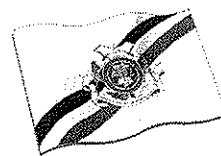




PODER LEGISLATIVO

Comissão de Constituição, Justiça e Redação da
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Deputado Estadual Orlando Cidade - RELATOR



PARECER N.º ____/2016.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 17/2015

PROPONENTE: Deputado JOSÉ RICARDO

RELATOR: Deputado ORLANDO CIDADE

ACRESCENTA o inciso VII ao artigo 257 da
Constituição do Estado do Amazonas, que
Dispõe sobre o Sistema de Transporte.

I – RELATÓRIO:

O Deputado JOSÉ RICARDO apresenta a Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2015, que **ACRESCENTA** o inciso VII ao artigo 257 da Constituição do Estado do Amazonas, que Dispõe sobre o Sistema de Transporte.

Vindo os Autos à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise de sua juridicidade, constitucionalidade e legalidade nos termos do art. 27, I, alínea “a”, do Regimento Interno, passo a fazê-lo, na qualidade de Relator, na tentativa de instruir o posicionamento a ser adotado por seus membros e, posteriormente, a decisão do Plenário.

É o relatório.



PODER LEGISLATIVO

Comissão de Constituição, Justiça e Redação da
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Deputado Estadual Orlando Cidade - RELATOR



II – FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Emenda Constitucional sob análise ACRESCENTA o inciso VII ao artigo 257 da Constituição do Estado do Amazonas, que Dispõe sobre o Sistema de Transporte.

Conforme disposto no artigo 32, inciso I da Constituição do Estado do Amazonas, a Constituição poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa.

A presente propositura está subscrita pelo Proponente e mais oito Deputados Estaduais, o que representa mais de um terço dos membros da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, que é composta por 24 parlamentares.

O objetivo da presente Emenda Constitucional é o de implementar o passe livre estudantil na Região Metropolitana de Manaus, na forma da legislação específica.

Do ponto de vista da admissibilidade jurídica, a propositura em questão atende aos requisitos necessários.

Destarte, não se encontram óbices a sua tramitação, nos aspectos que cabem a esta Comissão analisar.

Em razão do exposto, meu parecer é PELA CONSTITUCIONALIDADE da Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2015.



PODER LEGISLATIVO

Comissão de Constituição, Justiça e Redação da
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Deputado Estadual Orlando Cidade - RELATOR



III – VOTO DO RELATOR

Em face de não haver óbice constitucional, a manifestação é **FAVORÁVEL** à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2015, de 14 de dezembro de 2015, “*ad referendum*” do Plenário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da
ALE-AM, em Manaus, 02 de fevereiro de 2016.

Deputado Estadual Orlando Cidade – PTN
Relator



ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação
por maioria de
votos cinco o Parecer
do Relator

Em 13 de 2016

PRESIDENTE

RELATOR

contra o Parecer



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

VOTO DIVERGENTE

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N. 17/2015

AUTOR: DEPUTADO JOSÉ RICARDO

RELATOR: DEPUTADO ORLANDO CIDADE

ACRESCENTA o inciso VII ao artigo 257 da Constituição do Estado do Amazonas, que Dispõe sobre o Sistema de Transporte.

Eminentes Deputados,

Com a devida vênia do Digno Relator, entendo que esta proposta não pode ser admitida. Isso se dá porque padece de inconstitucionalidade por vícios formal, no que tange à reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo, e material, vez que invade o campo de atuação do Poder Executivo Estadual ao legislar sobre matéria relacionada às atribuições da Administração Pública, além da indevida interferência no planejamento orçamentário de forma irregular, afrontando frontalmente o princípio da harmonia e separação dos poderes, senão vejamos:

Passando a examinar o texto da proposição, constata-se que o mesmo, quando pretende implantar o passe livre estudantil na Região Metropolitana de Manaus, trata de matéria de concessão de serviço público (transporte coletivo) e incentivo à educação, ambas de caráter administrativo.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Com relação ao tema de planejamento e gestão do sistema de transporte coletivo dessa área, esbarra-se na competência do Poder Executivo, que o faz através da SRMM - Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manaus, criada pela Lei Complementar nº 60, de 29 de fevereiro de 2008, como órgão integrante da administração direta do Poder Executivo.

Além do que, resta claro, que o Programa de instituição de passe livre estudantil se enquadra na política pública da educação a cargo, também do Poder Executivo, mormente à vista dos custos necessários para implementação dos mesmos.

