



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR

MENSAGEM N.º 093/2016

Veto n.º 02

Manaus, 30 de dezembro de 2016.

1.ª Impressão.  
2.ª Comissão Especial.  
Em 02.10.2017

Senhor Presidente,  
Senhores Deputados,

Comunico a Vossas Excelências que, no uso da prerrogativa a mim deferida pelo artigo 36, § 1.º, da Constituição Estadual, decidi pela oposição de **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei que “ESTIMA a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2017”, de iniciativa deste Poder Executivo e do qual resultou a Lei n.º 4.420, publicada no Diário Oficial do Estado desta data, que também contempla a publicação da presente Mensagem contendo os *MOTIVOS DE VETO*, nos termos constitucionais.

Aposto em face da ocorrência de *inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público*, como passo a demonstrar, o veto alcança os dispositivos a seguir transcritos, resultantes de Emendas oferecidas no âmbito dessa Casa e que lograram aprovação do Plenário:

“Art. 3.º .....

*III - o desenvolvimento e resultados da meta fiscal para o exercício financeiro, com participação da sociedade, em audiência pública, após prévia disponibilização, no Portal do Governo do Estado, de relatório de resultados das ações.”*

.....

“Art. 15. ....

**Parágrafo único.** *O pagamento dos reajustes salariais da reestruturação remuneratória da Polícia Civil, da Universidade do Estado do Amazonas e Procuradoria do Estado inicia em janeiro de 2017, independentemente da entrada do recurso a que se refere o caput do artigo 15, sendo suplementada em folha tão logo entre o recurso no orçamento do Estado.*

---

Excelentíssimo Senhor  
Deputado **JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA NETO**  
Digníssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR

*“Art. 16. Para o desenvolvimento e fortalecimento do Setor Primário, haverá o remanejamento de recursos conforme descrito em anexo, devendo tal ação ser consolidada no orçamento final da Secretaria de Estado da Produção Rural - SEPROR e do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas - IDAM.*

*Art. 17. Ficam os recursos da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC remanejados internamente entre suas ações, devendo os mesmos serem consolidados no orçamento final de acordo com a destinação fixada nos anexos.”*

Examinando-se cada um dos dispositivos vetados, à luz dos dois motivos constitucionalmente previstos para a oposição de veto, temos que:

a) a redação conferida, por Emenda Parlamentar, ao inciso III do artigo 3.º – cujo *caput* se reporta à fixação da despesa – faz referência ao “desenvolvimento e resultados da meta fiscal ... com participação da sociedade em audiência pública”; não se coadunando tal norma com o disposto no *caput* e nos incisos I e II do mesmo artigo, e não expressando o texto sua finalidade, tenho como **contrária ao interesse público** a sua inserção na Lei Orçamentária.

Ressalto, por oportuno, que, além do controle a que é submetido pelos órgãos específicos, o Poder Executivo disponibiliza para os cidadãos em geral todas as suas informações no Portal da Transparência do Estado do Amazonas, em especial as relativas à execução orçamentária, dispondo-se este Governo a auscultar a sociedade, como sempre o fez, pelas mais diversas formas e pelos diferentes procedimentos.

Por outro lado, a norma em comento fere, ainda, flagrantemente, o princípio da separação dos Poderes estampado no art. 2º, da Constituição Federal, *verbis*:

*“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*



**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR**

A leitura do inciso III do artigo 3º vetado demonstra que o Poder Legislativo, inconstitucionalmente, impôs ao Poder Executivo a obrigatoriedade de contemplar, na Lei Orçamentária Anual, prioridades estabelecidas em audiências públicas. Significa dizer que retirou do Poder Executivo a iniciativa e a respectiva autonomia que lhe foram concedidas pela Carta Magna. Nesses termos, impede o planejamento e também subtrai a iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo pela Constituição Federal.

A jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal ampara a tese aqui defendida, conforme se extrai do excerto a seguir:

ADI 1759/10 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a) Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 14/04/2010

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010

EMENT VOL-02411-01 PP-00052 RTJ VOL-00271 PP-00110  
RT v. 99, n. 901, 2010, p. 105-108

REQTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADVS. GENIR JOSÉ DESTRI E OUTRA

REQDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA  
CATARINA

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente.



**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Decisão

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente), julgou procedente a ação direta. Ausentes o Senhor Ministro Cezar Peluso, representando o Tribunal no 12º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Justiça Criminal, em Salvador/BA, e o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Plenário, 14.04.2010.

