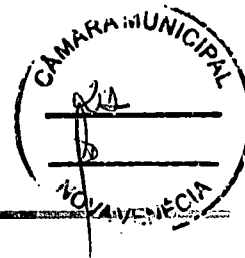




Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 121/2025

Referência: Projeto Lei Ordinária n. 81/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: DISPÕE SOBRE NORMAS PARA DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, BUSCANDO A INOVAÇÃO, O INCENTIVO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E REVOGA A LEI Nº 3.741, DE 3 DE JULHO DE 2023. ANÁLISE QUANTO A CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, LEGALIDADE ORGÂNICA E TÉCNICA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE EMENDAS PARA SANEAMENTO DE VÍCIOS. POSSIBILIDADE. DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES.

1 - RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Deneval Rocha, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Ordinária nº 81/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo, Sr. Mário Sérgio Lubiana que *“DISPÕE SOBRE NORMAS PARA DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, BUSCANDO A INOVAÇÃO, O INCENTIVO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E REVOGA A LEI Nº 3.741, DE 3 DE JULHO DE 2023.”*





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 13 de outubro de 2025, constando com 20 laudas.

É o relatório. Passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analizados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Ordinária, que objetiva instituir a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, criar o Sistema Municipal de Ciência e Tecnologia e Inovação, o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e a Zona de Inovação Tecnológica de Nova Venécia.

A proposição no art. 35 (fls.12) revoga a Lei Municipal nº 3.741/2023, a qual versava sobre a mesma matéria.

Segundo a justificativa do proponente às fls. 13:





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



“O presente Projeto de Lei tem por objetivo fortalecer as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação no âmbito do Estado/Município.

A ciência, a tecnologia e a inovação são reconhecidas mundialmente como pilares fundamentais para o crescimento econômico sustentável, a geração de empregos qualificados e a melhoria da qualidade de vida da população.

A criação e o fortalecimento de mecanismos institucionais pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação permitem ampliar o investimento em pesquisa, apoiar o ecossistema de inovação, promover a modernização de processos produtivos e estimular a criação de startups e empreendimentos de base tecnológica.

Além disso, a medida se justifica pela necessidade de aproximar universidades, centros de pesquisa, setor produtivo e sociedade civil, possibilitando a transformação do conhecimento científico em soluções práticas para os desafios locais. Essa integração é essencial para a diversificação da economia, a valorização do capital humano e a promoção de iniciativas sustentáveis e inclusivas.

Portanto, o Projeto de Lei em questão busca garantir maior eficiência, continuidade e institucionalidade às ações da Secretaria, assegurando o alinhamento com diretrizes nacionais e internacionais de ciência, tecnologia e inovação, ao mesmo tempo em que atende às demandas regionais.

Diante do exposto, resta evidente a relevância da aprovação da presente proposta, como instrumento estratégico para o desenvolvimento socioeconômico baseado no conhecimento, na inovação e na sustentabilidade. (..)”

Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.





Ao ser atribuída aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2011, p.310.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição.

⁷ Ibid., 2011, p.352





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸.

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Nesta medida, verifica-se que a proposição se enquadra no âmbito do interesse local e de suplementação a legislação federal, no que couber (art. 24, incisos IX da CF, arts. 30, incisos I e II, art. 219-B, §2º, todos da CF/1988), cabendo ao Município ao criar o Sistema Municipal de Ciência e Tecnologia e Inovação, a fim de promover o desenvolvimento tecnológico, através de programas integrados por ações e projeto que fomentem inovação tecnológica (artigos 1º e 2º do PL nº81/2025 – fls.03).

Ademais, com a Emenda Constitucional nº 85/2015 inseriu o art. 219-B na Constituição Federal, estipulando no §2º que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades sobre ciência, tecnologia e inovação.

Quanto a autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, verifica-se que é de iniciativa privativa, se amoldando nas hipóteses de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, arroladas no art. 61, §1º, inciso II, alíneas “b” e “e” da CF/1988, em simetria ao art. 44, §1º, II, alínea “d” da LOM.

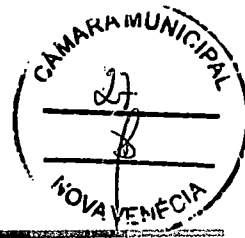
Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei ordinária é o mais adequado à temática, pois não almeja emendar a Lei Orgânica Municipal, nem se amolda à hipótese prevista nos artigos 45 e 73 da LOM.

⁸ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Quanto às demais normas do processo legislativo regimentais:

- a) Regime de tramitação da matéria: salvo decisão em contrária dos edis, deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos do art. 133 do Regimento Interno da CMNV (Resolução nº. 264/1990), podendo ser solicitado o requerimento de urgência especial ou simples, nos termos dos artigos 142 e 143, do Regimento Interno da CMNV;
- b) Quórum para aprovação da matéria: em linha com o art. 190 do Regimento Interno da CMNV as deliberações deverão ser tomadas por maioria simples dos membros desta Casa de Leis, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores;
- c) Processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência dos artigos 193 §1º e 194, do Regimento Interno da CMNV, o processo a ser utilizado deve ser, a princípio, o simbólico, podendo ser convertido em nominal, na forma do art. 194 do RI.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de constitucionalidade formal da proposição em apreço.