É o que, inclusive, se infere do entendimento do C. Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, que reconheceu a responsabilidade administrativa do Governador na concessão de passe escolar, baseado na garantia constitucional à educação prescrita no art. 225 da CF/88, conforme ementa:

Ementa: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONVÊNIO ENTRE GOVERNO ESTADUAL E ENTIDADE ESTUDANTIL. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA INICIAL E AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INOCORRÊNCIA. ATO CELEBRADO POR SECRETÁRIO DE ESTADO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO GOVERNADOR. GARANTIA CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. CONCESSÃO DE PASSE ESCOLAR. MEIO SUPLEMENTAR DE INCENTIVO À EDUCAÇÃO. OBRIGAÇÃO DE



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

FAZER. INEXISTÊNCIA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO QUE INTERFIRA NO RESULTADO DA ELEIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. 1. Em ato celebrado pelo governo estadual e entidade estudantil, assinado por Secretário de Estado, a responsabilidade administrativa decorre das atribuições do gestor estadual. 2. Os atos que pressupõe contribuição de caráter cultural e/ou meios suplementares de incentivo à educação, estão de acordo com o que estipula o art. 215 da Constituição Cidadã. 3. Não caracteriza gratuidade que comprometa o pleito eleitoral por abuso de poder político, o convênio que impõe ao particular à obrigação de fazer. 4. Ação julgada improcedente. Processo: REP 593 AP; Relator(a): CARMO ANTÔNIO DE SOUZA; Julgamento: 04/12/2006; Publicação: DOE - Diário Oficial do Estado, Tomo 3905, Data 15/12/2006, Página 10. (grifos nossos)

É esse o entendimento firmado e plenamente consolidado pelos nossos Tribunais que em situações semelhantes têm decidido pela inconstitucionalidade de leis oriundas do Poder Legislativo. Colhe-se da jurisprudência:

"TRANSPORTE COLETIVO. IMPETRAÇÃO DE SEGURANÇA CONTRA A LEI 11.911 (DOE DE 01.12.97) QUE INSTITUIU GRATUIDADE TEMPORÁRIA NOS TRANSPORTES INTERMUNICIPAIS AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E OBRIGA AS EMPRESAS A ADAPTAREM 5% DE SEUS VEÍCULOS A FIM DE FACILITAR O USO DO TRANSPORTE POR AQUELES. EDITO CUJA EXECUÇÃO DEPENDE DE REGULAMENTAÇÃO (ART. 6º) E CUJOS DITAMES



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

QUANTO A ADAPTAÇÃO DOS ÔNIBUS SÓ SE PORÃO EM PRÁTICA A PARTIR DE UM ANO DE SUA VIGÊNCIA. CARÊNCIA DE AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO. É inafastável a competência do Poder Concedente para instituir novos encargos aos concessionários de serviços públicos, cabendo a estes, quando for o caso, apenas exigir a compensação devida a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo." (AC. Acórdão 4525, RELATOR : DES. Fleury Fernandes Publicação 10/04/2000). (grifo nosso)

No mesmo sentido:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL. SERVIÇOS PÚBLICOS. TARIFAS. ESPÉCIE NORMATIVA QUE SUBMETE O AUMENTO DE TARIFAS DO TRANSPORTE COLETIVO À REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA MUNICIPAL. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESCABIMENTO DE QUALQUER INTERFERÊNCIA OU EMBARAÇO NO EXERCÍCIO DOS ATOS COMUNS E PRÓPRIOS DA ADMINISTRAÇÃO ATRIBUÍDOS AO EXECUTIVO. PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ART. 7º DA CARTA PARANAENSE. AÇÃO PROCEDENTE COM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO MUNICIPAL IMPUGNADO."

(TJPR, Acórdão: 7639, Órgão Especial, Processo: 0360279-9, Recurso: Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator: Ângelo Zattar, Julgamento: 06/11/2006)



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

"INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 311/2002 da Comarca de Itu - Lei que estendeu o benefício da gratuidade do transporte público aos portadores de deficiência mental - Lei de iniciativa de vereadora da Câmara Municipal de Itu - Inconstitucionalidade por vício de iniciativa - Matérias que implicam em aumento das despesas do município que são de iniciativa privativa do prefeito municipal - Inconstitucionalidade reconhecida incidentalmente - Recurso provido."

(TJSP, A C Ó R D Ã O VOTO 18035, 17ª Câmara de Direito Privado, Relator Des. Tersio José Negrato, 07/11/2007) (grifos nossos)

"INCONSTITUCIONALIDADE - ADIN - LEI ESTADUAL - INSTITUIÇÃO GRATUIDADE AOS MAIORES DE 65/ANOS PARA USO DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - CRIAÇÃO INDEVIDA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - INVASÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - A COMPETÊNCIA, COM EXCLUSIVIDADE, DAS INICIATIVAS DE LEI QUE DISCIPLINAM A CONCESSÃO E PERMISSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, PREVISTO NO ART. 61, II, "b" DA CF, ART. 47 XVIII, DA CONST. EST. S. PAULO, É INDELEGÁVEL - INICIATIVA DE LEI DESSA QUALIDADE POR DEPUTADO, NÃO SE CONVALIDA PELA SANÇÃO POSTERIOR DO GOVERNADOR, ATO QUE NÃO TEM O CONDÃO DE TRANSMUDAR EM CONSTITUCIONAL LEI INVALIDA DESDE A SUA INICIATIVA - AFRONTA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS - AÇÃO PROCEDENTE." (TJSP, OE, ADIN. Nº: 131.548-0/1-00, COMARCA: SÃO PAULO, VOTO Nº: 15761, Relator OSCARLINO MOELLER, 15/08/07) (grifos nossos)



