



**ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**



PARECER N° ____/2017

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N° 02/2017

ORIGEM: MENSAGEM GOVERNAMENTAL N° 23/2017

PROPONENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

RELATOR: DEPUTADO ORLANDO CIDADE

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N° 02/2017, QUE INSTITUÍ O *NOVO REGIME FISCAL* NO ÂMBITO DO ESTADO DO AMAZONAS. PARECER SOBRE A ADMISSIBILIDADE DA PROPOSTA. Caráter preliminar da análise de admissibilidade – art. 91, I, do RIALEAM. Exame circunscrito aos aspectos formais de constitucionalidade e juridicidade. Verificação, nesse estágio incipiente do processo legislativo, dos requisitos referentes à iniciativa e competência legislativas. Requisitos presentes. Iniciativa prevista no art. 32, II, c/c art. 33, § 1°, II, “b”, da Constituição do Amazonas e art. 61, § 1°, II, “b”, da Constituição da República. Competência Legislativa prevista no art. 18, caput, 24, II, e 25, § 1°, da Constituição da República e art. 1° da Constituição do Amazonas. Ausência das vedações previstas no art. 60, §§ 1° e 4°, da Constituição da República e art. 32, § 1°, da Constituição do Amazonas. Parecer pela admissibilidade da PEC n° 02/2017.

I. RELATÓRIO.

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição amazonense – PEC n° 02/2017, encaminhada pelo Exmo. Governador do Estado, Sr. José Melo de Oliveira, instituindo o *Novo Regime Fiscal* no âmbito do Estado do Amazonas.



**ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**



A proposição acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Amazonas os arts. 63 a 70, nos quais são fixados limites às despesas correntes a serem realizadas pelos **Poderes Executivo**, neste incluído a Administração Direta e Indireta, **Legislativo**, neste incluído o Tribunal de contas do Estado, **Judiciário**, bem como o **Ministério Público** e a **Defensoria Pública** estaduais, no período de **1.1.2018 a 31.12.2027** (dez exercícios financeiros), disciplinando a aplicação e a observância destes limites, bem como estabelecendo sanções em caso de descumprimento dos tetos de gastos propostos.

A proposta foi encaminhada a esta Comissão Permanente pelo Exmo. Presidente da Mesa Diretora, conforme despacho assentado às fls. 02, datado do dia 02.03.2017, endossado pelo despacho de fls. 09, do Exmo. 1º Vice-Presidente da Mesa, datado do dia 07.03.2017.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

A Proposta de Emenda à Constituição Estadual recebe do Regimento Interno desta Casa - RIALEAM (Resolução Legislativa nº 469/2010) regime de tramitação especial, na forma do art. 91.

Nessa hipótese, conforme estabelecido no inciso I do art. 91 do RIALEAM¹, assiste a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final - CCJR o exame e parecer de caráter preliminar sobre a admissibilidade da PEC, ficando para a Comissão Especial de que trata o art. 51, I, "a", do mesmo regimento² o exame e parecer conclusivo sobre sua constitucionalidade, juridicidade e adequação, nos termos do inciso IV do Art. 91.

Sendo de propósito preliminar, a análise desta Comissão sobre os termos da PEC nº 02/2017 deve circunscrever-se aos aspectos formais de admissibilidade, que atuam como condição de procedibilidade da proposta, não devendo se adentrar, nesse estágio incipiente do processo legislativo, no terreno dos aspectos materiais de constitucionalidade e juridicidade da mesma, razão pela qual não assume espaço a aplicação o § 4º do art. 127 do RIALEAM na espécie.

¹ Art. 91. A Proposta de Emenda à Constituição do Estado tramita mediante as seguintes regras:

I - o Presidente despacha a proposta à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para exame e parecer preliminar de sua admissibilidade;

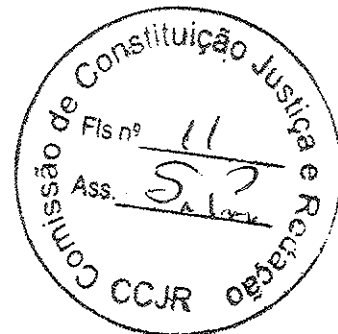
² Art. 51. As Comissões Especiais são constituídas para fim determinado, por proposta da Mesa Diretora ou a requerimento subscrito por um terço dos Deputados, sujeito à deliberação do Plenário, destinadas a:

I - emitir parecer sobre:

a) proposta de Emenda à Constituição;



**ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**



Portanto, a análise da compatibilidade constitucional material da PEC nº 02/2017 em face das regras constitucionais Federais e locais que disciplinam o orçamento dos Poderes Públicos, não será objeto de análise nesse momento, a fim de não se incorrer em excessos e não haver usurpação da competência regimental da Comissão Especial.