2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA

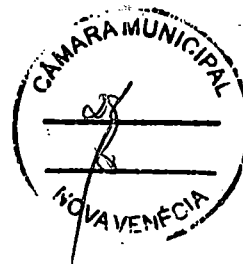
A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Conforme os ensinamentos de Edem Nápoli (2023, p.84)⁹, a inconstitucionalidade material pode ser conceituada como “o tipo de inconstitucionalidade que recai sobre o conteúdo, sobre a substância, sobre a matéria veiculada na lei ou ato normativo. Aqui todo o trâmite legislativo foi respeitado, mas a lei ou ato normativo traz previsão materialmente incompatível com o texto da Constituição”.

A juridicidade refere-se ao alinhamento da proposição com o ordenamento jurídico como um todo, já a legalidade orgânica é a compatibilidade do projeto de lei com a Lei Orgânica Municipal.

Pois bem. A proposição observa a Constituição Federal, por concretizar o art. 218¹⁰, 219-B, §2º¹¹, ao possibilitar a competência legislativa concorrente, permitindo que os Municípios

⁹ NÁPOLI, Edem. **Direito constitucional na medida certa para concursos**. Editora JusPodvm, 2023.

¹⁰ Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

¹¹ Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



legislem sobre assuntos de interesse local e suas particularidades no tocante à ciência, tecnologia e inovação.

Nesse contexto, a União caberá estabelecer normas gerais sobre ciência, tecnologia e inovação, sendo que os Municípios poderão suplementar a legislação, adaptando-a à suas peculiaridades locais, devendo, para tanto, observar a legislação federal, não podendo contrariá-la.

A proposição está em consonância com os art. 144 e art. 160, inciso VII da Lei Orgânica do Município (art. 144 e art. 160, inciso VII).

Quanto ao aspecto de constitucionalidade, juridicidade e legalidade orgânica, se faz ressalvas quanto à criação do Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação - FUMSECTI (art. 19 a 26 da proposição).

A criação de fundos públicos é admitida, desde que, respeitados os princípios orçamentários e às normas de direito financeiro.

Nos termos do art. 165, §9º, II, da Constituição Federal, compete à lei complementar dispor sobre normas de gestão financeira e patrimonial da administração pública, o que foi regulamentado pela Lei Federal nº 4.320/1964 e, mais recentemente, pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Tais normas exigem que a criação de fundos seja autorizada por lei específica; haja indicação da finalidade, órgão gestor e fontes de receita; **de que os recursos integrem o orçamento municipal, observando o princípio da unidade orçamentária.**

Salvo melhor juízo, o projeto cumpre, em parte, tais requisitos, pois define a sua finalidade (art. 19); indica o gestor, qual seja, a Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia – parágrafo único do art. 19; especifica fontes de recursos (art. 21).





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



No entanto, não informa que as receitas e despesas do Fundo constarão do orçamento municipal, o que é essencial para a constitucionalidade material da criação do fundo

Nesta medida, sugere-se uma emenda aditiva no art. 20, informando que as receitas e despesas do FUMSECTI integrarão o orçamento geral do Município, em observância ao princípio da unidade orçamentária e às normas da Lei Federal nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e com arrimo também no art. 111, inciso I e III e 117 da LOM, bem como que a criação e o funcionamento do FUMSECTI dependerão de previsão de dotações específicas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Município.

Os fundos, no caso da proposição, o FUMSECTI não pode ser tratado como órgão autônomo, devendo atuar com conta contábil vinculada à Secretaria gestora (Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia), sendo necessária a previsão de controle e prestação de contas perante o Conselho Municipal (art. 17, III) e o Tribunal de Contas do Estado. Nesta medida, sugere-se uma emenda aditiva, a fim de dispor sobre essa obrigação no Capítulo V.

No inciso VIII do art. 21, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, quanto a expressão “outras fontes lícitas de qualquer natureza”, restringindo-se às “outras receitas lícitas, compatíveis com a finalidade do Fundo”.

Sugere-se ainda a proposição de uma emenda modificativa ao §3º do art. 21 de que a transferência automática de saldos financeiros para o exercício seguinte do FUNSECTI, deve observar o art. 167, VI, da CF c/c art. 119, inciso VI da LOM, que veda a transposição de recursos sem autorização legislativa.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



2.3 – TÉCNICA LEGISLATIVA

Neste tópico, passa-se à análise da técnica legislativa, que é entendida como o “conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica que pode vir a integrar um ordenamento jurídico”, conforme dispõe o Glossário do Congresso Nacional.

Conforme a Constituição Federal, art.59, parágrafo único, a Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Assim, foi promulgada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Logo, a técnica legislativa é considerada um requisito constitucional que deve ser atendido na elaboração das leis e consolidação das normas jurídicas. Importante salientar que vícios relacionados à técnica legislativa não constituem motivo para descumprimento da norma gerada (CAVALCANTE FILHO, 2024).

O primeiro artigo do texto do projeto de lei deverá indicar o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação, conforme preceitua o art. 7º da Lei Complementar nº95/1998, o qual foi atendido.

Foram implementados os requisitos constantes no art. 10, pois no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal.

A cláusula de vigência do projeto de lei está indicada de maneira expressa, com previsão de que deve entrar em vigor na data de sua publicação, por se tratar de uma lei pequena repercussão, por ser âmbito municipal, na forma do art. 8º-A da LC nº 95/1998.

Verifica-se, contudo a necessidade de uniformização das siglas, na forma do art. 11, inciso I, alínea “e” da LC nº 95/1998 no art. 13.