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. 1. É inconstitucional a Lei 3.214/03, do Município de São Borja, que concedeu isenção de tarifa no transporte coletivo, instituindo "passe livre", porque se cuida de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, a teor do art. 82, VII, da CE/89. Precedentes. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE." (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007642739, Tribunal Pleno, Relator: Araken de Assis, Julgado em 05/04/2004) (grifos nossos)

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para tal matéria é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho *"o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante"* (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Por esse motivo, a Constituição Estadual, em seu art. 33, § 1º, II "e", abaixo transcrito, repete o artigo 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, conferindo ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública.

Art. 33 [...]

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II- disponham sobre:

b) organização administrativa e matéria orçamentária; (grifo nosso)



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

e) criação, estruturação e atribuições dos Órgãos da administração direta, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público.
(grifo nosso)

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Estados, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482" (ADIn n° 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU n° 227, p. 45684).

Nessa linha de entendimento, é evidente, que qualquer proposta normativa que intente vincular o Chefe do Poder Executivo no exercício de sua competência quanto à gestão da Administração deve ser rejeitado pela sua inconstitucionalidade, respeitando o postulado constitucional que determina que a competência para estabelecer o planejamento administrativo (inclui-se aqui o sistema de transporte coletivo na região metropolitana de Manaus e política pública de educação), seus servidores, bem como a gestão de toda a máquina administrativa, é do Poder Executivo, e não do Legislativo, por tratar-se de competência administrativa (atividade típica do Poder Executivo).



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Nessa esteira, salienta-se, que, como consequência da inconstitucionalidade formal, o projeto de lei em comento torna-se igualmente inconstitucional em seu aspecto material, por cuidar de matéria inserida no rol de competências do Chefe do Executivo. Trata-se aqui de ofensa ao Princípio da Reserva da Administração, consagrado no artigo 84, II, Carta Federal, atendendo à simetria constitucional, art. 54, X da Carta Local, *in verbis*:

ART. 54. É da competência privativa do Governador do Estado:

X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;

Acerca do tema, José Cretella Júnior esclarece a abrangência do conceito de direção superior da Administração:

"(...) direção superior não é orientação política, tão só, mas, e principalmente, administrativa, econômica e financeira, tanto que o próprio Ferreira Filho inclui, na abrangência dessa expressão, a fixação de metas, a escolha de caminhos e procedimentos". (grifos nossos.)

Sobre esse tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido invariável no sentido de fulminar qualquer lei que apresente vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada constitucionalmente ao Poder Executivo. É o que se retira do posicionamento já consolidado pelo Supremo Tribunal Federal:



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

(...) RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. E que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (Grifos nossos)

No mesmo sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 11.370/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DIREITOS E VANTAGENS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º; 37, CAPUT; 61, § 1º, II, C; E 84, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade em relação



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

à ocorrência de vício de iniciativa legislativa e à supressão de poderes do Governador do Estado no exercício da direção superior da Administração Pública estadual. Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia do diploma normativa sob enfoque. (Grifos nossos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 235/02. CRIAÇÃO DE CIRCUNSCRIÇÕES REGIONAIS DE TRÂNSITO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA INICIATIVA RESERVADA. ATUAÇÃO PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Circunscrições regionais de trânsito. Instituição. Matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre sua organização e estrutura. Observância ao modelo federal pelos estados-membros, que têm autonomia para se auto-organizarem nos limites impostos pela Constituição Federal. 2. Inércia do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo das matérias de sua competência. Atuação parlamentar. Impossibilidade. Em virtude da cláusula constitucional da reserva de iniciativa, somente ao Governador, que detém o poder discricionário, compete avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional direta e indireta. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 235, de 30 de abril de 2002, do Estado do Espírito Santo. (Grifos nossos)



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

De igual forma, estabeleceu o Constituinte pátrio que a iniciativa de leis versando sobre o plano plurianual e diretrizes orçamentárias incumbe ao Poder Executivo (art. 165, incisos I e II) vedada a vinculação de receita e despesas não excepcionados pelo artigo 167, IV, da mesma Carta.

