



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1745/2023

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 060/2023

Parecer nº: 060/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODE EXECUTIVO. INCENTIVO E APOIO À INOVAÇÃO E TECNOLOGIA. INCONSTITUCIONALIDADE SANÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 060/2023, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre a estruturação de medidas de incentivo à inovação e tecnologia no Município.

É o que importa relatar.

*Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br*

1 de 11



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 38003400360034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

2 de 11



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 38003400360034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que quaisquer normas federal ou estadual que tratem de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

3 de 11



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 38003400360034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria em epígrafe.

Nos termos do art. 23, V, da Constituição Federal é competência comum (administrativa) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Já o art. 218 da Carta da República dispõe que o Estado (leia-se União, Estados, DF e Municípios) promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Neste contexto, o § 4º do art. 228 da CF/88 reza que a Lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologia.

Por fim, o § 2º do art. 219-B da Constituição, que trata do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, autoriza os Estados, o DF e os Municípios a legislarem concorrentemente sobre a matéria conforme suas peculiaridades.

Logo, o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

In casu, compulsando os autos, observo que a proposição em epígrafe também dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo, criando novos órgãos e atribuições para servidores.

Diante disso, com fundamento no art. 61, § 1º, II, *a*, *b* e *c*, da Constituição, entendo que a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no Item 3, existindo interesse local, o Município tem competência para legislar sobre políticas públicas de incentivo à Ciência, Tecnologia e Inovação.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Entretanto, compulsando os autos, observo que o art. 6º do projeto em epígrafe está eivado de inconstitucionalidade, por violação ao princípio da Separação dos Poderes e a autonomia administrativa do Poder Legislativo.

O referido dispositivo, que dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Inovação e Tecnologia, órgão vinculado ao Poder Executivo, dispõe que o órgão será constituído da seguinte forma:

Art. 6º O Conselho Municipal de Inovação e Tecnologia será composto por 16 (dezesesseis) membros titulares e seus respectivos suplentes, conforme segue:

I – 04 (quatro) representantes do Poder Executivo Municipal;

II – 04 (quatro) representantes do Setor Econômico;

III – 04 (quatro) representantes de Instituições de Ensino Superior ou Tecnologia com atuação na cidade;

IV – 01 (um) representante da Câmara Municipal;

V – 01 (um) representante do CMPG, instituído pela Lei 3.460 de 2011 e Lei complementar 4.087/2016;

VI – 02 (dois) representantes indicados pelo Prefeito Municipal;

Consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial, ressalvadas as autorizações expressamente previstas na própria Constituição Federal, os agentes políticos e servidores públicos do Poder Legislativo não podem ocupar cargo na estrutura do Poder Executivo, e vice e versa.

Hely Lopes Meirelles leciona que o Poder Legislativo tem as funções precípuas de editar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, norma de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Assim, a Câmara Municipal não pode indicar representante para participar de órgão de natureza executiva cuja atuação que está submetida à fiscalização do próprio Poder Legislativo, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes.

Nos termos dos art. 17, Parágrafo Único, da Constituição do Estado do Espírito Santo, é vedada a participação de representante do Poder Legislativo em órgão vinculado ao Poder Executivo:

Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. **Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.**

Não bastasse isso, Poder Executivo não pode estabelecer novas atribuições para servidores e/ou membros do Poder Legislativo, nem criar despesas para a Câmara Municipal, que goza de autonomia administrativa, sob pena de violar os arts. 51, IV, e 52, XIII da Constituição Federal, bem como o art. 22, III, IV e V, da Lei Orgânica Municipal.

Vejamos o teor do art. 22, III, IV e V da LOM:

Art. 22. À Câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - organizar os serviços administrativos de sua secretaria e da polícia interna, provendo os respectivos cargos na forma do art. 58, II;

III - organizar seus serviços administrativos e prover os respectivos cargos;

IV - dispor sobre o quadro de seus funcionários;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

V - criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos, mediante lei, respeitadas as regras concernentes à remuneração e limites de dispêndios com pessoal, expressos nos artigos 37, inciso XI, e 169 da Constituição Federal;

Neste sentido, citamos a sedimentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. 2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. Precedentes. **3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.** 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 2654, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13-08-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014)





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Na mesma toada, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS DO MUNICÍPIO DE JANDIRA - DISPOSITIVOS QUE PREVÊEM A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO EM CONSELHOS MUNICIPAIS - ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES- VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - LEI QUE CRIA CONSELHO MUNICIPAL NÃO PODE SER INICIADA POR PROJETO PARLAMENTAR - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, **1. A presença de membro do Poder Legislativo em Conselho Municipal é incompatível com o princípio da separação e independência entre os poderes, na medida em que um tem função fiscalizatória sobre o outro. Assim, parte dos dispositivos objurgados padecem de inconstitucionalidade material porque, ao reservarem vagas em Conselhos Municipais para representantes do Poder Legislativo, violaram os princípios da independência e separação entre os poderes,** insculpidos nos artigos 5º, caput e §2º, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. 2. Há que se reconhecer também o vício de iniciativa em relação a todo o art 2º da Lei Municipal nº 1.301/01, já que o art. 24, §2º, 2, da Constituição do Estado de São Paulo determina que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratem da criação e extinção de secretarias ou órgãos da Administração Pública. E, sendo os Conselhos Municipais órgãos do Poder Executivo, a Lei Municipal nº 1.301/01 não poderia versar sobre sua criação se o projeto que lhe deu origem foi de autoria do Poder Legislativo. 3. A ação parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0184838-64.2012.8.26.0000; Rel. Artur Marques; Órgão Especial; julgamento: 10/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013)

Destarte, a participação de representante do Poder Legislativo em órgão do Poder Executivo, viola o princípio da Separação dos Poderes e a autonomia administrativa da Câmara Municipal, salvo quando a Constituição Federal expressamente autorizar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Posto isto, recomendo a edição de emenda parlamentar para sanar o vício apontado, bem como para aperfeiçoar a redação do dispositivo reunindo os incisos I e VI do art. 6º do PL, visto que ambos dispositivos dispõem sobre a representação do Poder Executivo no conselho.

Neste contexto, sugiro a seguinte redação:

Art. 6º O Conselho Municipal de Inovação e Tecnologia será composto por 15 (quinze) membros titulares e seus respectivos suplentes, conforme segue:

I – 06 (seis) representantes do Poder Executivo Municipal;

II – 04 (quatro) representantes do Setor Econômico;

III – 04 (quatro) representantes de Instituições de Ensino Superior ou Tecnologia com atuação na cidade;

IV – 01 (um) representante do CMPG, instituído pela Lei 3.460 de 2011 e Lei complementar 4.087/2016;

Logo, entendo que a proposição contém dispositivo inconstitucional. Entretanto, trata-se de vício sanável mediante apresentação de emenda parlamentar ou substitutivo.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, **ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.**

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 060/2023, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, está em dissonância com o ordenamento jurídico. Todavia, trata-se de vício sanável por emenda parlamentar ou substitutivo.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposição, **desde que seja sanado o vício de inconstitucionalidade material presente no art. 6º do PL, nos termos do Item 5 da fundamentação.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 21 de novembro de 2023.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 38003400360034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 21/11/2023 14:31

Checksum: **178D251065FB1CB15135614E64AD51D45DAEAF594B7F0F5A53969EC5FD7E8076**

