

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 51/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 100/2023

Processo Legislativo nº 215/2023

Autor: Vereador Ronisteu da Silva Araújo

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE CRIA O SELO “EMPRESA AMIGA DA ESCOLA”, A SER CONCEDIDO A PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO QUE PROMOVAM POR MEIO DE AÇÕES DIRETAS E VOLUNTÁRIAS O DESENVOLVIMENTO E MELHORIA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MARABÁ. 1. Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local. 2. Inexistência de vício de iniciativa. 3. Norma de origem parlamentar que não cria ou altera atribuições de órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Ronisteu da Silva Araújo, que visa criar o selo “empresa amiga da escola”, a ser concedido a pessoas jurídicas de direito privado que promovam por meio de ações diretas e voluntárias o desenvolvimento e melhoria da educação pública no âmbito do Município de Marabá.

O Autor apresentou justificativa escrita, destacando a relevância do projeto apresentado, bem como a sua compatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para

legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passo a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 215/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre **assuntos de interesse local**, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988. Veja-se:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A respeito da competência legislativa dos Municípios, é importante se fazer referência às brilhantes lições do administrativista Hely Lopes Meirelles¹, o qual de maneira bastante didática elucida o que deve ser entendido por “interesse local” à luz das disposições contidas no artigo 30, inciso I, da CF/88, senão vejamos, *in verbis*:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª edição, revista, atualizada e ampliada. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023 (página 100/101).

local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”** (grifos nossos).

Portanto, o interesse local não deve ser entendido como interesse exclusivo do Município, visto que se tal exclusividade fosse exigida, a competência constitucional dos Municípios para legislar restaria totalmente aniquilada, porquanto não há interesse municipal que não reverbere de alguma forma nos interesses da União e dos Estados-membros.

No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 100/2023, se insere, efetivamente, na definição de interesse local, na medida em que dispõe sobre a criação de um selo denominado “empresa amiga da escola”, a ser concedido pela Câmara Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que promovam ações e projetos ou que realizem doações de bens e valores destinados à melhoria da educação pública no âmbito do Município de Marabá.

Vale ainda destacar que, a Lei Orgânica Municipal (LOM) estabelece competir ao Município de Marabá prover tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar, bem como legislar sobre assuntos de interesse local. Confira-se:

Art. 9º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifos nossos).

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei em análise versa sobre matérias que inserem na competência legislativa municipal, em conformidade com as disposições do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e artigo 9º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Marabá.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 100/2023.

No caso em análise, o Projeto de Lei submetido à apreciação é de origem parlamentar, devendo, portanto ser verificado se a matéria versada na presente proposição legislativa adentra ou não no rol de matérias que foram destinadas pelo texto constitucional à iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo.

Inicialmente, é importante ressaltar que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que refere à constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre a criação de programas ou políticas públicas destinadas à concretização de direitos sociais previstos na CF/88, desde que tais projetos não invadam a esfera administrativa, por meio da criação de órgãos ou de novas atribuições a órgãos públicos já existentes. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. **CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** Ação direta julgada improcedente. 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. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI nº 4.723/AP, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 22/06/2020, publicado em 08/07/2020).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88, **não se permitindo interpretação ampliativa do mencionado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública**, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo, conforme precedentes jurisprudenciais firmados em sede de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade².

Deste modo, com exceção dos projetos de Lei que disponham sobre criação, extinção e atribuições legais dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos (artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88), todas as

² ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

demais matérias estão inseridas dentro da competência legislativa comum entre o Prefeito e os Vereadores.

Importante ainda destacar que, no julgamento do ARE 878911/RJ, submetido à sistemática de Repercussão Geral (Tema nº 917) o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem políticas públicas, ainda que causem aumento de despesa para a Administração Pública, senão vejamos, *in verbis*:

EMENTA: Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Tese de Repercussão Geral nº 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).*”

Como se denota, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, hipótese em que não há que se cogitar acerca da existência de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Pois bem. No caso em análise, a proposta legislativa submetida à apreciação não se refere a nenhuma das matérias que estão inseridas no rol de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, **tendo em vista que ao criar o selo “empresa amiga da escola” destinado a laurear pessoas jurídicas de direito privado que promovam ações voltadas à melhoria da educação pública no âmbito do Município de Marabá, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 100/2023 não influencia na atuação ou no funcionamento de órgãos da Administração Pública municipal, bem como não trata do regime jurídico dos servidores públicos do Município.**

