



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROTOCOLO: 152/2021
DATA ENTRADA: 19 de Janeiro de 2021
PROJETO DE LEI nº 8.731

Ementa: Dispõe sobre a Criação do Programa Empresa Amiga da Educação, no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao **Relator** da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.731/2021 de autoria da Vereadora Mery da Saúde, que dispõe sobre a Criação do Programa Empresa Amiga da Educação, no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“A ideia de solidariedade que visa o presente projeto é uma importante forma de cooperação para auxiliar o desenvolvimento do ensino no âmbito do município de Caruaru..”*

Assim, pugna a autora pelo interesse público da matéria, bem como convoca os nobres pares para a aprovação da mesma.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.



Ab initio, impende salientar que **a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes**, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer é opinativa não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, **não é exclusividade de Caruaru**, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.



Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, **só merecendo reparos a ementa registrada no SAPL pela autora**, o qual corrigido, não impede o trâmite legislativo.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, neste caso, tratar de programa municipal não repercute na esfera de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:



Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

(...)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. MÉRITO

Trata-se da análise jurídica do projeto de lei que institui um programa municipal “empresa amiga da educação”, de autoria da Vereadora Mery da Saúde. O cerne do projeto é permitir que pessoas jurídicas – que realizem obras, reformas e ampliação de prédios escolares– possam divulgar essas ações, com fins publicitários e promocionais, sem ônus para o poder público.

Não foi encontrada legislação municipal sobre o tema. A proposição é bastante objetiva em suas disposições: O Poder público, na prática, abriria um edital e enumeraria as escolas que, dentro do programa “empresa amiga” estariam disponíveis para a reforma, ampliação, manutenção e conservação, cabendo a pessoa jurídica “adotar” o prédio, e, com isto, poder divulgar que é uma amiga da educação no município.

A matéria divide opiniões até dentro do Poder Judiciário. Para alguns Tribunais o programa não repercute na esfera de atuação do Poder Executivo, sendo possível de apresentação parlamentar. Já para outros, a matéria reverbera na administração pública – organização – exigindo assim a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

5.1 – Posições dos Tribunais Pátrios:

Posições favoráveis ao projeto de lei:

- a) (TJ-PR - ADI: 17466176 PR 1746617-6 (Acórdão), Relator: Desembargador Paulo Cezar Bellio, Data de Julgamento: **05/08/2019**, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 2589 26/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 3º "CAPUT" E PARÁGRAFOS PRIMEIRO E SEGUNDO, DA LEI Nº 3.182/2017, DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, **QUE INSTITUI O PROGRAMA "EMPRESA AMIGA DO ESPORTE E LAZER"** -ARTIGOS 1º, VII, 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, 27, § 1º; 66, IV E 87, IV, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E OS ARTIGOS 2º E 61, § 1º, II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, POR SIMETRIA -INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS - CONTRATO DE PATROCÍNIO - ATRIBUIÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL - NORMA QUE ESTIPULA A MERA FORMALIZAÇÃO DO PROGRAMA - O CONTRATO DE PATROCÍNIO/PARCEIRA COMO VEÍCULO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS - A PARCEIRA FIRMADA ENTRE O PODER PÚBLICO E O EMPRESARIADO PODE ASSUMIR INCONTÁVEIS FORMAS: AUXÍLIO DESINTERESSADO, CO-PATROCÍNIO E "NAMING RIGHTS" - A CONTRAPARTIDA É ELEMENTAR À IDEIA DO PATROCÍNIO - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE - TESTE DA PROPORCIONALIDADE: NORMA MUNICIPAL QUE ATENDE ÀS SUB-REGRAS DO PRINCÍPIO - IMPROCEDÊNCIA TOTAL. 1) Ao agregar uma imagem ou "status" positivo no seio da sociedade, o patrocínio enseja uma mais- valia na marca ou nome fantasia o que, por sua vez, desperta o interesse do patrocinador em contribuir para determinado projeto comunitário. 2) Observa-se aqui uma verdadeira "via de mão dupla": o patrocinador empresário direciona parte do resultado de seus esforços no manejo dos meios de produção à sociedade e, reciprocamente, usufrui dos benefícios imateriais provenientes do estado benfazejo de coisas, efeito do investimento social local. 3) Por sua vez, os concidadãos - sabedores das práticas de fomento social de determinado estabelecimento empresarial patrocinador - fortificam a relação de consumo, a visibilidade e a gama de possíveis clientes, o que retroalimenta o interesse da empresa em contribuir novamente para a política pública. **4) Nos termos do § 1º do art. 3º, os critérios de expedição do título "Empresa Amiga do Esporte e Lazer de Araucária" ficarão a cargo da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Araucária. Por óbvio, o Prefeito Municipal não está impedido de editar decreto valendo-se do poder regulamentar que lhe é próprio. 5) A inclusão da propaganda/publicidade no site oficial e nas redes sociais da Prefeitura de Araucária não descumpra ao postulado da proporcionalidade. 6) Improcedência dos pleitos da inicial.** (TJPR - Órgão Especial - AI - 1746617-6 - Curitiba - Rel.: Desembargador Paulo Cezar Bellio - Por maioria - **J. 05.08.2019**)

