



**CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM  
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO**



**Emenda N° 1 ao Projeto de Lei N° 12/2026**

(EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI N° 12/2026)

Acrescenta-se o Art. 5°-A ao Projeto de Lei n° 12/2026, com a seguinte redação:

**"Art. 5°-A.** A adesão de escolas da rede privada, a ser formalizada pelo Termo de que trata o Art. 7°, poderá prever, em comum acordo entre as partes, contrapartidas de interesse social, como a oferta de atividades abertas à comunidade ou a disponibilização de sua infraestrutura para eventos públicos, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade."

*Sala das Sessões "Vereador Santo Róttoli", 13 de abril de 2026.*

*(assinado digitalmente)*

**VEREADOR ERNANI LUIZ DONATTI GRAGNANELLO  
PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)**

**VEREADOR  
ERNANI**



**CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM**  
**GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO**



**JUSTIFICAÇÃO**

A presente proposição legislativa visa fomentar o **Princípio da Cooperação** entre a Administração Pública e a iniciativa privada, estabelecendo um ambiente de mútua assistência que amplifica o alcance social das políticas públicas setoriais.

Ao transmudar a natureza da norma de uma imposição unilateral para uma faculdade exercida em comum acordo, a medida prestigia o **Princípio da Autonomia da Vontade** e o **Princípio da Livre Iniciativa**, incentivando o engajamento das instituições de ensino particulares com a comunidade local sob a égide do *consensualismo*.

Tal mudança de paradigma afasta o vício de inconstitucionalidade por desproporcionalidade, adequando a norma ao **Princípio da Razoabilidade** e garantindo que a participação privada ocorra de forma voluntária e harmônica com o interesse da coletividade.

Nesse contexto, a redação proposta atua como salvaguarda do **Princípio do Direito de Propriedade**, evitando incursões estatais indevidas na esfera particular que poderiam caracterizar confisco ou intervenção arbitrária no domínio econômico.

Ao estabelecer a celebração de contrapartidas mediante ajuste bilateral, a emenda honra o **Princípio da Segurança Jurídica** e o brocardo *pacta sunt servanda*, criando um mecanismo jurídico flexível que permite ao Poder Executivo negociar benefícios sociais sem transgredir os limites constitucionais.

Há de se observar que **Marçal Justen Filho**, ao tratar de parcerias com o setor privado, defende que a colaboração deve ser pautada pela consensualidade e pelo equilíbrio, evitando-se imposições unilaterais do Estado que desestimulem a cooperação (*JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021*).

**Luís Roberto Barroso** explica que o **Princípio da Proporcionalidade** (ou Razoabilidade) atua como um limite à intervenção do Estado na autonomia privada. Uma exigência estatal será inconstitucional se for inadequada, desnecessária ou excessiva (desproporcional em sentido



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



estrito). A emenda incorpora este princípio ao prever o "comum acordo" (BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. (Especialmente a parte que trata da metodologia de aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade).

**Eros Roberto Grau**, ao analisar a ordem econômica na Constituição, afirma que a intervenção do Estado na economia deve ser harmônica com o **Princípio da Livre Iniciativa**. A emenda proposta se alinha a essa visão, pois fomenta a função social da propriedade por meio do estímulo e da negociação, e não da coerção (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018).

Indo além, a jurisprudência confirma esta necessidade de equilíbrio. O **Supremo Tribunal Federal (STF)** aplica o princípio da proporcionalidade como critério central para validar normas que restrinjam a livre iniciativa (ex: **ADI 1945**):

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Tributário. Lei nº 7.098, de 30 de dezembro de 1998, do Estado de Mato Grosso. ICMS-comunicação. Atividades-meio. Não incidência. Critério para definição de margem de valor agregado. Necessidade de lei. Operações com programa de computador (software). Critério objetivo. Subitem 1.05 da lista anexa à LC nº 116/03. Incidência do ISS. Aquisição por meio físico ou por meio eletrônico (download, streaming etc). Distinção entre software sob encomenda e padronizado. Irrelevância. Contrato de licenciamento de uso de programas de computador. Relevância do trabalho humano desenvolvido. Contrato complexo ou híbrido. Dicotomia entre obrigação de dar e obrigação de fazer. Insuficiência. Modulação dos efeitos da decisão. 1. Consoante a jurisprudência da Corte, o ICMS-comunicação "apenas pode incidir sobre a atividade-fim, que é o serviço de comunicação, e não sobre a atividade-meio ou intermediária como são aquelas constantes na Cláusula Primeira do Convênio ICMS nº 69/98" (RE nº 570.020/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux). 2. Os critérios para a fixação da margem de valor agregado para efeito de cálculo do ICMS em regime de substituição tributária progressiva devem ser disciplinados por lei estadual, em sentido formal e material, não sendo possível a delegação em branco dessa matéria a ato normativo infralegal, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade tributária. 3. A tradicional distinção entre software de prateleira (padronizado) e por encomenda (personalizado) não é mais suficiente para a definição da competência para tributação