Mesmo a análise sobre os aspectos formais de admissibilidade constitucional e jurídica da PEC operada nesta Comissão não vinculará a Comissão Especial, que poderá reexaminar estas questões com mais densidade e exaustão e concluir de forma diferente. O presente exame se reveste de juízo prelibatório e será essa a extensão que se lhe imprimirá neste parecer.

Feitas estas colocações elucidativas, passamos à análise dos aspectos formais de constitucionalidade e juridicidade da PEC nº 02/2017, a fim de aferir sua admissibilidade.

Quanto à constitucionalidade formal³, essa se verifica pela observância das regras constitucionalmente estabelecidas para o processo de elaboração da norma, desde sua deflagração até sua conclusão.

No que atine ao processo legislativo, a ordem constitucional prescreve normas quanto à iniciativa, a competência e o procedimento para a aprovação e sanção para cada espécie de norma, sendo que no caso concreto são aquelas aplicáveis às emendas constitucionais.

Concernente aos requisitos formais de constitucionalidade, estes são classificados em três tipos, quais sejam, subjetivo, orgânico e procedimental ou formal propriamente dito.

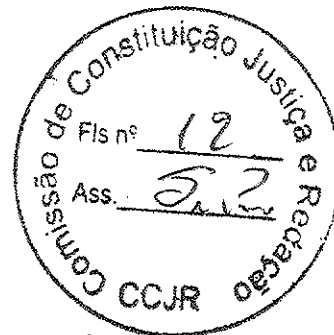
O subjetivo⁴ reporta-se à legitimidade outorgada pela Constituição para deflagrar o processo legislativo, é dizer, a iniciativa para submeter a proposição ao Poder Legislativo.

³ A **inconstitucionalidade formal** é aquela que envolve um vício no processo de produção das normas jurídicas, na medida em que as leis ou atos normativos são editados em desconformidade com as normas previstas constitucionalmente. Nesse sentido, fala-se na obediência a requisitos formais. Esses dizem respeito, conforme salientando, ao modo ou a forma de elaboração (produção) da lei ou do ato normativo. Ou seja, se as leis ou atos normativos respeitaram (observaram) em sua gênese as normas previstas na Constituição. Sem dúvida, os vícios formais envolvem defeitos na formação do ato normativo. (GONÇALVES FERNANDES, Bernardo – Curso de Direito Constitucional – 6ª Edição, Ed. JusPodivm, BH, pag. 1.084).

⁴ **Requisitos formais subjetivos:** dizem respeito a primeira fase do processo legislativo, qual seja a iniciativa. Portanto, relaciona-se ao sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar/deflagrar o processo. Um exemplo de inconstitucionalidade formal subjetiva é o caso de um deputado ou um senador apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da República, prevista no art. § 1º, da CR/88. Estaríamos diante do que a doutrina e a jurisprudência majoritária intitulam de vício de iniciativa, e a mesma afirma ainda que a sanção do Presidente da República não supre o vício. (GONÇALVES FERNANDES, Bernardo – Curso de Direito Constitucional – 6ª Edição, Ed. JusPodivm, BH, pag. 1.085)



**ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**



O orgânico⁵ refere-se à competência legislativa do ente federativo para dispor sobre a matéria objeto da proposição, segundo a repartição de competências feita no plano constitucional magno entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O procedimental ou formal propriamente dito⁶ diz respeito à tramitação, quórum, votação e promulgação da emenda à Constituição.

No caso dos autos, como se trata da análise preliminar da admissibilidade da PEC nº 02/2017 para que ela possa ser tramitada segundo as normas constitucionais e regimentais que lhe são próprias, o exame da constitucionalidade formal na gênese do processo legislativo deve ser ater aos aspectos subjetivo e orgânico, uma vez que somente estes dois são possíveis de ser examinados nesse primeiro momento.

Quanto ao aspecto subjetivo, a PEC foi proposta pelo Exmo. Governador do Estado do Amazonas, o qual é legitimado para tal fim pelo art. 32, II, da Constituição do Amazonas⁷.

Ademais, a matéria versada na PEC – orçamento – se insere dentre aquelas que são da iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 33, § 1º, II, “b”, da Constituição do Amazonas⁸ e art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição da República⁹, este último a ser observado pelo legislador constituinte estadual, conforme entendimento pacífico do STF (*vide* ADI 3.061, Rel. min. Ayres Britto, julg. 5-4-2006, DJ 9-6-2006¹⁰).