- b) (TJ-SP - ADI: 22538549520178260000 SP 2253854-95.2017.8.26.0000, Relator: Márcio Bartoli, Data de Julgamento: 16/05/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: **24/05/2018**)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. **Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em**

benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecução do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade insita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. **Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE.**

Posições Desfavoráveis ao projeto:

- a) (TJ-RO - ADI: 08025946720208220000 RO 0802594-67.2020.822.0000, Data de Julgamento: **08/02/2021**)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.681/2019. Dispõe sobre a criação do selo “empresa amiga de Rondônia”. Vício de iniciativa. Criação de atribuição para o Poder Executivo Municipal. Competência privativa do prefeito. Reserva de administração. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal. 1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que crie a obrigação e responsabilidade para órgão do Poder Executivo Municipal, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo, em clara afronta ao art. 39, § 1º, inc. II, al. d, da Constituição do Estado de Rondônia e art. 65, § 1º, inciso. IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, bem como o art. 22, XI, da CF/88. 2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos extunc.

- b) (TJ-SP - ADI: 21114358620168260000 SP 2111435-86.2016.8.26.0000, Relator: Ricardo Anafe, Data de Julgamento: **10/08/2016**, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/08/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 11.990, de 29 de abril de 2016, que institui o Programa “Empresa Amiga da Educação”, no âmbito do Município de São José do Rio Preto – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da



harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, a e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente.

Como anteriormente demonstrado, não há um entendimento se a criação de programas “empresas amigas” geram ou não mudanças nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo, o que levaria, invariavelmente, a necessidade de uma iniciativa privativa.

5.2 – Posição da Assembleia Legislativa de Pernambuco:

Em âmbito estadual foi proposto idêntico projeto de lei, sendo de autoria do Deputado Miguel Coelho. Na época a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ), quando do parecer, **entendeu pela existência de vício de juridicidade**, ou seja, carece do atributo da necessidade de legislação, visto que a mera autorização para divulgação não configura estímulo a iniciativa privada, observe o parecer *in totum*:

Parecer Nº 2329/2016

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 388/2015

AUTORIA: DEPUTADO MIGUEL COELHO

PROPOSIÇÃO QUE CRIA O PROGRAMA EMPRESA AMIGA DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. matéria inserta na competência legislativa residual dos Estados-membros (art. 25, § 1º, da [Constituição Federal](#)). AUSÊNCIA DOS ATRIBUTOS DA NECESSIDADE e DA IMPERATIVIDADE DA LEI. CARACTERIZAÇÃO DE VÍCIOS DE JURIDICIDADE. PELA REJEIÇÃO.

1. Relatório

Vem a esta Comissão de [Constituição](#), Legislação e Justiça, para análise e emissão de parecer, o Projeto de Lei Ordinária nº 388/2015, de autoria do Deputado Miguel Coelho, que cria o Programa Empresa Amiga da Educação no âmbito do Estado de Pernambuco.

A proposição, em síntese, institui o programa empresa amiga da educação com o propósito de estimular as pessoas jurídicas a contribuírem para a melhoria da qualidade do ensino na rede pública estadual, por meio de doações de materiais; da realização de obras de manutenção, conservação, reforma e ampliação dos prédios escolares; ou de outras ações que visem beneficiar o ensino nas escolas estaduais. Além disso, prevê que as pessoas jurídicas cooperantes poderão divulgar as ações praticadas em benefício da escola adotada, pelo prazo de 60 dias após a conclusão das ações, desde que observadas restrições contidas no [Estatuto da Criança e do Adolescente](#) e na Lei Federal nº [9.294](#), de 15 de julho de 1996. Por fim, estabelece que o Poder Público não terá ônus de nenhuma natureza e não concederá outras prerrogativas aos cooperados.



O Projeto de Lei em referência tramita nesta Assembleia Legislativa pelo regime ordinário (Art. 223, III, Regimento Interno).

É o relatório.

2. Parecer do Relator

A proposição vem arrimada no art. 19, caput, da Constituição Estadual e no art. 194, I, do Regimento Interno desta Assembleia Legislativa.

O projeto de lei em questão, apesar de conter um programa cujo objetivo seja extremamente louvável, padece de vícios que impedem sua aprovação no âmbito desta Comissão.

Na verdade, não se verifica qualquer inconstitucionalidade na proposição. Com efeito, a matéria insere-se na competência legislativa residual dos Estados-membros, a teor do art. 25, § 1º, da [Constituição Federal](#). Ademais, não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Governador do Estado, previstas no art. 19, § 1º, da Constituição Estadual.

Logo, não existem óbices à iniciativa parlamentar (constitucionalidade formal subjetiva) ou ao exercício da competência legislativa estadual (constitucionalidade formal orgânica).

