



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
GABINETE DO GOVERNADOR

MENSAGEM N.º 30 /2017

Veto nº 08

Manaus, 13 de março de 2017.

1.ª Imprensa
2.ª Comissão Especial
em 14.3.2017

Senhor Presidente

Senhores Deputados

Presidente

Comunico a essa Augusta Assembleia Legislativa que, no uso da prerrogativa a mim deferida pelo artigo 36, §1.º da Constituição Estadual, decidi pela aposição de **VETO TOTAL**, em razão de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, ao Projeto de Lei que, "**INCLUI o parágrafo único ao artigo 1.º da Lei n.º 2.830/2003 como norma interpretativa do caput acerca da inclusão de acidentes e doenças ocupacionais como eventos indenizáveis decorrentes do serviço.**"

Considerando o entendimento exposto no Parecer n.º 050/17-PPC/PGE, da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Ana Eunice Carneiro Alves, aprovado pela Procuradora-Chefe da Procuradoria do Pessoal Civil, Dra. Ellen Florêncio Santos Rocha e pela Procuradora-Geral do Estado, Dra. Heloysa Simonetti Teixeira, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados, a sanção à Proposição importaria em criação de nova hipótese indenizatória aos policiais civis, militares e bombeiros militares.

Embora a justificativa apresentada pela ilustríssima autora, Deputada Alessandra Campêlo da Silva, e o próprio texto do Projeto de Lei tenham se referido à norma como sendo de natureza interpretativa, a Lei n.º 2.830, de 3 de outubro de 2003, não previu a hipótese de indenização em caso de acidentes laborais e doenças ocupacionais decorrentes do serviço, inclusive de caráter psicológico.

Pelo exposto, considerando que a Constituição Estadual reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que versem sobre servidores públicos e militares, inclusive seu regime jurídico, criação e transformação de cargos, bem como aquelas com repercussão orçamentária, nos termos do artigo 33, § 1.º, inciso II, alíneas "b" e "c", da Constituição do Estado, o Projeto de Lei encontra-se eivado de vício de iniciativa do processo legislativo, que macula de inconstitucionalidade formal todo o Projeto de Lei.

Assim, nos termos constitucionais, submeto os motivos de veto à apreciação dessa Casa Legislativa.

JOSÉ MELO DE OLIVEIRA
Governador do Estado

Excelentíssimo Senhor
Digníssimo Deputado **DAVID ANTÔNIO ABISAI PEREIRA DE ALMEIDA**
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Governador

LEI N.º , DE DE DE 2017

INCLUI o parágrafo único ao artigo 1.º da Lei n.º 2.830/2003 como norma interpretativa do *caput* acerca da inclusão de acidentes e doenças ocupacionais como eventos indenizáveis decorrentes do serviço.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

FAÇO SABER a todos os habitantes que a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA decretou e eu sanciono a presente

LEI:

Art. 1.º O artigo 1.º da Lei n.º 2.830, de 3 de outubro de 2003, passa a contar com o parágrafo único na seguinte redação:

“Art. 1.º (...)

Parágrafo único. A norma do *caput* aplica-se em caso de acidentes laborais e doenças ocupacionais decorrentes do serviço, inclusive de caráter psicológico, devidamente atestados por Junta Médica Oficial.”

Art. 2.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO
AMAZONAS**, em Manaus, de de 2017.

JOSÉ MELO DE OLIVEIRA
Governador do Estado

JOSÉ ALVES PACÍFICO
Secretário de Estado Chefe da Casa Civil



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PROCESSO Nº 1500/17-PGE (006.0001076.2017-Casa Civil)
INTERESSADO: Casa Civil
ASSUNTO: Análise de projeto de lei encaminhado à sanção ou veto governamental.
Inclusão do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 2.830/03, como norma interpretativa
do caput. Indenização.

PARECER Nº 050/17-PPC/PGE

EXAME DE PROJETO DE LEI. INDENIZAÇÃO DE
SERVIDOR E MILITAR. NORMA INTERPRETATIVA.
CRIAÇÃO DE NOVA MODALIDADE. DESPESAS
ORÇAMENTÁRIAS. VÍCIO DE INICIATIVA.
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER
EXECUTIVO ESTADUAL.

- Lei interpretativa é aquela que esclarece o conteúdo de outra lei, tornando obrigatória uma exegese que já era plausível antes de sua edição. Em outras palavras, a lei interpretativa não cria situação nova, ela simplesmente torna obrigatória uma exegese possível de ser adotada antes mesmo de sua publicação. Há que se distinguir, entretanto, a lei interpretativa, que simplesmente opta por uma exegese razoável, com lei que cria situação nova, albergando exegese até então inadmissível.

