



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 62-A/2024 CJL  
PROTOCOLO: 2287/2024  
DATA ENTRADA: 3 de junho de 2024  
PROJETO DE LEI nº 9.931 de 2024

**Ementa:** Dispõe sobre autorização para celebrar contratos de cessão onerosa de direito à nomeação de eventos e equipamentos públicos municipais. (“Naming Rights”).

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Educação, Cultura e Esportes, à Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, à Comissão de Saúde e Assistência Social e à Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto que Dispõe sobre autorização para celebrar contratos de cessão onerosa de direito à nomeação de eventos e equipamentos públicos municipais. (“Naming Rights”). Projeto de lei nº 9.931, de autoria da **VEREADORA MERY DA SAÚDE**.

O referido projeto de lei é composto por três artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pela parlamentar.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei que dispõe sobre a autorização para celebrar contratos de cessão onerosa envolvendo o direito à nomeação de eventos e equipamentos públicos municipais, segundo justificativa anexa ao projeto:

*Governos de países desenvolvidos buscam formas de diversificar a receita arrecadada de ativos públicos e ficam menos vulneráveis aos ciclos econômicos. Uma maneira encontrada e cada vez mais explorada é a prática de naming rights (direito de nomeação). Neste formato, o estado permite que a iniciativa privada nomeie, por exemplo, eventos e equipamentos públicos. Como contrapartida, o estado pode aumentar a arrecadação financeira e/ou melhorar o espaço público com reformas. O metrô de Hong Kong, por exemplo, tem mais de 50% das receitas provenientes de exploração imobiliária, comercial e de marketing. A Universidade da Califórnia (UCLA) fechou um acordo de US\$ 38 milhões em 2018 para nomear uma de suas arenas esportivas. Além disso, naming rights é cada vez mais presente no setor privado, principalmente no ramo de entretenimento como estádios e teatros. Entretanto, por ser uma forma de concessão pouco explorada no país, a potencial falta de segurança jurídica pode afastar interessados. Assim, o objetivo desse projeto de lei é garantir segurança jurídica aos gestores públicos, que passarão a ter um respaldo da legislação para a tomada de decisão se optarem pela utilização desse instrumento de captação de receita extraorçamentária. Ao permitir a utilização da prática de naming rights nos equipamentos públicos no Município de Caruaru, teremos uma geração de novas fontes de receita e, conseqüentemente, melhoria dos serviços oferecidos à população. Por ser uma matéria de interesse público relevante, e que não gera novas despesas, mas possibilidade de arrecadação aos cofres municipais, conto com a sensibilidade de meus pares para aprovação do mesmo.*

**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 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 dessa 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 **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

**O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica**, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).

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 E COMPETÊNCIA.**

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 sua autora, 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 que o Parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30<sup>1</sup> da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – autorização para a celebração de contratos de cessão onerosa na esfera municipal – não repercute na seara de competência da União.

### **4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO**

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, § 3º, alínea “b”, do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local

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

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços de seus membros** a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;**

(...)

**Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal<sup>2</sup>.

## 5. MÉRITO

Brevemente, ao propor o Projeto de Lei referente à análise em andamento, a vereadora Mery da Saúde acabou por trazer, como objeto central de sua propositura, a possibilidade de autorização de celebração de contratos de cessão onerosa especificamente acerca do direito à nomeação de eventos e equipamentos públicos referentes ao município. É possível identificar as disposições trazidas pela parlamentar a partir do quadro abaixo exposto:

**Art. 1º** - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contratos de cessão onerosa de direito com a iniciativa privada visando à nomeação de eventos e equipamentos públicos estaduais que desempenhem atividades dirigidas à saúde, cultura, esportes, educação, assistência social, lazer e recreação, meio ambiente, mobilidade urbana e promoção de investimentos, competitividade e desenvolvimento, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

<sup>2</sup> **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

**Art. 2º** - O contrato de cessão onerosa de direito à nomeação será precedido de procedimento licitatório para seleção dos interessados, mediante critérios previamente estabelecidos pelo órgão cedente, observadas as normativas que versem sobre contratações públicas.

**§1º** - Poderão participar do procedimento licitatório, as empresas em dia com a legislação federal, estadual e municipal, isoladamente ou em consórcio.