Não obstante, o Projeto de Lei nº 388/2015 revela vícios insanáveis quanto à sua juridicidade. Segundo a lição de Luiz Henrique da Silva Oliveira, entende-se por juridicidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Dizemos que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a [Constituição](#), as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.

(...)

A juridicidade é conceito que amplia a tradicional noção de legalidade, entendida esta como a conformidade às regras jurídicas positivas. Conforme ensina MORAES, a noção de juridicidade exige que a produção dos atos do poder público observe não só as regras jurídicas, mas também os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na [Constituição](#).

(OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e

Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014)

No caso, a proposição, sob a forma de um programa, assevera que tem a finalidade de “estimular as pessoas jurídicas a contribuírem para a melhoria da qualidade do ensino na rede pública estadual” (art. 1º, caput). De acordo com o art. 2º do Projeto, o referido estímulo consiste na possibilidade da cooperante divulgar, com fins promocionais e publicitários, as ações praticadas em benefício da escola adotada.

Todavia, sob o prisma da juridicidade, tal proposição carece do atributo da necessidade da legislação. A mera autorização de divulgar uma ação social não se configura, propriamente, um estímulo à iniciativa privada para fins de criação de um programa por lei.

Ademais, o art. 3º afirma que o Poder Público não terá ônus de nenhuma natureza e não concederá quaisquer prerrogativas aos cooperados, salvo a possibilidade de divulgação. Ou seja, a Administração Pública não assume papel nessa política pública, seja na organização, na coordenação ou na implementação do Programa. Tal circunstância revela a falta de imperatividade e coercibilidade da norma, visto que não são previstos mecanismos que possibilitem a sua aplicabilidade.



Diante do exposto, opino pela rejeição, por vício de juridicidade, do Projeto de Lei Ordinária nº 388/2015, de autoria do Deputado Miguel Coelho.

É o Parecer do Relator.

Nesse caso, o projeto idêntico, proposto em âmbito estadual, foi rejeitado pela CCLJ **por conter vício insanável**, ou seja, ser antijurídico, revelando a falta de imperatividade e coercibilidade da norma, visto que não previstos mecanismos que possibilitem sua mínima aplicabilidade.

5.4 – Posição da Legislação Municipal

Muito embora seja dito que: “*o Poder Público não terá ônus de nenhuma natureza*”, o fato é que há disposições no projeto que configuram ingerência do Poder Legislativo em ações e atribuições do Poder Executivo.

Como caberá ao chefe do executivo/secretários aprovar os projetos de obras, manutenção, conservação, reforma e ampliação dos prédios, bem como a fiscalização da execução, estar-se-á diante de matéria que cuida de competência privativa, nos termos do Art. 131 do R.I c.c. Art. 36 da LOM, nos seguintes termos:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:
(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Assim, segundo as normas municipais, a aplicação e vigência do projeto de lei reverberam, ilegalmente, em ações e atribuições de outro poder, sendo, portanto, ilegal a iniciativa parlamentar.

5.5 – Posição da Consultoria Jurídica Legislativa



Nem sempre se dá para ter uma noção da proposição somente pelo texto cru da norma. As posições dos tribunais são deveras conflitantes, ainda que analisadas somente sob a ótica da empresa benevolente para com o patrimônio público.

Instituir um programa como esse pode gerar uma situação de atraso para a administração pública. Se o Poder Público seleciona prédios escolares, analisa e coloca em edital todas as manutenções a serem feitas, publica o edital e abre prazo para as empresas interessadas, mas nenhuma pessoa jurídica aparece ou se interessa, haverá atraso para a administração e prejuízo para os alunos e cofres públicos.

O fato da ausência de interessados ocorre até com licitações para compra de materiais, quiçá com o assumir de despesas de grande monta como a reforma de um prédio escolar. Além do mais, indubitavelmente tal ação implicaria em um contrato entre o Poder Público e a pessoa jurídica, visto que a responsabilidade pelo serviço recairia na Administração, que por sua vez, poderia acioná-la subsidiariamente.

A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, quando instada a se manifestar sobre de conteúdo idêntico, **rejeitou a proposição**, visto que não atendia aos parâmetros mínimos de juridicidade.

Assim, nos termos do Art. 274 – Regimento Interno, com fins de salvaguardar a legalidade dos atos do Poder Legislativo, diante de uma posição antagônica dos tribunais, a Consultoria Jurídica Legislativa filia-se a corrente pormenorizada pela CCLJ da Assembleia Legislativa e a Legislação Municipal que entendem a ausência de juridicidade à proposição, bem como pelo vício de iniciativa tornando-a, assim, ilegal.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares a proposição.

7. SUGESTÃO LEGISLATIVA



Diante da existência de dúvidas quanto à competência e juridicidade, que seja providenciado um requerimento – ao Poder Executivo – com anteprojeto de lei, para que seja apresentado por este.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** - a Consultoria Jurídica Legislativa pela **ilegalidade do Projeto nº 8.731/2021**, por conta de vício de juridicidade.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 23 de Setembro de 2021

Anderson Melo

OAB/PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto.
Consultor Jurídico Geral.