Recepcionando explicitamente tais regras, dispôs o Constituinte Estadual, atribuindo restritivamente ao Governador do Estado, a iniciativa das leis que versem sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais:

ART. 157. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Nessa linha, constata-se que a futura norma jurídica viola os artigos 157, I, II e III e 33, § 1º, II, "b", ambos da Constituição do Estado do Amazonas, além de contrariar os artigos 15 e 16 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) devido à ausência de apresentação da estimativa do impacto orçamentário financeiro, bem como da demonstração de que a propositura tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias do Estado, caracterizando assim, flagrante violação, mais uma vez, a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Sobre o tema se manifesta o Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N.º 1.689/2007. PROGRAMA EMERGENCIAL DE COMBATE AO DESEMPREGO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo com o fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.689/2007, que instituiu o programa de combate ao desemprego no âmbito municipal. Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal para a edição de lei que disponha acerca de atribuições (v.g., execução de programas governamentais) dos órgãos da administração pública (art. 60 da CE). É vedado dar início a "programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais" (art. 154, I, da CE), cuja iniciativa é do Poder Executivo (art. 149 da CE). Violação aos arts. 10; 60, II, "b"; 82, III, VII; e 154, I, da CE. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027640580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010). (grifo nosso)

Ainda, ao contrário do que preceitua o art. 159, I da Constituição Estadual, *in verbis*:



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Art. 159. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

"*In casu*", necessário reconhecer na espécie, que a imposição feita pelo Legislativo ao Executivo, no sentido de implementar a política educacional do passe livre estudantil na Região Metropolitana de Manaus, constitui clara violação de todo ordenamento jurídico, além da própria tripartição de poderes, assegurada em nível de cláusula pétrea fundamental. Contudo, confrontando dispositivos constitucionais que asseguram que não podem ser objeto de emenda constitucional a proposta de ingerência de um poder no outro, pois seria tendente a abolir a separação dos poderes, nos termos do art. 60, § 4º, da CF/88:

Art. 60 [...]

§ 4º não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III - a separação dos Poderes;

Nessa esteira, o "Sistema de Freios e Contrapesos" consagrado na Carta Constitucional em seu art. 2º como cláusula pétrea encontra-se assegurado no art. 90, I da Resolução Legislativa nº 469/2010 - Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, *in verbis*:

Art. 90. É vedada a Proposta de Emenda à Constituição Estadual:

I-Que fira princípio constitucional ou atente contra a separação dos Poderes. (grifo nosso)



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Posicionamento que se extrai do Pretório Excelso: *"ofende o princípio da reserva de administração, decorrência do princípio da Separação de Poderes (disposto no art. 2º da Constituição da República), o ato normativo emanado do Poder Legislativo, fruto de iniciativa parlamentar, que suprime a margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo na condução da administração pública".* (ADI 3343, Relator p/ o Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 1º/9/2011, DJE 21-11-2011). (grifamos)

Cumpre destacar, que o fato de tratar-se de emendas à Constituição é irrelevante, pois o entendimento do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que quando a matéria a ser legislada não for materialmente constitucional, será imprescindível a observância da iniciativa do Chefe do Poder Executivo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente.

(ADI 584, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 08-04-2014 PUBLIC 09-04-2014) (grifamos)

Ainda sobre o tema, vejamos alguns precedentes que nortearam o entendimento da Corte e que possuem as mesmas razões de decidir, em especial ao caso da ADI 3295 AM, que fulminou a EC n. 42/2002 à Constituição do Estado do Amazonas:

Processo: ADI 3295 AM

Relator(a): Min. CEZAR PELUSO

Julgamento: 30/06/2011

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00035

Parte(s): GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

PGE-AM - R. FRÂNIO LIMA

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

EMENTA

INCONSTITUCIONALIDADE.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Ação direta. Art. 288 da Constituição do Estado do Amazonas, introduzido pela EC nº 40/2002. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Aposentadoria. Proventos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de 12%, por mandato eletivo, aos servidores que o tenham exercido. Emenda parlamentar aditiva. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Caso de proposta de emenda à Constituição. Irrelevância. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas "a" e "c", da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que, oriunda de emenda parlamentar, disponha sobre concessão de acréscimo de vantagem pecuniária a proventos de servidores públicos que hajam exercido mandato eletivo. (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal. II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso. (ADI 4154, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2010, DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010 EMENT VOL-02406-02 PP-00246) (grifamos)

Percebe-se, portanto, que a jurisprudência do STF tem sido bastante combativa às tentativas de burla aos ditames constitucionais, não admitindo proposta de emenda constitucional à constituição estadual que trate de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo.

Conclui-se, portanto, de fato, que a iniciativa para o processo legislativo transposta, no caso em exame, ao Governador, como já referido, traduzindo-se em condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.



