



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

PARECER

PROJETO DE LEI N. 100/2016

PROPONENTE: DEPUTADO ABDALA FRAXE

RELATOR: DEPUTADO DAVID ALMEIDA

DISPÕE sobre a realização da campanha de conscientização em todo o Estado do Amazonas sobre a Síndrome *Guillain-Barré*.

I - RELATÓRIO

Chega a esta Comissão para exame e parecer, o Projeto de Lei n. 100/2016, de autoria do Ilustre Parlamentar ABDALA FRAXE, o qual "*DISPÕE sobre a realização da campanha de conscientização em todo o Estado do Amazonas sobre a Síndrome Guillain-Barré*".

A proposição tramitou na forma regimental sem interposição de emendas.

Inicialmente, a proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise de seus aspectos constitucional, legal e jurídico, nos termos do disposto no artigo 27, I, "a", do Regimento Interno.

Na condição de Relator designado, passo a emitir Parecer.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

É o Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Com base no que dispõem os artigos 33, *caput*, da Constituição Estadual, e 87, I, do Regimento Interno, o eminente deputado Abdala Fraxe, submete para apreciação desta Casa Legislativa a presente propositura justificando a iniciativa, em apertada síntese, conforme constam nos autos, que o projeto busca implantar no Estado do Amazonas a campanha de conscientização relativa à Síndrome de *Guillain-Barré*, esta é uma doença de origem autoimune, ocorre por causa da produção inapropriada que passa a atacar a bainha de mielina, que é uma substância que recobre e protege os nervos periféricos.

Procedendo, então, a uma análise da constitucionalidade e da juridicidade, apesar da inquestionável relevância social, a proposição encontra obstáculo ao seu prosseguimento, impedindo sua apreciação por esta Casa Legislativa. Isso 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 interferência no planejamento orçamentário, afrontando o princípio da separação dos poderes, senão vejamos:



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

Examinando o texto que forma o presente projeto de lei, se depreende que o mesmo pretende instituir "(...) a campanha anual de conscientização sobre a Síndrome de *Guillain-Barré*, em todo Estado do Amazonas" (art. 1º), continuando, determina a forma como a referida campanha será implementada pelas Secretarias de Estado de Saúde - SUSAM e de Educação e Qualidade do Ensino - SEDUC (art. 2º e 3º) e por fim, não indica a fonte de custeio do referido programa (art. 4º).

Ante a tal análise, percebe-se no caso concreto, que, o legislador estadual interfere, claramente, em matéria de gestão, organização e funcionamento da Administração Pública, impondo a criação de uma campanha com atribuições ao Governo do Estado do Amazonas, o que para atender tais exigências, será necessário que o Chefe do Executivo adote providências, e, conseqüentemente, destaque servidores dos seus quadros para que estes assumam novas funções em relação à execução das atividades a serem desenvolvidas no implemento da campanha pretendida, alterando, significativamente, suas formas de trabalho.

Nessa esteira, é cediço que a Constituição Federal atribui competência privativa ao Chefe do Poder Executivo em certas matérias, no caso, prestação de serviço público, nessa linha, é indubitável, a ele (Chefe do Poder Executivo) deve caber à iniciativa das leis que tratem de qualquer procedimento de prestação de serviço público, em atendimento, de forma satisfatória, aos princípios da administração pública, em especial, ao da eficiência, sob sua responsabilidade.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

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, "b" e "e", abaixo transcrito, repete o artigo 61, § 1º, II, "b" e "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; (Grifos nossos)

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. (Grifos nossos)

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:



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

"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 nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

Nessa linha, 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 Poder 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, II, da Carta Local, *in verbis*:

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

II - exercer a direção superior da administração estadual, com o auxílio dos Secretários de Estados;

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



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

expressão, a fixação de metas, a escolha de caminhos e procedimentos". (Grifos nossos.)

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido invariável no sentido de fulminar qualquer lei que ofenda o princípio constitucional da reserva de administração, confira-se o entendimento firmado nos autos do RE 427.574-ED, rel. min. Celso de Mello:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) 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." (RE 427.574-ED, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012.) (Grifos nossos)



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

Portanto, necessário reconhecer na espécie, que a imposição feita pelo Legislativo ao Executivo, no sentido de que seja o Governo do Estado compelido à instituição do pretense programa, constitui clara violação de todo ordenamento jurídico, além da própria tripartição de poderes, cláusula pétrea do sistema constitucional brasileiro, insculpido no art. 2º da Carta da República de 1988, haja vista a interferência no âmbito das atribuições de outras esferas de Poder.

