

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5410316.32.2019.8.09.0000

REQUERENTE PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

REQUERIDO CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

RELATOR DES. **ITANEY FRANCISCO CAMPOS** – em Substituição

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.257/2018. POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO REALIZADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual. A Lei de nº 10.257/2018, aprovada pela Câmara Municipal de Goiânia, que dispõe sobre política pública de incentivos à atividade de pesquisa tecnológica, visando o desenvolvimento sustentável do Município de Goiânia, por se tratar de matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, resta flagrante a inconstitucionalidade formal do referido ato normativo, porquanto tal matéria, por gerar despesas para os cofres públicos e conferir atribuições a órgãos da Administração Pública municipal, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo, por isso, os artigos 2º, 'caput', e 77, inciso V, da Constituição Estadual.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

01

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5410316.32.2019.8.09.0000

REQUERENTE PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

REQUERIDO CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

RELATOR DES. **ITANEY FRANCISCO CAMPOS** – em Substituição

VOTO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, sem pedido de medida cautelar, ajuizada pelo **PREFEITO DO**



MUNICÍPIO DE GOIÂNIA contra a subsistência, na ordem jurídico-positiva, da Lei Municipal n. 10.257, de 25-10-2018, de Goiânia, no ponto em que, oriunda de proposta legislativa de iniciativa parlamentar, institui a política pública de incentivo às atividades tecnológicas e de inovação no Município de Goiânia, por meio do desenvolvimento de estratégias, atividades e projetos específicos da área por parte de órgãos do Poder Executivo local, violando, em tese, o princípio da separação dos poderes (artigo 2º, 'caput', CE) e o artigo 77, inciso V, da Constituição do Estado de Goiás (movimento n. 01, arquivo n. 01).

Argumenta o requerente que o citado diploma legal é originário de projeto de lei n. 092/2017, cuja autoria foi do vereador Lucas Kitão e que a edição do ato legislativo pretende dar cumprimento às disposições constitucionais e legais concernentes ao desenvolvimento científico e tecnológico do país, no que tange ao Município de Goiânia.

Pontua que a norma pre-estabelece os órgãos e entidades participantes da Polícia Municipal de Incentivos à Atividade de Pesquisa Tecnológica e de Inovação de Goiânia, discriminando as empresas e projetos que deverão ser apoiados com prioridade.

Explicita que o ato normativo impugnado institui a marca mista, nominativa e figurativa, 'Goiânia-Digital', bem como suas hipóteses de utilização, conferindo ao Poder Executivo a incumbência de regulamentar os requisitos da aplicação do sinal distintivo.

Expõe que o autógrafo foi vetado pelo chefe do Poder Executivo, sendo, todavia, rejeitado pela Câmara Municipal de Goiânia.

Aponta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, haja vista que ao chefe do Poder Executivo foi atribuída a competência para deflagrar processos legislativos concernentes à criação, extinção e modificação de cargos/empregos públicos, bem como a iniciativa dos processos legislativos relacionados às atribuições dos órgãos administrativos.

Alega que, em razão do princípio da simetria, todas as entidades federadas devem respeitar as regras de iniciativa e as disposições que regem o processo legislativo previsto na Constituição.

Destaca que a legislação em epígrafe não somente institui política pública à margem de iniciativa do Executivo, fixando novas atribuições para a Administração e imiscuido-se no regime jurídicos dos servidores públicos, como também estabelece conceitos destoantes, em parte, dos contidos no artigo 2º, da Lei Federal n. 10.973/2004, contrariando a normativa geral fixada pela União a respeito da matéria.

Ao final, pede a procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.257/2018, com eficácia 'ex tunc' e vinculante.

De início, vale transcrever o inteiro teor do ato normativo impugnado :

“Art. 1º A presente Lei tem, entre outros, o fim de dar cumprimento às disposições do art. 218, da Constituição Federal de 1988 e do art. 3º, da Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004 – Lei Federal de Inovação Tecnológica .