- A implementação do projeto de lei nº 340/2015, oriundo de proposta de deputado estadual, na medida em que estabelece nova hipótese de indenização, interfere diretamente no regime jurídico dos policiais civis, militares e bombeiros, implicando na realização de despesas orçamentárias, configurando vício de iniciativa, por se tratar de matéria afeta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual.

- Veto jurídico que se impõe.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Senhora Procuradora-Chefe:

Por despacho lavrado em 20.02.17 o nobre Secretário de Estado Chefe da Casa Civil submete à apreciação desta PGE projeto de lei de iniciativa da Deputada Estadual Alessandra Campelo, dispondo sobre a inclusão do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 2.830/03, como *"norma interpretativa do caput, acerca da inclusão de acidentes e doenças ocupacionais decorrentes do serviço, inclusive de caráter psicológico, como eventos indenizáveis decorrentes do serviço"*, encaminhado àquela Casa Civil para sanção ou veto governamental.

O Ofício de encaminhamento foi recebido na Casa Civil em data de 16.02.17 (fl. PGE-3) enviados os autos a esta PGE em 20.02.17, com o destaque do eminente Secretário de observância do prazo da sanção ou veto, *"a expirar no dia 10/03/2017."* (fl. PGE-9), e recebidos por mim na data de 06.03.17, vez que o processo foi encaminhado, primeiramente, à Procuradoria Administrativa.

É o breve relato.

O art. 1º da Lei nº A Lei nº 2.830, de 03.10.03, que autoriza o pagamento de indenização a policiais civis e militares e a bombeiros militares, ou a seus dependentes legais, estabelece o seguinte:

"Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a proceder ao pagamento de indenizações a policiais civis e militares e a bombeiros militares que, em efetivo exercício, ou em razão dele, vierem a sofrer acidente ou atentado no desempenho de suas funções ou em decorrência deste, ou a seus dependentes legais, em caso de morte em consequência das mesmas circunstâncias." (grifei)

O projeto de Lei apresentado pela nobre Deputada pretende incluir um parágrafo a esse dispositivo, a fim de considerar *"acidentes e doenças"*



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

ocupacionais decorrentes do serviço, inclusive de caráter psicológico, como eventos indenizáveis", norma essa que foi havida como norma interpretativa, como consta da ementa do projeto de lei em exame, com o seguinte teor:

"INCLUI o parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 2.830/2003 como norma interpretativa do caput acerca da inclusão de acidentes e doenças ocupacionais como eventos indenizáveis decorrentes do serviço."

"Art. 1º - (...) "

parágrafo único – A norma do caput aplica-se em caso de acidentes laborais e doenças ocupacionais decorrentes do serviço, inclusive de caráter psicológico, devidamente atestados por Junta Médica Oficial."

Cabendo a esta PGE analisar, tão somente, os aspectos constitucionais e legais do projeto, sem adentrar na questão de sua conveniência e oportunidade, e porque a lei nº 2.830/03 refere, também, policiais civis, cuja legislação de regência se inclui na competência desta Especializada, passo ao exame da matéria verificando, primeiramente, o que dizem a doutrina e a jurisprudência acerca das denominadas leis interpretativas.

Segundo a doutrina, denominam-se leis interpretativas as que têm por objeto determinar, em caso de dúvida, o sentido das leis existentes, sem introduzir disposições novas.

De acordo com os ensinamentos de Eros Grau, a interpretação

"é um processo intelectual através do qual, partindo de fórmulas lingüísticas contidas nos textos, enunciados, preceitos, disposições, alcançamos a determinação de um conteúdo normativo. (...) Interpretar é atribuir um significado a um ou vários símbolos lingüísticos escritos em um enunciado normativo. O produto do ato de interpretar, portanto, é o significado atribuído ao enunciado ou texto



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

105617
de
Bomp

(preceito, disposição)" (...) "As disposições são dotadas de um significado, a elas atribuído pelos que operaram no interior do procedimento normativo, significado que a elas desejaram imprimir. Sucede que as disposições devem exprimir um significado para aqueles aos quais são endereçadas. Daí a necessidade de bem distinguirmos os significados imprimidos às disposições (enunciados, textos), por quem as elabora e os significados expressados pelas normas (significados que apenas são revelados através e mediante a interpretação, na medida em que as disposições são transformadas em normas).

(...)