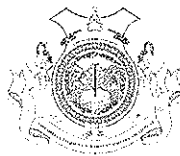
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Desta forma, do ponto de vista da admissibilidade jurídica, a PEC afronta aos preceitos constitucionais insculpidos no art. 33, §1º, II, "c" da Constituição do Estado do Amazonas c/c o art. 90, I da Resolução Legislativa nº 469/2010 - Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, motivo pelo qual **VOTO CONTRÁRIO** à admissão da Proposta de Emenda Constitucional n. 17/2015, conclamo aos demais membros deste Colegiado e ao Plenário desta Casa de Leis, idêntico proceder.

S.R. da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, em Manaus, 22 de março de 2016.



DEPUTADO DAVID ALMEIDA
Relator



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

VOTO DIVERGENTE

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 17/2015

AUTOR: DEPUTADO JOSÉ RICARDO

RELATOR: DEPUTADO LUIZ CASTRO

ACRESCENTA o inciso VII ao artigo 257 da Constituição do Estado do Amazonas, que dispõe sobre o Sistema de Transporte.

I – RELATÓRIO

1. Em conformidade com o regimento interno desta casa, vem ao seio da Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer-vista a EC nº 17/2015, de autoria do Deputado José Ricardo.

2. O presente projeto, em epítome, visa dar azo ao passe livre estudantil na Região Metropolitana de Manaus, *na forma da lei específica*.

3. A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, por meio do Deputado Orlando Cidade, deu parecer FAVORÁVEL à propositura. Noutro sentido, o Deputado David Almeida se manifestou CONTRÁRIO ao projeto, afirmando, em síntese, que o legislador estadual está adentrando na seara de competência do Poder Executivo, além de indevida ingerência no planejamento orçamentário, ferindo o princípio da separação dos poderes.

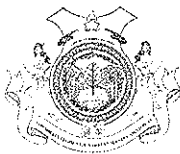
4. É o relatório. Passo a opinar.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

5. O Deputado José Ricardo submete a esta casa a Emenda Constitucional Estadual nº 17/2015 sob o argumento de tutelar a garantia do transporte gratuito aos estudantes que, pelo alto custo, muitas vezes, acaba inviabilizando a formação dos jovens em todos os níveis da educação.

6. O parecer contrário da CCJ alega que há vício de inconstitucionalidade formal e material, afronta à deflagração do processo legislativo, interferência no

WS



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

planejamento orçamentário e inobservância ao princípio da harmonia e separação dos poderes.

II.I DA OBSERVÂNCIA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

7. De início, difiro do parecer do Deputado David Almeida, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, porquanto o projeto não carece de constitucionalidade quer seja formal, quer seja material, haja vista assegurar direitos sociais mínimos (educação e transporte) que servem como alicerce de desenvolvimento dos cidadãos, constituindo obrigação do Estado em torná-los acessíveis a todos, mas em especial às crianças, adolescentes e jovens.

8. Nesses termos, adentrando na constitucionalidade da presente, suscito os ensinamentos da Carta Política, que estatui a competência para que se legisle acerca da educação no Brasil, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) (grifou-se)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

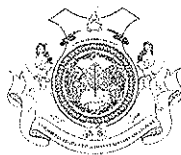
9. Extrai-se do conteúdo constitucional, então, a importância dada pelo legislador constituinte ao direito social à educação e ao transporte, devidamente evidenciado no art. 6º, caput, da CF, pois são de competência tanto comum como concorrente entre entes federativos.

10. A proposta em testilha, ainda, visa disciplinar o passe livre na região metropolitana de Manaus, contudo dando margem ao Poder Executivo Estadual para que legisle acerca da matéria, **fomentando a elaboração de lei específica**, ou seja, não há interferência de um poder no outro.

Proposta de EC nº 17/2015:

Art. 1º (...)

Art. 257 (...)



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

VII – Implementação do passe livre estudantil na Região Metropolitana de Manaus, na forma da legislação específica. (grifou-se)

11. Convém explicitar que há mecanismos na Constituição Federal que não podem ser modificados, quais sejam, as cláusulas pétreas, que são normas que o Poder Constituinte Originário entendeu que deveriam ter um tratamento especial, devido sua importância para a manutenção do Estado, definindo que estas cláusulas não podem ser sequer passíveis de proposta de alteração tendentes a aboli-las pelo Poder Constituinte Derivado, tratando-se de uma limitação material ao novo legislador.

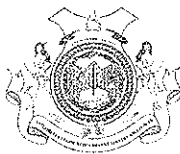
12. Tal posicionamento, no entanto, é mitigado quando estamos na seara de acrescentarmos mais direitos aos cidadãos, e no caso vergastado há o fito de ampliar os direitos sociais, mais precisamente o da educação e o seu corolário que trata da permanência escolar. Sendo assim, deve constar que a implantação de políticas públicas na área educacional e de transporte não é uma faculdade do Governante, mas sim uma obrigação, dando ensejo também à iniciativa de parlamentares.

13. De fato as alterações nas Constituições são necessárias porque o direito está em constante evolução, devendo o direito positivado acompanhar esta mudança, porém estas devem respeitar a ordem jurídica existente, do contrário colocaria em risco a segurança do ordenamento jurídico.