Vale ainda ressaltar que, em recente decisão proferida em caso análogo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), reconheceu a inexistência de vício de iniciativa em lei municipal de origem parlamentar que instituiu a concessão do “selo cidade limpa” a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na conservação e limpeza urbana do Município, reconhecendo que matérias desta natureza não se constituem em atos concretos de administração, mas sim, em norma geral destinada a proteger os interesses da comunidade local. Veja-se:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. **Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. (...) À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate – enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. (...)** (TJ-SP - ADI: 20955271820188260000 SP 2095527-18.2018.8.26.0000, Relator: Alex Zilenovski, Data de Julgamento: 26/09/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/10/2018).

Diante do exposto, verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso em análise, tendo em vista que a presente propositura não dispõe sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (organização administrativa).

Todavia, considerando o entendimento pacífico da jurisprudência pátria no sentido de serem inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que autorizam o Poder Executivo a realizar ações que adentram no seu âmbito de competência constitucional (leis meramente autorizativas), **recomenda-se** a realização de **emenda modificativa** na redação do artigo 5º do projeto em análise, para que o mesmo passe a constar a redação a seguir especificada, *in verbis*:

Art. 5º O Poder Executivo Municipal poderá realizar publicidade a respeito das empresas contempladas com o Selo Empresa Amiga da Escola, nos limites da lei.

A correção acima sugerida se faz necessária a fim de evitar que o artigo 5º do presente projeto de lei padeça de vício de inconstitucionalidade formal por violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (artigo 2º da CF/88).

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto, a finalidade principal da proposta legislativa é criar um selo denominado “empresa amiga da escola”, distinção ímpar a ser concedida a pessoas jurídicas de direito privado que promovam ações ou que realizem doações de bens e valores destinados à melhoria da educação pública no âmbito do Município de Marabá.

Trata-se, portanto, de matéria plenamente compatível com as disposições constitucionais previstas no artigo 205 da CF/88, cuja norma determina que a educação, dever do Estado e da família, deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade em geral. Confira-se:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifo nosso).

Ora, não há dúvidas de que a criação e concessão do referido selo constituirá incentivo real para que as empresas locais promovam ações e projetos, bem como realizem doações de bens e valores em prol do desenvolvimento da educação pública no âmbito Município de Marabá, revelando-se, na prática, em verdadeiro incentivo e promoção à educação pública.

Dessa forma, sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise não incorre em vícios de inconstitucionalidade material ou de ilegalidade, tendo em vista que as medidas pretendidas na presente proposta legislativa são perfeitamente compatíveis com os interesses preconizados na Constituição Federal (artigo 205 da CF/88).

2.4 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

- I – ementa elucidativa de seu objetivo;
- II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
- III – assinatura do autor ou autores;
- IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do Projeto de Lei em apreciação, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, conforme determina o artigo 54, inciso I, do Regimento Interno da CMM.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do processo legislativo em análise, **recomenda-se** à **Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **parecer favorável** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Educação, Cultura e Desporto**, conforme determina o artigo 54, inciso I, do Regimento Interno da CMM.

Todavia, considerando o entendimento pacífico da jurisprudência pátria no sentido de serem inconstitucionais dispositivos de leis de iniciativa parlamentar que autorizam o Poder Executivo a realizar ações que adentram no seu âmbito de competência constitucional (leis meramente autorizativas), **recomenda-se** à **Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a realização de **emenda modificativa** na redação do artigo 5º do projeto em análise, para que o mesmo passe a constar a redação a seguir especificada, *in verbis*:

Art. 5º O Poder Executivo Municipal poderá realizar publicidade a respeito das empresas contempladas com o Selo Empresa Amiga da Escola, nos limites da lei.

A modificação acima sugerida se faz necessária a fim de evitar que o artigo 5º do presente projeto de lei padeça de vício de inconstitucionalidade formal por violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (artigo 2º da CF/88).

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 17 de outubro de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A