Art. 2º Esta Lei estabelece políticas públicas de incentivo às atividades tecnológicas e de inovação realizadas pelas organizações e cidadãos estabelecidos ou domiciliados no Município de Goiânia, visando promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Município e a melhoria dos serviços públicos municipais.

CAPÍTULO II

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 3º Para efeito desta Lei, ter-se-á os seguintes entendimentos de: I - Inovação: uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas;

II - Tecnologia: é o conjunto ordenado de conhecimentos empregados na produção e comercialização de bens e serviços, e integra não só os conhecimentos científicos – provenientes das ciências naturais, sociais e humanas – mas igualmente os conhecimentos empíricos que resultam de observações, experiência, atitudes específicas e tradição (oral ou escrita);

III - Ciência: é o conjunto organizado dos conhecimentos relativos ao universo, envolvendo seus fenômenos naturais, ambientais e comportamentais; IV - Processo de Inovação Tecnológica: é o conjunto de atividades práticas para transformar uma ideia, invenção ou oportunidade em uma solução inovadora na forma de um processo, produto, serviço ou sistema com características diferenciadas; V - Instituição de Ciência, Tecnologia e Inovação – ICTI: é uma pessoa jurídica, pública ou privada, que tem como missão o ensino superior e/ou profissionalizante, a pesquisa e o desenvolvimento e/ou outra atividade de cunho científico, tecnológico ou de inovação; VI - Núcleo de Competência em Ciência, Tecnologia e Inovação: é um grupo de pesquisadores especialistas em uma determinada temática científica, tecnológica ou de inovação, os quais atuam em conjunto no âmbito de uma Instituição de Ciência, Tecnologia e Inovação – ICTI; VII - Incubadora de Empresas: é um ambiente que estimula e apoia a criação e o desenvolvimento de empresas inovadoras, por meio do provimento de infraestrutura básica compartilhada, de formação complementar do empreendedor e do suporte para alavancagem de negócios e recursos, visando facilitar os processos de inovação tecnológica e a competitividade, dotada de uma entidade gestora pública ou privada; VIII - Centro de Inovação: é um ambiente integrado que concentra e oferece um conjunto de mecanismos e serviços de suporte ao processo de inovação tecnológica das empresas de um Arranjo Promotor de Inovação – API, constituindo-se também o centro de interação empresarial- acadêmica para o desenvolvimento do segmento econômico; IX - Parque Tecnológico: é um ambiente, que dotado de uma entidade gestora pública ou privada, congrega organizações empresariais, científicas e tecnológicas estruturadas de maneira planejada, concentrada e cooperativa para promover a cultura e a prática da inovação, a