Nessa linha de raciocínio, é evidente, portanto, que o objeto do projeto de lei em discussão se consubstancia em atribuição que não se enquadra nas competências da Assembleia Legislativa, visto que a implementação de ações governamentais é atividade privativa do Poder Executivo. Assim, deve a proposição ser rejeitada pela sua inconstitucionalidade, em respeito ao postulado constitucional que determina que a competência para estabelecer o planejamento administrativo (incluindo-se o orçamentário), 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).

No que concerne especificamente à criação de campanhas, programas e políticas públicas, como é o caso da presente proposição, é assente no Supremo Tribunal Federal o vício insanável pela caracterização da invasão de competência reservada ao Poder Executivo, faz-se pertinente transcrevermos trecho do voto da rel. min. Cármen Lúcia nos autos da ADI



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

2.329 que se manifestou: "(...) *iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa.*" Vejamos a ementa:

"Lei alagana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa."
(ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 14-4-2010, Plenário, DJE de 25-6-2010.)
(Grifos nossos)

No mesmo sentido:

"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação." (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) No mesmo sentido: AI 643.926-ED, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-3-



2012, Primeira Turma, DJE 12-4-2012. "As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes." (ADI 4.102, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 30-10-2014, Plenário, DJE de 10-2-2015.) Vide: RE 436.996-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-2005, Segunda Turma, DJ de 3-2-2006. "A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." (ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-8-2007, Plenário, DJ de 30-11-2007.) (Grifos nossos)

EMENTA: CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR. Há o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro quando o diploma atacado resultou de iniciativa parlamentar e veio a disciplinar programa de desenvolvimento estadual - submetendo-o à Secretaria de Estado - a dispor sobre a estrutura funcional pertinente. Segundo a Carta da República, incumbe ao chefe do Poder



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

Executivo deflagrar o processo legislativo que envolva órgão da Administração Pública - alínea "e" do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal.
LEI IMPUGNADA: Lei n.º 11.605, de 23 de abril de 2001 (Cria o Programa de Desenvolvimento Estadual do Cultivo e Aproveitamento da Cana-de-açúcar e seus derivados - PRODECANA - no Rio Grande do Sul). (Grifos nossos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul. (Grifos nossos)

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente. **LEI IMPUGNADA:** Lei nº 806, de 20 de janeiro de 2004 (Autoriza o Poder Executivo Estadual a criar o "Programa Saúde Itinerante", para atender localidades rurais e ribeirinhas, através de unidades móveis de saúde). (Grifos nossos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO DEFERIDO. Lei nº 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembléia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). Ação direta julgada procedente. **LEI IMPUGNADA:** Lei 781, de 20 de janeiro de 2004 (Autoriza do Poder Executivo a criar o Programa de Qualidade no Serviço Público Estadual e dá outras providências). (Grifos nossos)



*Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM*

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.

Nesse cerne, constata-se que a futura norma jurídica também 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/ALEAM

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). (Grifos nossos)

"Ação direta de inconstitucionalidade. 'Brasília Music Festival'. Lei distrital 3.189/2003. Previsão de encargos orçamentários às Secretarias de Estado de Cultura e de Segurança Pública. Projeto de lei encaminhado por parlamentar. Vício de



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

iniciativa. Violação aos arts. 61, § 1º, II, b; e 165, III, da CF." (ADI 4.180, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 11-9-2014, Plenário, DJE de 7-10-2014.) (Grifos nossos)

Lei do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. Estrutura e atribuições de órgãos e secretarias da administração pública. Matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo." (ADI 2.808, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 16-8-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006.) (Grifos nossos)

Ainda, ao contrário do que preceitua o art. 159, I da Constituição Estadual em simetria ao art. 167, I da CF/88, *in verbis*:

Art. 159. São vedados:

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

Conclui-se, portanto, que de fato, 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 inconstitucionalidades formal e material.

Diante das considerações, não em seu mérito, seara que não nos compete adentrar, aos ditames de ordem constitucional e jurídica, a



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR/ALEAM

propositura afronta aos preceitos constitucionais mencionados acima, motivo pelo qual recomendo sua rejeição.

III - VOTO

Do esboçado na fundamentação, e por existir óbice constitucional, manifesto-me **CONTRÁRIO** pela aprovação do Projeto de Lei em epígrafe, conclamando aos demais membros desta Comissão 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, 13 de julho de 2016.



DEPUTADO DAVID ALMEIDA
Relator