14. É o que se passa com o inciso 78 do art. 5º, inserido pela EC nº 45 e a nova redação do art. 6º, alterado pela EC nº 90/2015, que veio a ampliar o rol dos Direitos Fundamentais.

15. Ao julgar a ADPF 45/DF, o Rel. Min. CELSO DE MELLO, proferiu decisão assim ementada (Informativo/STF nº 345/2004):

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA ‘RESERVA DO POSSÍVEL’. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO ‘MÍNIMO EXISTENCIAL’. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).”



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

16. Consoante já advertiu, em tema de inconstitucionalidade por omissão, por mais de uma vez (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO), o Supremo Tribunal Federal:

"DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um 'facere' (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

- A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental."

(RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

17. Nesse desiderato a PEC em discussão tem o escopo de instituir uma política de concessão de passe livre aos estudantes da região metropolitana de Manaus, no entanto **deixando a cargo do Poder Executivo as suas especificidades e regulamentação.**

18. Frise-se que a iminente modificação será na norma principiológica, qual seja, a Constituição do Estado do Amazonas, **que é a lei maior, a lei fundamental e suprema de um Estado.**

19. Alfim, esclarece que a presente proposição não invade a seara de iniciativa privativa do Executivo, uma vez que são **expressos e claros** as vedações à iniciativa



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

privativa aplicável a **Leis** e não à proposta de emenda à Constituição. É o que se constata na Constituição Federal e Estadual, respectivamente:

Art. 61. A iniciativa das **leis complementares e ordinárias** cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

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

ART. 33. A iniciativa das **leis complementares e ordinárias** cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as **leis** que

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e matéria orçamentária;

20. A emenda à constituição, sobretudo pelo procedimento mais rígido para aprovação, não se inclui nas vedações relativas às Leis. A limitação ao poder constituinte derivado e, portanto, para iniciativa de emenda à constituição se encontra, precipuamente, no artigo 60 da CF/1988:

Art. 60. A Constituição **poderá ser emendada** mediante proposta:

I - **de um terço**, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

21. Em simetria, a Constituição do Estado do Amazonas prevê de forma semelhante às hipóteses de vedações à iniciativa:

ART. 32. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa:

II - do Governador do Estado;

III - de mais da metade das Câmaras Municipais, por deliberação da maioria relativa de seus membros;

IV - de iniciativa popular, subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em vinte e cinco por cento dos Municípios existentes no Estado, não inferior a dois e meio por cento dos eleitores de cada um deles.

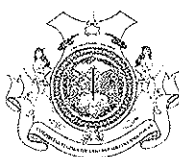
§ 1º. É vedada emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, do estado de defesa ou de estado de sítio.

(...)

§5.º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular à proposta de emenda à Constituição perante a Assembleia Legislativa do Amazonas, atendidas as exigências de subscrição contidas no inciso IV.

22. Destarte, as limitações expressas pela Constituição ao poder de emenda constitucional são taxativas e correspondem - consoante doutrina constitucional¹ - a **limitações formais** (artigo 60, I, II, III, §§ 2º, 3º, 5º), **limitações circunstanciais** (artigo 60, § 1º) e **limitações materiais** (artigo 60, §4º). As primeiras referem-se à **iniciativa, deliberação, aprovação**, dentre outros; as segundas referem-se a determinadas

¹ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 579-580.



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

circunstâncias decorrentes da *gravidade e anormalidades institucionais*; as últimas referem-se ao núcleo intangível, as cláusulas pétreas, as quais o constituinte originário negou poder de modificação ao constituinte derivado, salvo para acrescentar mais direitos.

23. Veja-se desse modo que a proposta de emenda à Constituição Estadual não infringe nenhuma das limitações destacadas, e particularmente a de iniciativa. *Contrariu sensu*, caso **preencha perfeitamente o requisito formal subjetivo² de iniciativa com o mínimo de assinaturas previsto no artigo 60, inciso I da Constituição Federal e artigo 32, inciso I da Constituição Estadual**, atenderá aos postulados constitucionais para sua devida tramitação e aprovação.

24. Neste diapasão, **a elaboração de uma PEC tem base no princípio da representatividade que conclama a vontade do povo, que escolheu o seu representante**, conforme o processo eleitoral vigente. Sendo assim tolher ou restringir a atuação do Deputado é ferirmos o Estado Democrático de Direito e rasgarmos a Constituição Federal, norma esta que traz postulados cruciais em busca de uma sociedade mais livre e solidária, comprometida com os direitos humanos.

25. Nesse sentido, sendo a norma constitucional irradiadora de efeitos *erga omnes*, vincula todos os poderes, e nesse particular o Legislativo Estadual que deve perseguir, por meio de sua função típica, o cumprimento dos ditames constitucionais.

