



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

PARECER N° ____/2018

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N° 03/2018

ORIGEM: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO AMAZONAS

AUTOR: DEPUTADO DAVID ALMEIDA - PSB

RELATOR: DEPUTADO ABDALA FRAXE - PODEMOS

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N° 03/2018 – COM SUBSTITUTIVO – QUE ALTERA AS REGRAS ATINENTES À EXECUÇÃO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS ORIUNDAS DO PODER LEGISLATIVO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

PARECER PRELIMINAR PELA 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, quórum e competência legislativas. Requisitos presentes. Competência Legislativa prevista no art. 18, *caput*, 24, II, e 25, § 1º, da Constituição da República e art. 1º da Constituição do Amazonas. Ausência das vedações previstas no art. 60, §§ 1º e 4º, da Constituição da República e art. 32, § 1º, da Constituição do Amazonas. Parecer pela admissibilidade da PEC nº 03/2018, com as alterações contempladas no substitutivo.

I. RELATÓRIO.

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição amazonense – PEC nº 03/2018, de autoria do Exmo. Deputado David Almeida (PSB), que altera as regras atinentes à execução das emendas orçamentárias impositivas oriundas do Poder Legislativo e dá outras providências.

A proposta original foi subscrita por outros 10 (dez) Deputados, por assinaturas apostas no corpo da PEC.



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

Ato contínuo, o autor da proposta apresentou um substitutivo integral do texto da PEC, já contempladas as emendas modificativas e aditivas que entendeu pertinentes à matéria, conforme justificativas apresentadas. O substitutivo foi subscrito, nos mesmos moldes, por outros 13 (treze) deputados.

Por esta razão, a presente análise recairá sobre o texto consolidado da PEC, contido no seu substitutivo.

Pelo texto consolidado, altera-se a parte final do § 9º, III, do art. 157, bem como altera a redação dos autuais §§ 8º a 17 do art. 158 da Constituição Estadual, ao qual foi acrescido mais 3 (três) parágrafos pela PEC, para passar a contar com 20 (vinte) parágrafos, renumerados.

A proposta foi encaminhada a esta Comissão Permanente pelo Exmo. 1º Vice-Presidente da Mesa Diretora, conforme despacho assentado às fls. 01, datado do dia 31.10.2018, endossado pelo despacho de fls. 06, da mesma data.

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, previsto no art. 91.

Consoante o 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 03/2018 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.

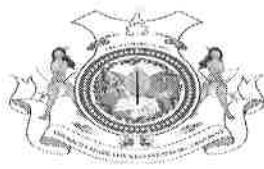
¹ Art. 91. A Proposta de Emenda à Constituição do Estado tramita mediante as seguintes regras:

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 compatibilidade constitucional plena da PEC nº 03/2018 em face das regras constitucionais federais e estaduais que disciplinam o tema, 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 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 da PEC nº 03/2018, com seu texto consolidado no substitutivo, 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.

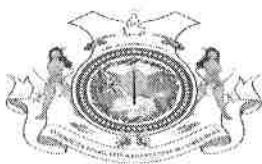
No que atine ao processo legislativo, a ordem constitucional prescreve normas quanto à iniciativa, a competência e o procedimento para a aprovação de cada espécie legislativa, sendo que no caso concreto são aquelas aplicáveis às emendas constitucionais.

Os requisitos formais de constitucionalidade, portanto, se classificam em três categorias, quais sejam; subjetivo, orgânico e procedural 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 à tramitação.

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 requesitos 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 inicio ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da Republica, prevista no art. § 1º, da CR/88. Estariamos 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 Republica 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 procedural 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 03/2018 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 se ater aos aspectos subjetivo e orgânico, uma vez que somente estes dois são possíveis de ser examinados nesse primeiro momento, haja vista que este é o primeiro ato procedural de tramitação da PEC.

Quanto ao aspecto subjetivo, o texto consolidado da PEC, de autoria do Deputado David Almeida, foi subscrito por outros 13 (treze) Deputados, atendendo, com bastante sobra, ao quórum qualificado previsto no art. 32, I, da Constituição Estadual⁷.