⁵ **Inconstitucionalidade formal orgânica:** envolve o descumprimento de regras de competência previstas na CR/88 para a produção do ato. Como exemplo, podemos citar uma norma estadual que venha a legislar sobre direito penal e com isso descumprir o art. 22, I, da CR/88, que estabelece ser matéria de competência privativa da União a legislação sobre direito penal. Portanto, se uma Lei Estadual dispuser sobre essas matérias do art. 22, I (sem a necessária delegação prevista no art. 22, parágrafo único) haverá, então, inconstitucionalidade formal orgânica por descumprimento de regra de competência. (GONÇALVES FERNANDES, Bernardo – Curso de Direito Constitucional – 6ª Edição, Ed. JusPodivm, BH, pag. 1.084)

⁶ **Inconstitucionalidade formal propriamente dita:** ocorre por inobservância das normas do processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 CR/88. Nesse caso, irá ocorrer o descumprimento do devido processo legislativo constitucional. (GONÇALVES FERNANDES, Bernardo – Curso de Direito Constitucional – 6ª Edição, Ed. JusPodivm, BH, pag. 1.085)

⁷ Art. 32. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

II - do Governador do Estado;

⁸ Art. 33 [...]

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

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e matéria orçamentária;

⁹ Art. 61 [...]

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

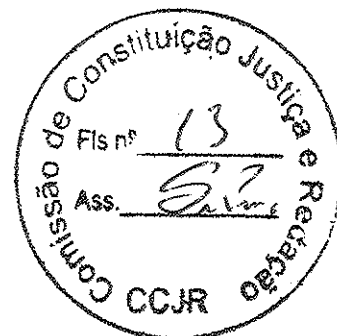
II - disponham sobre:

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

¹⁰ A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de **compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste** (Cf. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Min. Sydney Sanches, entre outras).



**ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**



Como relatado acima, a PEC sob apreciação impõe limites para realização de despesas correntes não somente no âmbito do Poder Executivo, como nas esferas dos Poderes legislativo, Judiciário e dos órgãos com autonomia financeira (MPE e DPE).

Poderia se cogitar se a PEC não encerraria, em alguma medida, violência ao Princípio da separação dos Poderes, tendo em vista a autonomia econômica e financeira inerente aos demais Podres e órgãos citados, o que inviabilizaria continuação de sua tramitação, tendo em vista a vedação expressa prevista no art. 60, § 4º, III, da Constituição da República¹¹.

Todavia, a autonomia econômica e financeira dos outros Poderes, MPE e DPE é aquela que lhes foi outorgada pela ordem constitucional, e esta, em matéria orçamentária, a resignou no que afeta à liberdade de elaboração de suas propostas orçamentárias, segundo a realidade e necessidade de cada um.

Todavia, a noção de limites orçamentários a serem observados quando da elaboração destas propostas é algo ínsito a elas mesmas, tanto por força de expressa previsão constitucional, como pela natureza limitativa dos recursos públicos.

É o que se depreende do que previsto nos arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º e § 5º, 127, § 3º e § 6º, e 134, § 2º, da Constituição da República e art. 21, § 1º, art. 67, par. único, art. 85, par. único, e art. 102, § 1º, da Constituição Estadual, este último com redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 77/2013, os quais transcrevemos abaixo, *verbis*:

CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, **observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;**

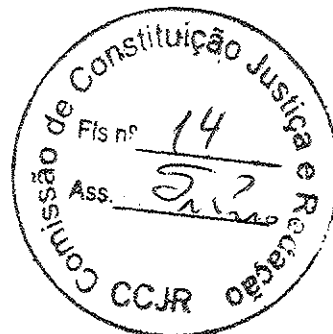
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, **observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;**

¹¹ § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
III - a separação dos Poderes;



ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL



Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada **autonomia administrativa e financeira.**

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias **dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, **não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.**

Art. 127. [...]

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária **dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, **não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.**

Art. 134. [...]

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas **autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.**

CONSTITUIÇÃO DO AMAZONAS

Art. 21. O Poder Legislativo **tem autonomia administrativa e financeira.**

§ 1º. Sua proposta orçamentária será elaborada **dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando-a ao Poder Executivo.**

Art. 67. Ao Poder Judiciário é assegurado **autonomia administrativa e financeira.**

Parágrafo único. O Tribunal de Justiça elaborará sua proposta orçamentária, **dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando-a ao Poder Executivo.**

Art. 85. [...]

Parágrafo único. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária **dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conjunto com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.**

Art. 102. [...]

§1.º À Defensoria Pública do Estado, nos termos dos arts. 134 e 168, da Constituição Federal, é assegurada **autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro**



**ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**



dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, §2.º, da Constituição Federal.