26. Destarte, o **Deputado, por estar representando o interesse público, tem legitimidade para propor modificação na Constituição Estadual quando verificar situação que traga benesses à coletividade**.

27. A título de exemplo, temos no ordenamento jurídico diversas leis especificando casos semelhantes ao suscitado, com sua gênese no Poder Legiferante, e por oportuno demonstro a seguinte norma jurídica:

Lei 8.899, de 29 de Junho de 1994, que concede **passe livre às pessoas portadoras de deficiência** no sistema de transporte interestadual, publicada no D.O.U de 30.06.1994.

Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação.

² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel; *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 127.



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

28. Nesta senda, a Lei Fundamental explicita princípios impulsionadores da atuação de gestores públicos no âmbito da *res publica*, discriminando o que segue:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e **permanência na escola;**

(...)

VII - **garantia de padrão de qualidade.** (grifou-se)

29. A Constituição do Estado do Amazonas, seguindo a norma mandamental, adequa-se aos preceitos constitucionais com observância ao princípio da simetria, se não vejamos:

Art.199 - O Sistema Estadual de Educação, integrado por Órgãos e estabelecimentos de ensino estaduais e municipais e por escolas particulares, observará, além dos princípios e garantias previstos na Constituição da República, os seguintes preceitos:

I - de observância obrigatória por todos os integrantes do Sistema:

a) igualdade de condições para acesso e **permanência na escola;**

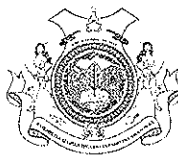
(...)

f) **garantia de padrão de qualidade e de rendimento;** (grifou-se)

30. Desta maneira, vê-se consoante hermenêutica do dispositivo supracitado, que a permanência do aluno na escola é princípio orientador ao bom desenvolvimento da educação, desta forma, qualquer conduta atinente ao ensino público, sobretudo aquele destinado às crianças e adolescentes, deverá observar as normas da Carta Maior, sob pena de transgressão a direitos fundamentais.

31. Forte nos dizeres, faz-se salutar a seguinte indagação: como teremos uma educação de qualidade e permanência escolar se os alunos sequer conseguem chegar à escola?

32. Não almejando ser prolixo, não é demais relembrar que estamos diante de direitos sociais (CF, art. 6º) essenciais ao crescimento de qualquer Estado Democrático de Direito, que não pode se furtar de tal ônus, pois descaracterizaria o argumento de democracia, sociedade livre, justa e solidária.



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

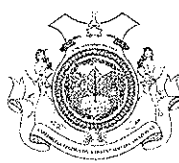
33. Como bem descreve José Afonso da Silva, em sua eminente obra de Curso de Direito Constitucional Positivo, “os direitos sociais têm o condão de criar condições materiais na busca da igualdade real, na medida que proporciona condições ao exercício efetivo da liberdade”

34. Nessa ordem de ideias, a proposta de Emenda Constitucional **estará criando política pública voltada à educação e ao transporte**, devendo, assim, ter prioridades na sua aplicabilidade.

Nesse sentido, a jurisprudência dos Tribunais Superiores:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECONHECIMENTO DO DIREITO AO PASSE LIVRE A ACOMPANHANTES DE DEFICIENTES FÍSICOS. EFEITOS DA LEI 8.899/94. CASO DE OMISSÃO LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES. 1. Ação Civil Pública em que se pleiteia o reconhecimento do direito ao passe livre nos transportes coletivos para acompanhantes de deficientes físicos que não possam viajar desacompanhados. 2. Entende o autor que a Lei 8.899/94 não atinge a sua plena eficácia se o direito ao passe livre não for estendido ao acompanhante do deficiente, o que comprometeria, inclusive, a observância de diversos princípios constitucionais (art. 2º, III e IV; art. 5º, VI; art. 170, VII; art. 203, IV; art. 5º, I). 3. **As normas constitucionais programáticas geram, em determinadas circunstâncias, direito subjetivo à sua implementação, não se tratando, pois, de simples normas de recomendação. São regras que vinculam o administrador público, na medida das suas possibilidades, a serem averiguadas em cada caso concreto.** 4. Contudo, há certas condições para que os direitos econômicos e sociais possam ser implementados, passando pela criação legislativa, pela existência de recursos suficientes e, conforme a hipótese, até de condições tecnológicas para tanto. 5. Quando se está a depender da aprovação de lei para a efetiva implantação de um direito, o Poder Judiciário nada pode fazer. O ato judicial que tenha a pretensão de substituir o legislador omisso implicaria em frontal desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988. 6. No caso, trata-se de alegada omissão legislativa, que deveria ser suprida pelo Congresso Nacional mediante a edição de lei e do Presidente da República através da elaboração do respectivo decreto regulamentar. 7. Não cabe ao Poder Judiciário, porém, arvorar-se em legislador, para suprir tal lacuna. 8. Em última análise, a omissão deveria ser questionada através de mandado de injunção (art. 5º, LVVI, da CF), a ser aforado perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, q. da Carta Magna). 9. Provida a apelação e a remessa oficial para julgar improcedente o pedido, isentando o autor do pagamento de honorários advocatícios, na forma do art. 18 da Lei 7.347/85. (TRF-3 - APELREE: 2400 SP 2001.61.13.002400-9, Relator: JUIZ CONVOCADO RUBENS CALIXTO, Data de Julgamento: 02/12/2010, TERCEIRA TURMA) (grifou-se)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **DETERIORAÇÃO DAS
INSTALAÇÕES DE INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO. CONSTRUÇÃO DE**