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 5H76-5Z30-91R4-JK03



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



dos negócios jurídicos que envolvam programas de computador em suas diversas modalidades. Diversos precedentes da Corte têm superado a velha dicotomia entre obrigação de fazer e obrigação de dar, notadamente nos contratos tidos por complexos. 4. O legislador complementar, amparado especialmente nos arts. 146, I, e 156, III, da Constituição Federal, buscou dirimir conflitos de competência em matéria tributária envolvendo softwares elencando, no subitem 1.05 da lista de serviços tributáveis pelo ISS anexa à LC nº 116/03, o licenciamento e a cessão de direito de uso de programas de computação. É certo, ademais, que, conforme a Lei nº 9.609/98, o uso de programa de computador no País é objeto de contrato de licença. 5. Associa-se a isso a noção de que software é produto do engenho humano, é criação intelectual. Ou seja, é imprescindível a existência de esforço humano direcionado para a construção de um programa de computador (obrigação de fazer), não podendo isso ser desconsiderado quando se trata de qualquer tipo de software. A obrigação de fazer também se encontra presente nos demais serviços prestados ao usuário, como, v.g., o help desk e a disponibilização de manuais, atualizações e outras funcionalidades previstas no contrato de licenciamento. 6. Igualmente há prestação de serviço no modelo denominado software-asaService (SaaS), o qual se caracteriza pelo acesso do consumidor a aplicativos disponibilizados pelo fornecedor na rede mundial de computadores, ou seja, o aplicativo utilizado pelo consumidor não é armazenado no disco rígido do computador do usuário, permanecendo online em tempo integral, daí por que se diz que o aplicativo está localizado na nuvem, circunstância atrativa da incidência do ISS. 7. Ação direta não conhecida no tocante aos arts. 2º, § 3º; 16, § 2º; e 22, parágrafo único, da Lei nº 7.098/98 do Estado de Mato Grosso; julgada prejudicada em relação ao art. 3º, § 3º, da mesma lei; e, no mérito, julgada parcialmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade (i) das expressões "adesão, acesso, disponibilização, ativação, habilitação, assinatura" e "ainda que preparatórios", constantes do art. 2º, § 2º, I, da Lei nº 7.098/98, com a redação dada pela Lei nº 9.226/09; (ii) da expressão "observados os demais critérios determinados pelo regulamento", presente no art. 13, § 4º, da Lei nº 7.098/98; (iii) dos arts. 2º, § 1º, VI; e 6º, § 6º, da mesma lei. 8. Modulam-se os efeitos da decisão nos termos da ata do julgamento. (STF - ADI: 1945 MT, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 24/02/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/05/2021)

Então, a medida atende ao **Princípio da Eficiência** e ao **Princípio da Supremacia do Interesse Público**, uma vez que substitui a rigidez de uma "exigência" – passível de judicialização e suspensão por violação ao **Princípio da Legalidade** – pela agilidade da "possibilidade" negocial.



**CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM**  
**GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO**



Esta estrutura técnica previne o nascimento de lides temerárias e assegura a higidez jurídica da norma, permitindo que a cooperação *pro bono publico* se materialize de forma sustentável e imune a questionamentos nos tribunais.

O **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**, ao analisar convênios, valoriza a vontade das partes, entendendo que as obrigações devem derivar do que foi acordado (**STJ** - REsp: 1798529 SP 2019/0049348-1, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 14/03/2019).

A proposta encerra, assim, um ciclo de proteção aos direitos fundamentais e de promoção do desenvolvimento social, alicerçada na **Princípio da Moralidade** e na busca incessante pela justiça distributiva no plano local.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - 5H76-5Z30-91R4-JK03



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



## Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=5H765Z3091R4JK03>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: 5H76-5Z30-91R4-JK03**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - 5H76-5Z30-91R4-JK03