ao interesse público local;
promove a educação digital e a prevenção de fraudes e vícios;
fortalece a proteção integral da pessoa idosa, em consonância com o Estatuto do Idoso;
contribui para a redução de desigualdades sociais e tecnológicas;
está alinhada a valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana e o bem-estar coletivo.

Diante disso, a aprovação do Projeto de Lei nº 431/2025 revela-se medida necessária, justa e de alta relevância social.

IV – CONCLUSÃO

À vista do exposto, **opino favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 431/2025**, de autoria do Vereador Chagas Catarino, por atender aos requisitos constitucionais, legais, regimentais e de técnica legislativa, além de traduzir relevante política pública de proteção à população idosa.

No tocante às eventuais proposições similares (PL nº 680/2024), não há identidade de objeto, sendo recomendada a tramitação independente de ambas.

Natal/RN, 04 de setembro de 2025.

Respeitosamente,

Subtenente Eliabe
Vereador de Natal

Telefone: (84) 9 8106-0190
E-mail: contato@subtenenteeliabe.com.br
Endereço de gabinete parlamentar: Câmara Municipal de Natal - Rua Jundiaí, 546 - Tirol, Natal - RN, CEP: 59020