competitividade empresarial e a geração de riquezas por meio da criação e fortalecimento de empresas inovadoras e sua interação com as Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação – ICTI's; X - Polo Tecnológico: área de concentração industrial caracterizada pela presença dominante de pequenas e médias empresas de segmento empresarial de áreas correlatas e complementares, agrupadas por vocação natural em determinado espaço geográfico, com vínculos operacionais com instituições de ensino e pesquisa e agentes locais, num esforço organizado de consolidação e *marketing* de novas tecnologias; XI - *Cluster* de empresas: é uma concentração geográfica de empresas interconectadas, fornecedores e prestadores de serviço especializados, firmas em indústrias relacionadas, entre outras entidades de interesse pertencentes a um setor industrial específico onde há concorrência, mas também práticas de cooperação; XII - Arranjos Produtivos Locais – APL: são aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e relacionam-se com o conceito de planejamento regional e estejam cadastrados na Rede Goiana de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – RG-APL; XIII - Arranjo Promotor de Inovação – API: é uma ação programada e cooperada envolvendo Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação - ICTI's, empresas e outras organizações, em determinado setor econômico especializado, visando ampliar sua capacidade de inovação, seu desenvolvimento econômico, social e ambiental, dotada de uma entidade gestora, pública ou privada, que atua como facilitadora das atividades cooperativas; XIV - Aceleradora de Empresas: é uma organização que apoia empreendedores no desenvolvimento de produtos e/ou negócios, aplicando métodos e sistemas de gestão, estruturando para a área de negócios, captando recursos e promovendo inserção do empreendedor em uma rede de contatos qualificada, aproximando-o do mercado, como forma de acelerar os resultados e aumentar a competitividade das organizações parceiras, contribuindo para sua sustentação e sobrevivência no curto, médio e longo prazo; XV - *Startup*: empreendimento com um modelo de negócios repetível e escalável, que possui elementos de inovação e trabalha em condições de extrema incerteza; XVI - Empreendedorismo Inovador: é a iniciativa e a capacidade de promover a criação e o desenvolvimento de empreendimentos inovadores; XVII - Empresa de Base Tecnológica – EBT: é a pessoa jurídica que tem a base de seus negócios dominada por suas inovações de produtos, processos ou serviços, resultados da aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos; XVIII - Contribuinte Incentivador: é a pessoa física ou jurídica, contribuinte com a Fazenda Municipal, que deseja incentivar empresas beneficiadas com projetos de inovação, destinando parte de seus impostos para esses projetos; XIX - Economia Verde: é uma atividade econômica que, por meio da inovação, promove a redução dos riscos ambientais e combate a escassez dos recursos ecológicos, resultando na melhoria do bem-estar humano e da igualdade social.

CAPÍTULO III DA POLÍTICA MUNICIPAL DE INCENTIVOS À ATIVIDADE DE PESQUISA TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO DE GOIÂNIA Art. 4º **Cabe à Administração Pública Municipal**, quer seja do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em suas formas direta, indireta e fundacional: I - a **articulação estratégica das atividades** dos diversos organismos públicos e privados que atuam direta ou indiretamente no desenvolvimento de inovação em prol da municipalidade; II - a **estruturação de ações** mobilizadoras do desenvolvimento econômico, social e ambiental do município; III - o **incremento das interações**, visando ampliar a sinergia das atividades de desenvolvimento da inovação; IV - a **construção de canais e instrumentos qualificados** de apoio à inovação para o desenvolvimento sustentável; V - **desenvolvimento**, nos prazos da Lei do Plano Plurianual – PPA e considerando os mesmos períodos de aplicação, um **plano de sustentabilidade de suas atividades**, contendo ações, medidas ou propostas para: a) a racionalização de uso de recursos