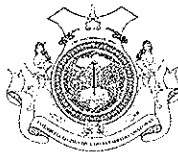
Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

NOVA ESCOLA. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA. PRECEDENTES. As duas Turmas do Supremo Tribunal Federal possuem entendimento de que é possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, a exemplo do direito ao acesso à educação básica, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifou-se)

(STF - ARE: 761127 AP, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 24/06/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 15-08-2014 PUBLIC 18-08-2014)

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDUCAÇÃO. TRANSPORTE DE ALUNOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 13.8.2008. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de Poderes. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF - ARE: 728255 BA, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 03/06/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-122 DIVULG 23-06-2014 PUBLIC 24-06-2014) (grifou-se)

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EDUCAÇÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PROFESSORES NA REDE DE ENSINO. ALEGADA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DO ESTADO. AUSÊNCIA DE PROVAS. INJUSTIFICÁVEL INÉRCIA ESTATAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, LEGALIDADE ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. INOCORRÊNCIA. MULTA COMINATÓRIA. INCIDÊNCIA CONTRA A PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO E DA REMESSA NECESSÁRIA. 1.Não basta o Poder Público alegar insuficiência de recursos na implção de políticas públicas, imprescindível a prova cabal da falta de verbas. 2.Hipótese em que a injustificável inércia estatal compromete a eficácia e a integridade de direitos fundamentais, justificando a atuação do judiciário sem caracterizar afronta ao princípio da separação dos poderes. 3.Havendo confronto entre os direitos fundamentais e os princípios da legalidade administrativa e orçamentária, aqueles hão de prevalecer. Precedentes. 4.A previsão de intervenção estadual para os casos de descumprimento de decisão judicial é medida excepcional e não afasta a adoção de outros instrumentos legais de coerção das decisões judiciais, como a aplicação de multa cominatória. (TJ-RN - AC: 115522 RN 2010.011552-2, Relator: Des. Vivaldo Pinheiro, Data de Julgamento: 18/04/2011, 3ª Câmara Cível)



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

35. Não incorre a iniciativa, portanto, em inconstitucionalidade, pois não há transgressão dos pressupostos constitucionais, consoante exegese dos argumentos aqui colacionados. No mais, há impertinência na alegação de ofensa ao federalismo de equilíbrio e princípio da separação dos poderes.

36. Aliás, a escola é a responsável por desenvolver o conhecimento e consolidar a herança social e intelectual na sociedade ocidental contemporânea, e cada vez mais ocupa um papel de destaque nos processos sociais. Precisamos, outrossim, fornecer condições favoráveis para o aumento cognitivo, motor, social e intelectual das crianças e adolescentes, que serão garantidos caso haja a sua permanência no seio escolar.

37. Ressalte-se que a propositura está em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) que traz em seus vários artigos políticas cruciais para tornar a educação mais eficaz e um mecanismo de ascensão social, vinculando o Estado a tais preceitos, conforme se aduz:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

X – **vaga na escola** pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais **próxima de sua residência** a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - **elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação**, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

VII - **assumir o transporte escolar** dos alunos da rede estadual. (grifou-se)

38. Em virtude disso, além da relevância social pulsante, nota-se que não há inconstitucionalidade por vício formal e material, muito menos está criando dispêndio, vez que **não invade a seara de atuação do Poder Executivo, com supedâneo nas falas**



Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

esposadas no presente parecer, isto porque quem regulamentará a norma é o próprio Estado.

39. Pelas razões expostas, portanto, rechaço o vício de inconstitucionalidade, posto que a iniciativa tem respaldo constitucional e jurisprudencial, servindo ainda como forma de materializar o direito social à educação e ao transporte.

III – VOTO - DIVERGENTE

40. Pelos motivos expostos, no uso da atribuição específica dessa Comissão de Constituição, Justiça e Redação, entendo pela **APROVAÇÃO** da presente Propositura e espero contar com o apoio dos parlamentares.

É o parecer, S.M.J.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Redação DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 18 de novembro de 2016.

LUIZ CASTRO DE ANDRADE NETO
DEPUTADO ESTADUAL - REDE
MEMBRO DA CCJ