**b) o parágrafo único do artigo 15**, com a redação definida por essa Casa, conflita flagrantemente com o disposto no *caput* do mesmo artigo: com efeito, enquanto o *caput* do artigo 15 se reporta à probabilidade da constituição de receita oriunda da repatriação de recursos do exterior, tal como informou o Titular da Secretaria de Fazenda à Comissão de Finanças Públicas desse Poder, não sendo possível a configuração de data ou prazo para a efetivação de despesas à sua conta, o dispositivo vetado determinava a efetivação da despesa independentemente do ingresso dos recursos, a partir do mês de janeiro de 2017, contrariando o interesse público, portanto, o ingresso no mundo jurídico de norma impondo despesa sem a existência da correspondente receita e ferindo de frente, ademais, normas federais de contabilidade pública, cabendo destacar, ainda, que o dispositivo vetado desvirtuaria por completo o caráter meramente autorizativo do orçamento público, ao criar despesa desvinculada da correspondente receita.

Sobreleva enfatizar que o Estado não tem o domínio absoluto sobre os recebimentos, pois estes dependem de terceiros (contribuintes). Apenas com o efetivo ingresso da receita é que se pode concretizar a despesa. Esse é o ensinamento de FURTADO, J.R. Caldas, Direito Financeiro, Ed. Fórum Belo Horizonte, 3ª ed., 2012, p.110:

*“Diz-se comumente que as leis orçamentárias brasileiras não são impositivas, ou seja, têm natureza autorizativa. Isso quer dizer que o disposto no PPA não vincula a elaboração das respectivas LDOs, que também não obrigam as leis orçamentárias, que igualmente não garantem a execução das despesas nela fixadas. (...)”*



**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR**

*Em suma: as leis orçamentárias autorizam os programas governamentais nelas contidos e proibem todos os demais por elas não contemplados.*

*Em face desses argumentos, firmou-se no País o entendimento no sentido de que o orçamento público não impõe ao Poder Executivo a realização das despesas por ele fixadas, ficando a autoridade administrativa autorizada para, segundo critérios de conveniência e oportunidade – porém dentro do que foi fixado na lei orçamentária –, efetivar os gastos e implementar as políticas econômicas e sociais, delineadas pelo Poder Legislativo.*

*Nessa direção, trilhou antiga decisão do Supremo Tribunal Federal, quando afirmou que ‘a previsão de despesas, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial’. (...) Pode-se dizer que ela não é só lei formal, mas que ela estabelece aquilo que pode ou não pode fazer o governo, em sua gestão financeira. Assim, no plano administrativo, diante da autorização orçamentária, pode o governo deixar de aplicar esta ou aquela verba, uma vez que assim o exijam os superiores interesses da Administração.”*

A inteligência da citação supra está plasmada no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, *verbis*:

**“Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

**§ 8º** A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Trata-se de violação ao princípio constitucional do equilíbrio orçamentário, inserto nos arts. 165 a 169 da CF, embora a ele esses dispositivos não se refiram expressamente. Contudo, o princípio do equilíbrio orçamentário é de observância obrigatória, eis que, como ensina Uadi Lamego, *“o intérprete do sistema constitucional orçamentário deverá observar as hipóteses de equivalência entre o montante das despesas autorizadas e o volume da receita planejada para o exercício financeiro, observando possíveis desequilíbrios no orçamento, é dizer, o déficit (despesa autorizada maior do que a receita prevista) e o superávit (receita estimada maior do que a despesa autorizada).”* (Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 2007, p.1230).

**c) o artigo 16**, vetado, além de inconstitucional por significar completa invasão na competência do Governador em dispor sobre o funcionamento dos órgãos do Poder Executivo (Constituição do Estado, artigo 33, § 1.º, inciso II, alíneas “b” e “e”), também contrariaria o interesse público, pois, sob o pretexto de suprir a Secretaria de Estado da Produção Rural - SEPROR e o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas – IDAM, importaria a retirada ou a supressão de recursos de órgãos vitais - sequer formalmente identificados no texto legal - para o funcionamento do Poder Executivo e, portanto, prejuízos à própria governabilidade do Estado.