naturais; b) ações de responsabilidade social para servidores; c) ações de eficiência energética; d) investimentos em tecnologias limpas; e) otimização da cadeia de suprimentos; f) preservação do meio ambiente e reciclagem; g) respeito aos direitos humanos; h) proteção à saúde humana e ergonomia no ambiente de trabalho; i) preservação da água, saneamento básico e mudança nos padrões de consumo; j) ações de compensação ambiental. VI - **estudos de viabilidade**, projetos experimentais, aquisição de soluções, experimentos de soluções, estudos científicos de desempenho e impacto e pesquisas de novas soluções para problemas do município. Art. 5º **Participam da Política Municipal de Incentivos à Atividade de Pesquisa Tecnológica e de Inovação de Goiânia: I - o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiânia e seus membros; II - a Prefeitura Municipal de Goiânia por meio da secretaria responsável e demais órgãos; III - a Câmara Municipal de Goiânia; IV - as instituições de ensino superior, tecnológico e profissionalizantes estabelecidas no município; V - os agentes de fomento, instituições públicas e privadas, que atuem em prol da ciência, tecnologia e inovação domiciliadas no Município de Goiânia; VI - os parques e polos tecnológicos e de inovação; VII - as Incubadoras e Aceleradoras de Empresas de Goiânia; VIII - as entidades empresariais, Arranjos Promotores de Inovação – API's ou Arranjos Produtivos Locais – APL's, reconhecidos pelo Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiânia, que representem as empresas de base tecnológica ou inovadoras, estabelecidas no município. Art. 6º A Política Pública de Incentivos à Atividade de Pesquisa Tecnológica e de Inovação de Goiânia visa apoiar, prioritariamente, as empresas ou projetos inovadores que atuem nos seguintes ramos: I - tecnologia da informação e comunicação; II - biotecnologia e nanotecnologia; III - insumos para a saúde; IV – biocombustíveis; V - energia elétrica, hidrogênio e energias renováveis; VI - agronegócio, especialmente se atuarem em melhoria da gestão e produtividade, genética animal e das plantas; VII - biodiversidade e recursos naturais; VIII - farmacologia e química; IX - programa espacial; X - defesa e segurança nacional. § 1º **O Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiânia poderá incluir outros ramos de atividades que forem julgados relevantes em função de suas características tecnológicas ou de inovação.** § 2º Os ramos de atividades econômicas a serem incluídos devem obedecer às políticas de sustentabilidade e socioambientais aprovadas e ratificadas pelo Brasil. CAPÍTULO IV DA MARCA GOIÂNIA DIGITAL Art. 7º Fica instituída a marca mista, nominativa e figurativa: GOIÂNIA DIGITAL, que caracteriza o Município de Goiânia como uma cidade de empreendimentos inovadores, com o objetivo de identificar a participação das entidades integrantes e de Arranjos Promotores de Inovação - API's e Arranjos Produtivos Locais - APL's, credenciados, nas ações de inovação do município e indicar a procedência de serviços e produtos das empresas inovadoras de Goiânia. Art. 8º A marca poderá ser utilizada pelas empresas e organizações credenciadas pelo Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiânia e outras entidades autorizadas pelo mesmo conselho, de forma complementar, em portais, prospectos, projeções, publicações, cartazes, filmes e outros elementos de promoção, divulgação e informações. Art. 9º **Caberá ao Poder Executivo Municipal a regulamentação dos requisitos de aplicação da marca, como também dos procedimentos para o requerimento de uso.** CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS Art. 10. Na aplicação do disposto nesta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: I - priorizar ações que visem dotar o sistema produtivo municipal de mais recursos humanos qualificados e ampliação da capacitação tecnológica, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiânia; II - atender a programas e projetos de estímulo à inovação na defesa às questões socioambientais do município; III - dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo poder público, às**

empresas integrantes de Arranjos Promotores de Inovação - API's e Arranjos Produtivos Locais - APL's regularmente credenciadas no município. Art. 11. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação. Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Verifica-se que a matéria versada na Lei Municipal nº 10.257/18 fora editada para o fim de se instituir a política pública de incentivo às atividades de pesquisa tecnológica e de inovação no Município de Goiânia, por meio do desenvolvimento de estratégias, estudos e ações voltadas para essa área.

Determina, ainda, quais os órgãos públicos que participarão da política criada, incluindo, dentre eles, o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiânia, a Secretaria Municipal e os demais órgãos municipais responsáveis por essa área, conferindo a eles atribuições e responsabilidades a serem cumpridas para a efetivação da política pública instituída.

Ocorre, contudo, que referida matéria, além de gerar despesas para os cofres do Município de Goiânia, haja vista o incremento de pessoal e material necessário para o desenvolvimento da política criada, se insere no âmbito daquelas que estão afetas à gestão administrativa, mais precisamente à criação de atribuições e obrigações para conselhos e secretarias municipais.

Nesse contexto, a matéria versada na Lei Municipal n. 10.257/2018, de Goiânia, deve ficar a cargo da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo local, *ex vi* do que dispõe o artigo 77, inciso V, da Constituição do Estado de Goiás, cuja redação assim encontra redigida:

“Art. 77 - Compete privativamente ao Prefeito: (...) V – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal; (...).”