A interpretação, destarte, é meio de expressão dos conteúdos normativos das disposições, meio através do qual pesquisamos as normas contidas nas disposições. Do que diremos ser – a interpretação – uma atividade que se presta a transformar disposições (textos, enunciados) em normas. Observa Celso Antônio Bandeira de Mello (...) que '(...) é a interpretação que especifica o conteúdo da norma. Já houve quem dissesse, em frase admirável, que o que se aplica não é a norma, mas a interpretação que dela se faz. Talvez se pudesse dizer: o que se aplica, sim, é a própria norma, porque o conteúdo dela é pura e simplesmente o que resulta da interpretação. De resto, Kelsen já ensinara que a norma é uma moldura. Deveras, quem outorga, afinal, o conteúdo específico é o intérprete, (...)'. As normas, portanto, resultam da interpretação. E o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, conjunto de normas. O conjunto das disposições (textos, enunciados) é apenas ordenamento em potência, um conjunto de possibilidades de interpretação, um conjunto de normas potenciais. O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: o significado da norma é produzido pelo intérprete. (...) As disposições, os enunciados, os textos, nada dizem; somente passam a dizer algo quando efetivamente convertidos em normas (isto é, quando – através e mediante a interpretação – são transformados em normas). Por isso as normas resultam da interpretação, e podemos dizer que elas, enquanto



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

109617
13
Doup

disposições, nada dizem -- elas dizem o que os intérpretes dizem que elas dizem (...)"

GRAU, Eros Roberto. Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pags. 78/80.

No voto proferido no RECURSO ESPECIAL Nº 1.269.570 - MG (2011/0125644-3), o eminente Ministro do STJ, o amazonense Mauro Campbell Marques, destacou posicionamento daquela Corte nos seguintes termos:

"(...) A questão da caracterização da lei interpretativa tem sido objeto de não pequenas divergências, na doutrina. Há a corrente que exige uma declaração expressa do próprio legislador (ou do órgão de que emana a norma interpretativa), afirmando ter a lei (ou a norma jurídica, que não se apresente como lei) caráter interpretativo. Tal é o entendimento da AFFOLTER (Das intertemporale Recht, vol. 22, System des deutschen bürgerlichen Uebergangsrechts, 1903, pág. 185), julgando necessária uma Auslegungsklausel, ao qual GABBA, que cita, nesse sentido, decisão de tribunal de Parma, (...) Compreensão também de VESCOVI (Intorno alla misura dello stipendio dovuto alle maestre insegnanti nelle scuole elementari maschili, in Giurisprudenza italiana, 1904, I, I, cols. 1191, 1204) e a que adere DUGUIT, para quem nunca se deve presumir ter a lei caráter interpretativo - "os tribunais não podem reconhecer, por se caráter a uma disposição legal, senão nos casos em que o legislador lho atribua expressamente" (Traité de droit constitutionnel, 3ª ed., vol. 2º, 1928, pág. 280). Com o mesmo ponto de vista, o jurista pátrio PAULO DE LACERDA concede, entretanto, que seria exagero exigir que a declaração seja inserida no corpo da própria lei não vendo motivo para desprezá-la se lançada no preâmbulo, ou feita noutra lei."

... SAVIGNY coloca a questão nos seus precisos termos, ensinando: "trata-se unicamente de saber se o legislador fez, ou quis fazer uma lei interpretativa, e, não, se na opinião do



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

107617
18
OP

juiz essa interpretação está conforme com a verdade"(System des heutigen romischen Rechts, vol. 8 o , 1849, pág. 513). Mas, não é possível dar coerência a coisas, que são de si incoerentes, não se consegue conciliar o que é inconciliável. E, desde que a chamada interpretação autêntica é realmente incompatível com o conceito, com os requisitos da verdadeira interpretação (v., supra, a nota 55 ao nº 67), não admira que se procurem forçar as consequências inevitáveis, fatais de tese forçada, evitando-se-lhes os perigos. Compreende-se, pois, que muitos autores não aceitem o rigor dos efeitos da imprópria interpretação. Há quem, como GABBA (Teoria della retroattività delle leggi, 3 a ed., vol. 1 o , 1891, pág. 29), que invoca MAILHER DE CHASSAT (Traité de la rétroactivité des lois, vol. 1 o , 1845, págs. 131 e 154), sendo seguido por LANDUCCI (Trattato storico-teorico-pratico di diritto civile francese ed italiano, versione ampliata del Corso di diritto civile francese, secondo il metodo dello Zachari, di Aubry e Rau, vol. 1 o e único, 1900, pág. 675) e DEgni (L'interpretazione della legge, 2 a ed., 1909, pág. 101), entenda que é de distinguir quando uma lei é declarada interpretativa, mas encerra, ao lado de artigos que apenas esclarecem, outros introduzido novidade, ou modificando dispositivos da lei interpretada. PAULO DE LACERDA (loc. cit.) reconhece ao juiz competência para verificar se a lei é, na verdade, interpretativa, mas somente quando ela própria afirme que o é. LANDUCCI (nota 7 à pág. 674 do vol. cit.) é de prudência manifesta: "Se o legislador declarou interpretativa uma lei, deve-se, certo, negar tal caráter somente em casos extremos, quando seja absurdo ligá-la com a lei interpretada, quando nem mesmo se possa considerar a mais errada interpretação imaginável. A lei interpretativa, pois, permanece tal, ainda que errônea, mas, se de modo insuperável, que suplante a mais aguda conciliação, contrastar com a lei interpretada, desmente a própria declaração legislativa. " Ademais, a doutrina do tema é pacífica no sentido de que: "Pouco importa que o legislador, para cobrir o atentado ao direito, que comete, dê à sua lei o caráter interpretativo. É um ato de hipocrisia, que não pode cobrir uma violação flagrante do direito" (Traité de droit constitutionnel, 3ª ed., vol. 2º, 1928, págs. 274-275)." (Eduardo Espinola e Eduardo