**I** - a cessão de direitos será formalizada mediante contrato, parceria ou instrumento congênere, o qual estabelecerá, no mínimo, a retribuição pecuniária e os encargos de possíveis requalificações, devendo ser prevista contrapartida pela associação de nome ou marca na forma de pagamento anual em pecúnia ao Município de Caruaru;

**II** - por Decreto, o Município estabelecerá o percentual do valor pecuniário possível de ser convertido, pelo parceiro, em benefícios ao próprio equipamento através da promoção de benfeitorias, atividades de interesse coletivo, incentivos aos usuários do equipamento, bem como outras ações de interesse público;

**III** - a regulamentação mencionada no inciso supra será específica para cada tipologia de equipamento, a fim de observar e preservar suas características e finalidades precípua, sendo vedado o estabelecimento de percentual de contrapartida geral para todos os casos;

**IV** - será previsto no instrumento de parceria o limite do abatimento passível de ser concedido e as equivalências de valor pecuniário para as demais possibilidades de contrapartidas regulamentadas;

**V** - a celebração do instrumento aqui previsto deverá ser precedida de análise e manifestação dos órgãos competentes pela gestão dos respectivos equipamentos públicos municipais.

**§2º** - As cessões onerosas de direito à nomeação terão obrigatoriamente prazo determinado de duração a ser definido em edital.

**§3º** - As intervenções a serem desenvolvidas nos equipamentos e espaços públicos, por meio do contrato de cessão onerosa, ficam sujeitas à aprovação prévia do Poder Público, que determinará os padrões arquitetônicos e urbanísticos específicos para cada área pública. Caberá à Administração Pública Municipal regulamentar a cessão do direito à denominação de que trata o 1º artigo, mediante a previsão das balizas para determinar a proporção visual entre a indicação do próprio municipal e a marca ou produto de inserção, a forma e as condições de exposição da marca ou produto no interior dos equipamentos, os critérios de exploração publicitária e digital assim como os direitos e deveres do Poder Público e cessionário, e a coerência entre as diretrizes de políticas públicas aplicadas ao equipamento e à cessão da denominação.

**§5º** - A responsabilidade pelos custos relacionados à troca das placas de anúncio indicativo serão sempre da cessionária.

A análise detalhada do quadro destacado logo cria o entendimento de que a propositura autorizativa acabou por ser desenvolvida amplamente, envolvendo, de forma geral, eventos e equipamentos de diversas áreas. Ocorre que, **além de conter vício de legalidade pelo fato de ser autorizativa, a propositura, ao versar sobre os eventos e equipamentos, acabou por envolver, ao longo das disposições, a esfera estadual**, assim, afastando-se do inicial objetivo do Projeto. Mesmo com a ciência dos problemas acima mencionados, há a necessidade de continuar a análise.

Prosseguindo, nota-se que houve preocupação da parlamentar em versar, no art. 2º, sobre a observância do que pode ser chamado de processo licitatório, o qual, em suma, é tratado pela Lei nº 14.133/2021, desta forma, garantindo a legalidade. Ainda em relação ao artigo mencionado, este, no decorrer de sua estrutura, passa a determinar vários critérios a serem seguidos durante o processo licitatório.



Apesar da perceptível preocupação da parlamentar no tocante à propositura, há a necessidade de afirmar que esta envolve **competência exclusiva do Poder Executivo**, considerando o que a Lei Orgânica Municipal, mais precisamente em seu art. 36, inciso VI, determina:

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

(...)

**VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.**

Isto posto, como pôde ser visualizado, ainda que houvesse a correção, por meio de emenda, do simples erro redacional que menciona a esfera estadual na propositura, haveria ilegalidade no conteúdo presente no Projeto de Lei em destaque, considerando os mencionados problemas, isto é, a **natureza autorizativa** e a **competência exclusiva do Poder Executivo sobre a matéria tratada**.

Há a necessidade de afirmar, também, que a visualização de tal Projeto de Lei como ilegal e inconstitucional é respaldada por posicionamentos vindos de diversos tribunais. Destacam-se os seguintes entendimentos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS. Jurisprudência. Data de publicação: 28/06/2016

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, **de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22.**

Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte. TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 21462007320228260000 SP 2146200-73.2022.8.26.0000. Jurisprudência. Data de publicação: 01/11/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA E QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE RECEITA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - **VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, que prevê, ainda, aumento de despesa, sem indicação da fonte de receita.** TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150801199000 MG Jurisprudência. Data de publicação: 02/09/2016

Em termos gerais, diante de todo o exposto, resta afirmar que esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela ilegalidade, inconstitucionalidade e irregimentalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo precisa respeitar os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os as determinações previstas no Regimento Interno da Casa Legislativa e na Lei Orgânica Municipal.

## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação de emendas pelo Relator(a), visto que emenda redacional para corrigir o erro presente em uma das



disposições da propositura não seria suficiente para afastar os demais vícios e, conseqüentemente, a inconstitucionalidade da propositura.

## 7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a conseqüente aprovação/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por não atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como o arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 23 de julho de 2024.

**ANDERSON MÉLO**  
OAB-PE 33.933D  
Supervisor de Consultoria e Legislação Digital

**EDILMA ALVES CORDEIRO**  
Consultora Jurídica Geral



**ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE**  
Estagiário de Direito - CJL