No caso em tela, restou patente a violação ao princípio da separação de poderes, invadindo o Poder Legislativo a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

A propósito, cito o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, na ADI 821/RS, em cujo âmbito se ressaltou a necessidade de absoluto respeito ao princípio constitucional da separação de poderes em matérias como a ora examinada:

“A jurisprudência desta Corte, orientada pelo princípio da simetria, é firme em que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. É essa a leitura constitucional realizada a partir de interpretação dos seguintes preceitos constitucionais: artigos 84, II e IV e art. 61, § 1º, II. Confirmam-se, a propósito: ADI 2.329, Cármen Lúcia, Plenário, DJe 5.6.2010; ADI 3.644, Gilmar Mendes, Plenário, DJe 12.6.2009; ADI 3.180, Joaquim

Barbosa, Plenário, DJ 15.6.2007; ADI 1.275, Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 8.6.2007; ADI 3.179, Cezar Peluso, Plenário, DJe 10.9.2010; ADI 2.808, Gilmar Mendes, Plenário, DJ 17.11.2006; e a ADI 1.144, Eros Grau, Plenário, DJ 8.9.2006. No caso, a inconstitucionalidade dos dispositivos constitucionais estaduais e da lei que os regulamenta advém, também, da violação perpetrada pelo poder constituinte decorrente ao princípio da separação de poderes, tendo em vista que, em se tratando de normas constitucionais estaduais, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo. Ressalto que as matérias reservadas pela Constituição Federal à iniciativa do Chefe do Poder Executivo não podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo, ainda que sob a fundamentação do exercício do poder constituinte decorrente.”

Em casos semelhantes, trago à colação os seguintes julgados do Órgão Especial do Tribunal Goiano:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.125/18. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECONHECIMENTO DO VÍCIO. A Lei nº 10.125/18, do Município de Goiânia, de iniciativa parlamentar, que estabelece obrigações de prestação de serviços públicos, atendimento de saúde, educação, jurídica, lazer e cultura gratuitos à população em situação de rua, carrega desabrido vício, exercendo a Câmara dos Vereadores ato concreto de gestão, de proposição reservada ao Prefeito Municipal, violando o princípio da separação dos poderes, pelo que deve ser declarada a sua inconstitucionalidade, por afronta ao art. 2º, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás. AÇÃO PROCEDENTE.” (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5262429-44.2019.8.09.0000, Rel. Luiz Claudio Veiga Braga, Órgão Especial, julgado em 19/02/2020, DJe de 19/02/2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.096, de 30 de novembro de 2017, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. MEDIDA CAUTELAR. APLICABILIDADE DA CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO (ART. 10, CAPUT, LEI FEDERAL Nº 9.868/99). REQUISITOS DEMONSTRADOS - CONCESSÃO. 1 - No caso tratado, aponta-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.096/2017 do Município de Goiânia, por dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Pública Municipal, a configurar invasão da competência atribuída ao chefe do Poder Executivo local. 2 - Evidenciados, in casu, os pressupostos legais pertinentes à tutela provisória de urgência, com amparo no artigo 10, da Lei 9.868/99, concede-se a medida cautelar a fito de suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia do normativo legal acoimado de inconstitucional. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.” (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5461015-95.2017.8.09.0000, Rel. Amaral Wilson de Oliveira, Corte Especial, julgado em 16/02/2018, DJe de 16/02/2018)

Os arestos colacionados, relativos a situações similares, ressaltam que planejamento administrativo e atos de gestão, bem como a instituição de políticas públicas que implicam em despesas são da iniciativa reservada do Executivo Municipal, incorrendo em vício de inconstitucionalidade formal.



Diante do exposto, acolhendo o parecer ministerial de cúpula, julgo procedente o pedido formulado pelo autor, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.257, de 25-10-2018, do Município de Goiânia.

É como voto.

Goiânia, 9 de março de 2020.

DES. ITANEY FRANCISCO CAMPOS

RELATOR