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Espínola Filho, *in* A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Vol. I, 3 a ed., págs. 294 a 296).

Tem-se então que a lei interpretativa é aquela que esclarece o conteúdo de outra lei, tornando obrigatória uma exegese que já era plausível antes de sua edição. Em outras palavras, a lei interpretativa não cria situação nova, ela simplesmente torna obrigatória uma exegese possível de ser adotada antes mesmo de sua publicação. Não se pode confundir, entretanto, a lei interpretativa, que simplesmente opta por uma exegese razoável, com lei que cria situação nova, albergando exegese até então inadmissível.

É certo, de outro lado, que quando uma lei de autoria parlamentar interpreta outra norma, cuja iniciativa seja exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não se pode falar em inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) por não modificar a norma, apenas esclarecendo seu alcance e sentido.

Pois bem: na justificativa apresentada, a nobre Deputada destaca que *"a proposta não cria nova hipótese indenizatória, mas reconhece por meio de interpretação autêntica a finalidade de indenizar casos que, em interpretação mais restrita e não condizente com o espírito da Lei nº 2.830/03, poderia privar o policial da justa indenização pelos danos sofridos, inclusive aqueles decorrentes de detrimento moral do servidor policial, haja vista o caráter traumático e por vezes insalubre inerente à atividade policial."*, bem como que *"das diversas patologias constatadas na Polícia e Bombeiros estão em primeiro lugar as doenças psicológicas e mentais adquiridas: fadiga mental, a depressão e o estresse pós traumático, as quais decorrem do esgotamento da própria atividade, a denominada Síndrome de Burnout."*

Ora, como se vê do *caput* do art. 1º da Lei nº 2.830/2003, fica o Poder Executivo autorizado a proceder ao pagamento de indenizações a policiais civis e militares e a bombeiros militares *que, em efetivo exercício, ou em razão dele, vierem a sofrer acidente ou atentado no desempenho de suas funções ou em decorrência*



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

deste, ou a seus dependentes legais, em caso de morte em consequência das mesmas circunstâncias. O objetivo da Lei 2830 é, então, indenizar aquele policial civil ou militar que, no cumprimento de sua missão institucional de preservação da ordem e da segurança individual e coletiva, venha a ser declarado inválido ou a falecer em decorrência desse exercício.

De outro lado, a indenização, de acordo com o art. 2º, I, da Lei 2830/03, será paga ao militar ou ao policial civil em caso de invalidez permanente, atestada em inspeção da Junta Médica Oficial do Estado, decorrente de acidente sofrido no desempenho de suas funções ou em decorrência dele, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

E, de acordo com o Decreto nº 24.595, de 29 de setembro de 2004, que regulamentou a citada Lei, restou dito, quanto à instrução do requerimento da indenização, que o pedido deverá ser acompanhado de cópia de alguns documentos, dentre eles o Termo circunstanciado da ocorrência em que se deu o acidente ou atentado contra o servidor ou militar.

Não vejo, então, *data maxima venia*, que incluir *doenças ocupacionais decorrentes do serviço, inclusive de caráter psicológico*, nas hipóteses previstas na Lei original possa ser havido como mera interpretação do dispositivo em questão, por não ser possível estabelecer o nexo de causalidade entre o advento de doença psicológica e ocupacional e a invalidez permanente adquirida, ou mesmo a possibilidade de caracterização da relação de causa e efeito entre o advento desse mal com o óbito do militar ou servidor, para fins indenizatórios.