No que toca à iniciativa para deflagrar o presente processo legislativo, a matéria versada na PEC – muito embora envolva execução orçamentária – escapa à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, prevista no 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:

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

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



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

Com efeito, a PEC sob exame se prende rigorosamente em intervir e alterar as regras de execução do chamado ‘orçamento impositivo’, o qual corresponde ao limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida do Estado, nos termos da redação atual do § 8º do art. 158 da Constituição estadual, acrescentado pela EC nº 95/2016.

A presente PEC não traz, em matéria orçamentária, qualquer regra estranha à execução do orçamento impositivo, que emergiu no âmbito doméstico, inclusive no cenário nacional (EC nº 86/2015 à CF/88), de proposta de iniciativa do próprio Poder Legislativo.

De fato, tanto a EC nº 86/2015 no âmbito da União, quanto à emenda EC nº 96/2016 no âmbito do Amazonas, cujas iniciativas legislativas foram dos respectivos parlamentos, colocaram sob a ‘gestão’ do Poder Legislativo, nos limites previstos nas respectivas cartas constitucionais, a receita orçamentária de 1,2% da receita corrente líquida estimada para o exercício financeiro, prevendo as regras de execução necessárias à boa aplicação e efetividade deste fragmento do orçamento estatal.

A figura das emendas impositivas inaugurou em todo país um instituto *sui generis* em matéria orçamentária, que recebeu na Constituição da República, parâmetro maior observado pelos Estados membros na disciplina que encamparam sobre o assunto, regras igualmente específicas e excepcionais, que as distinguem, em matéria orçamentária, da disciplina ordinária sobre a execução do orçamento estatal, que continua submetida às mesmas regras.

É exatamente quanto ao orçamento ordinário e comum do Estado que se refere à iniciativa privativa prevista no art. 33, § 1º, II, “b”, da Constituição do Amazonas e art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição da República, a respeito do qual a PEC analisada não faz qualquer intervenção.

Quanto ao orçamento impositivo, a iniciativa legislativa para dispor sobre ele, assim como foi para criá-lo, não poderia se sujeitar a outro Poder que não ao próprio Poder Legislativo, pois se trata da execução do orçamento que a ordem constitucional, por meio das emendas citadas, colocou sob a guarda do Legislativo.

Desta feita, desde que se detenha ao limite de 1,2% da receita corrente líquida que é destinado pela Constituição ao orçamento impositivo, não havendo ingerência no remanescente de 98,8% da receita de mesma espécie, bem como sobre qualquer percentual da receita de capital, o Poder Legislativo, por iniciativa legislativa própria,

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

pode legislar em matéria orçamentária referente à aplicação, execução e efetividade do orçamento impositivo, já que este se rege pelas regras constitucionais específicas e excepcionais que orientaram sua eclosão na ordem constitucional nacional (EC nº 86/2015 à CF/88), inclusive com relação à iniciativa privativa citada alhures.

De fato, condicionar à iniciativa privativa de que trata o art. 33, § 1º, II, "b", da Constituição do Amazonas qualquer alteração do regramento constitucional aplicável ao orçamento impositivo, implicaria em uma contradição inconstitucional, na medida em que a mudança das regras atuais, cujas experiências nos dois exercícios financeiros em que vigoraram as revelaram inaptas para assegurar o caráter impositivo que se pretendeu imprimir à parcela do orçamento assim adjetivado, se sujeitaria ao total alvedrio do Poder para o qual toda sua obrigatoriedade está voltada e à qual solememente resiste e frustra mediante as manobras comportadas pela forma como a matéria está disciplinada hodiernamente.

Essa contradição fica ainda mais evidente quando as regras atuais, assim como a própria figura do orçamento impositivo, não decorreram de PEC de iniciativa do Poder Executivo, ficando excepcionada a regra do art. 33, § 1º, II, "b", da Constituição do Amazonas, não fazendo sentido que as alterações destas mesmas regras se sujeitem a tal iniciativa privativa, devendo ser aplicado a máxima do direito de que o acessório segue o sorte do principal.