Ressalte-se que a ausência da indicação dos recursos a serem anulados prejudica a aferição do cumprimento ao disposto no artigo 60, *caput* e parágrafo único da Lei n.º 4.369, de 27 de julho de 2016, que *“DISPÕE sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2017, e dá outras providências”*, que determinam que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual deverão ser elaboradas em conformidade com o disposto nos artigos 34 e 158, §§ 3.º e 4.º, da Constituição do Estado do Amazonas, observadas as disposições da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e que não poderão ser cancelados recursos correspondentes a pessoal e encargos sociais, serviços da dívida, transferências constitucionais aos Municípios, precatórios, obrigações tributárias e contributivas, fontes vinculadas, contrapartidas de programas financiados, valor referente ao percentual mínimo estabelecido para a reserva de contingência contida no artigo 22, valor projetado para custeio de contas públicas alocados em ação específica e manutenção mínima dos órgãos e unidades da administração pública, para se constituírem em recursos de emendas à despesa.



**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Nesse sentido, convém citar que pelo princípio da proibição de estorno de verbas é vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (CF, art.167, VI). Por categoria de programação deve-se entender a função, a subfunção, o programa, o projeto/atividade/operação especial e as categorias econômicas de despesas. Significa dizer que haverá uma mudança nas prioridades na aplicação dos recursos públicos, fato que demanda lei específica para alterar a lei orçamentária. Tem-se nesse caso a subserviência ao princípio da legalidade, em sentido estrito, além do princípio da exclusividade a autorizar a lei específica.

Ainda nesse ponto, sobreleva considerar as lições de José Afonso da Silva, corroboradas por Hely Lopes Meirelles (1998, p. 226, Direito Municipal) no sentido de que a prévia autorização legal inserida no art. 167, VI da CF há de ser concedida caso a caso em que se mostre necessária a transposição do recurso.

Na mesma senda enveredam Heraldo Costa e José Teixeira Machado Jr (A lei 4.320 Comentada, 31ª ed., p.107) que consideram as hipóteses como “[...] reforma administrativa, repriorização das ações governamentais ou repriorização de gastos que dá margem á reformulação orçamentária nos três níveis de programação – institucional, programática e de gastos – sob as denominações de remanejamentos. Transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro conforme disposto no art. 167, VI, da Constituição federal. Estas alterações só podem ser autorizadas de per si, em lei específica.”

**d)** de igual modo, os três motivos de veto também se aplicam ao artigo 17, vetado, com o agravante de envolver o remanejamento de recursos federais, restando impossível o atendimento à norma proposta, uma vez que ausentes os critérios de ordem técnica indispensáveis à sua execução, pois seu cumprimento está condicionado à abertura de créditos suplementares, com compensação, resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, sendo indispensável a demonstração das unidades orçamentárias a serem suplementadas e anuladas, bem como a indicação da categoria de programação, entendidas como função, subfunção, programa, projeto/atividade/operação especial e categorias econômicas de despesas.



**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Desta sorte, conquanto, à primeira análise, albergados pelas normas do Orçamento Impositivo editadas com a Emenda Constitucional n.º 95, de 1.º de novembro de 2016, as Emendas Parlamentares das quais resultaram os dispositivos vetados afrontaram a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para propor leis que disponham sobre matéria orçamentária, mais especificamente sobre o orçamento anual, insculpidas no artigo 33, § 1.º, inciso II, alínea “b” e artigo 157, inciso III da Constituição Estadual, por simetria ao disposto no artigo 61, § 1.º, inciso II, alínea “b” e artigo 165, inciso III, da Constituição da República:

*“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, ao Defensor Público-Geral, ao Tribunal de Contas do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

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

*I – .....*

*II - disponham sobre:*

*.....*

*b) organização administrativa e matéria orçamentária;*

*.....*

*“Art. 157. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*.....*

*III - os orçamentos anuais.*

*.....”*



**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO GOVERNADOR**

Ademais, a Constituição do Estado do Amazonas, em seu artigo 158, § 3.º, por simetria ao disposto no artigo 166, § 3.º da Constituição da República, na seção dedicada aos orçamentos, estabelece que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, ou sejam, relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Assim, pelos argumentos expostos, cumpre-me, no desempenho da competência outorgada pelo Constituinte Estadual ao Chefe do Poder Executivo (artigo 36, § 1.º, da Constituição do Estado do Amazonas de 1989), concluir pela oposição de **VETO PARCIAL** – incidente sobre **o inciso III do artigo 3.º, parágrafo único do artigo 15 e artigos 16 e 17, por inconstitucionalidade material e contrariedade ao interesse público.**

Na oportunidade em que, nos termos constitucionais, submeto as razões do veto à apreciação dessa Casa Legislativa, reitero a Vossa Excelência e a seus ilustres Pares as expressões do meu elevado apreço.

  
**JOSÉ MELO DE OLIVEIRA**  
Governador do Estado