Em todos esses preceitos constitucionais é assentado que os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública possuem autonomia para elaborar suas propostas orçamentárias, as quais, contudo, devem se conformar aos limites fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, prevendo medidas para o caso de extrapolação destes limites.

A LDO, responsável por assinar os referidos limites, por sua vez, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, art. 165, II, da Constituição da República¹² e art. 157, II, da Constituição do Amazonas¹³.

Assim, a ordem constitucional legítima, nos limites dela, a fixação de limites orçamentários para elaboração da proposta orçamentária dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, sem que isso signifique hostilidade ao princípio da separação dos poderes.

O *Novo Regime Fiscal* proposto pela PEC nº 02/2017 não inova no que já estabelecido pela ordem constitucional vigente, e o faz por espécie normativa hierarquicamente superior à LDO, pois o faz por reforma constitucional.

Sem avançarmos quanto aos aspectos da constitucionalidade material da PEC sob exame, pelas razões regimentais expostas alhures, é importante ressaltar que o *Novo Regime Fiscal* fixa limites para a realização de despesas correntes e prever regras a serem adotadas em caso de transbordamento destes limites, disciplinando, portanto, o teto para os gastos públicos nos exercícios financeiros compreendidos entre 2018 a 2017 no âmbito do Estado do Amazonas.

Tal regime proposto pela PEC em voga não colide com as regras e princípios constitucionais vigentes, antes se harmoniza com o sistema por eles formado e o integra naquilo que já é expressamente previsto na Constituição da República e do Amazonas.

No que toca à competência do Estado do Amazonas para legislar sobre a matéria veiculada na PEC nº 02/2017, esta decorre do que previsto já na Carta

¹² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
II - as diretrizes orçamentárias;

¹³ ART. 157. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
II - as diretrizes orçamentárias;



**ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**



Magna¹⁴, que prever o seu art. 24, II, a competência legiferante concorrente para legislar em matéria orçamentária; o seu art. 18, *caput*, que assegura a autonomia político-administrativa aos Entes Federados, bem como pelo disposto no art. 25, § 1º, sobre a auto-organização dos Estados por meio de suas Constituições. Tal fundamento é reforçado pelo art. 1º da Constituição do Amazonas¹⁵.

Desta feita, sem maiores digressões, fica irrefutável a competência do Estado do Amazonas para instituir nos seus domínios seu próprio Regime Fiscal, nos moldes daquela já implementado no plano federal pela PEC nº 95/2016, em vista da sua autonomia financeira e orçamentária.

Apenas para registro, não incide na hipótese nenhuma das vedações previstas no art. 60, § 1º, da Constituição da República¹⁶ e art. 32, § 1º, da Constituição do Amazonas¹⁷, visto que não se verificam as situações excepcionais de conturbação social neles previstas, bem como não se vislumbram, em juízo prelibatório, ofensa as demais cláusulas pétreas contidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República.

Por fim, verifica-se que o inteiro teor da PEC nº 02/2017 obedece às regras de boa redação e técnica legislativa, estando bem sistematizada e indene de obscuridade ou erros materiais graves.

III. CONCLUSÃO.

Firme nos fundamentos apresentados, satisfeitos os requisitos formais exigidos pela ordem constitucional para que seja submetida a regular processo legislativo, **MANIFESTO VOTO FAVORÁVEL à admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 02/2017**, abstendo-me de adentrar na análise dos aspectos da constitucionalidade material, que ficará a cargo da Comissão Especial de que trata o art. 51, I, "a", do RIALEAM.

¹⁴ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos, nos termos desta Constituição.**

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

II - orçamento;

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

¹⁵ Art. 1º. O Estado do Amazonas, constituído de Municípios, **integra com autonomia político-administrativa a República Federativa do Brasil, fundado:**

¹⁶ Art. 60 [...]

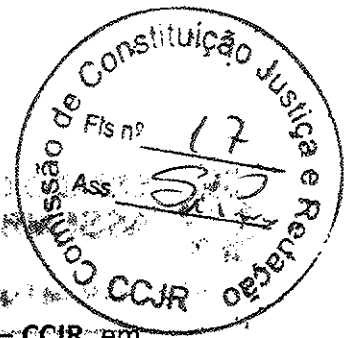
§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Art. 32 [...]

¹⁷ § 1º. É vedada emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, do estado de defesa ou de estado de sítio.



ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL



S.R. DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL — CCJR, em
Manaus, 14 de março de 2017.

Deputado ORLANDO CIDADE
Relator



ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação

por Indicação de

doles apresentação e P. 1. 21

CAV. DE ALMEIDA do Relator

Em 20.1.2017

PRESIDENTE

RELATOR

[Signature]
5027