Com efeito, se coube a uma PEC de iniciativa do Poder Legislativo a concepção do denominado orçamento impositivo, com a fixação das regras atuais que o regem, não poderia a iniciativa para a alteração destas regras se sujeitar a uma iniciativa diferente daquela pela qual surgiram.

No que toca à competência do Estado do Amazonas para legislar sobre a matéria veiculada na PEC nº 03/2018, esta decorre do que previsto já na Carta Magna¹¹, que prever o seu art. 24, II, a competência legiferante concorrente para legislar em matéria orçamentária, bem como do seu art. 18, *caput*, que assegura a autonomia político-administrativa aos Entes Federados, além do disposto no art. 25, §

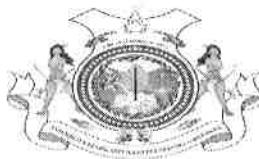
¹¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

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.



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

1º, sobre a auto-organização dos Estados por meio de suas Constituições. Tal fundamento é reforçado pelo art. 1º da Constituição do Amazonas¹².

Desta feita, sem maiores digressões, fica irrefutável a competência do Estado do Amazonas para instituir e disciplinar nos seus domínios a execução das emendas parlamentares impositivas, em vista da sua autonomia financeira e orçamentária, observado o limite quantitativo previsto no plano federal pela PEC nº 86/2015.

Apenas para registro, não incide na hipótese nenhuma das vedações previstas no art. 60, § 1º, da Constituição da República¹³ e art. 32, § 1º, da Constituição do Amazonas¹⁴, visto que não se verificam as situações excepcionais de conturbação social neles previstas, bem como não se vislumbram, em juízo prelibatório, ofensa às demais cláusulas pétreas contidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República.

Quanto a esse último aspecto constitucional, ressalta-se que os motivos veiculados nas justificativas da PEC são elucidativos e juridicamente indenes, principalmente quando afirma que o conteúdo da proposição conserva intacta independência do Poder Executivo.

Como bem esclarecido, a PEC trouxe modificações nas regras quanto a prazos, cronograma, transparência e consequências em caso de inadimplência praticadas pelo Poder Executivo na execução das emendas parlamentares impositivas, buscando vestir a efetividade que delas se espera, em vista do principal predicado que a ordem constitucional visou entregar-lhe, a saber, sua compulsoriedade.

As alterações inseridas quanto a esses aspectos, buscando revestir as emendas impositivas da eficácia necessária, não representam qualquer ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que se deteve no objetivo legítimo de apenas buscar concretude na obrigatoriedade do chamado orçamento impositivo, obrigatoriedade esta que é amplamente frustrada diante das regras constitucionais vigentes.

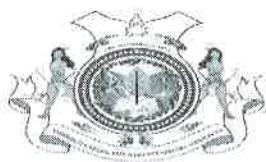
Por fim, verifica-se que o inteiro teor da PEC nº 03/2018 obedece às regras de boa redação e técnica legislativa, estando bem sistematizada e livre de obscuridade ou erros materiais graves.

¹² Art. 1º. O Estado do Amazonas, constituído de Municípios, integra com autonomia político-administrativa a República Federativa do Brasil, fundado:

¹³ Art. 60 [...]

¹⁴ § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
Art. 32 [...]

¹⁵ § 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**

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 03/2018, nos termos do texto consolidado na emenda substitutiva apresentada**, 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.

S.R. DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL – CCJR, em
Manaus, ____ de novembro de 2018.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Abdala Fraxe".

Deputado ABDALA FRAXE
Relator

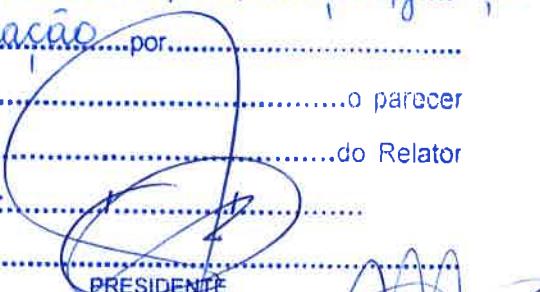


ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

A Comissão de Constituição, Justiça
e Redação por.....

de votos..... o parecer

do Relator

Em:


PRESIDENTE

RELATOR