Necessário esclarecer aqui, ainda, que não se está a negar ou reconhecer o direito de o servidor ou militar ser reformado por haver adquirido qualquer dessas doenças ocupacionais, independentemente do nexo causal entre a anomalia e o serviço desempenhado. É para fins indenizatórios que, repita-se, faz-se necessária a caracterização da relação de causa (da execução do trabalho ao estresse laboral) e sua consequência (diagnóstico da síndrome). S)



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

O que se contesta aqui, então, é a natureza interpretativa do projeto de lei 340/2015, embora conste do texto tratar-se de *norma interpretativa do texto*, já que a Lei 2830/03 não previu a hipótese de indenização nesses casos, o que importa em criação de direito novo não estabelecido ali.

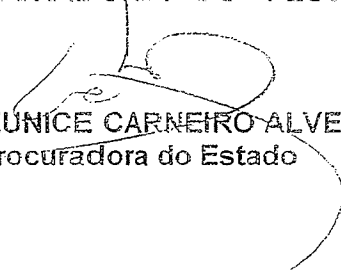
Dessa forma entendo, *data maxima venia*, que o projeto da nobre Deputada não se limita apenas a interpretar o disposto no *caput*, criando, de fato, nova hipótese indenizatória, visto que pretende indenizar, também, os policiais civis, militares e bombeiros que desenvolvam problemas psicológicos decorrentes do exercício das atribuições de seu cargo.

Se é assim, e sabido que a Constituição Estadual reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre servidores públicos e militares, inclusive seu regime jurídico, criação e transformação de cargos, bem como aquelas com repercussão orçamentária (art. 33, § 1º, II, "b" e "c"), e tendo em vista a obrigatoriedade de obediência a esses dispositivos, que estabelecem a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, somente um projeto de lei de iniciativa do Governador do Estado poderia ampliar as hipóteses de indenização aqui em exame.

Por essa razão, recomendo a oposição de veto total ao projeto de lei nº 340/15 em exame.

É o parecer, d.m.j.

PROCURADORIA DO PESSOAL CIVIL-PPC/PGE, em
Manaus, 07 de março de 2017.


ANA EUNICE CARNEIRO ALVES
Procuradora do Estado



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado
Procuradoria Especializada do Pessoal Civil

023
107617
22
24

PROCESSO Nº 1500/2017-PGE (006.0001076.2017-Casa Civil)

INTERESSADO: Casa Civil

ASSUNTO: Análise de projeto de lei encaminhado à sanção ou veto governamental.
Inclusão do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 2830/03, como norma interpretativa do *caput*. Indenização.

DESPACHO

APROVO o Parecer nº 050/2017-PPC/PGE, da lavra da Procuradora do Estado Dra. Ana Eunice Carneiro Alves.

Ao Gabinete da Exma. Sra. Procuradora-Geral do Estado, para deliberação final.

PROCURADORIA DO PESSOAL CIVIL/PGE, em Manaus, 7 de março de 2017.

ELLEN FLORENCIO SANTOS ROCHA

Procuradora-Chefe da PPC/PGE



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PROCESSO N. 1.500/2017-PGE

INTERESSADA: Casa Civil.

ASSUNTO: Consulta. Análise de Projeto de lei. Veto.

109617
23
Duf

DESPACHO

APROVO o Parecer n. 50/2017-PPC/PGE, da Procuradora do Estado Ana Eunice Carneiro Alves, acolhido pela Procuradora-Chefe da Procuradoria do Pessoal Civil, Dr.^a Ellen Florêncio Santos Rocha.

DEVOLVAM-SE os autos, com urgência, à Casa Civil para ciência.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO, Manaus, 07 de março de 2017.

HELOYSA SIMONETTI TEIXEIRA
Procuradora-Geral do Estado



PODER LEGISLATIVO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 340 de 24/11/2015

AUTOR :
Alessandra Campelo

ASSUNTO :
Saúde

Ementa:

Inclui o parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 2830/2003 como norma interpretativa do caput acerca da inclusão de acidentes e doenças ocupacionais como eventos indenizáveis decorrentes do serviço.

Texto:

Art. 1.º O artigo 1.º da Lei n. 2.830, de 3 de outubro de 2003, passa a contar com o parágrafo único na seguinte redação:

Art. 1.º [...]

Parágrafo único. A norma do caput aplica-se em caso de acidentes laborais e doenças ocupacionais decorrentes do serviço, inclusive de caráter psicológico, devidamente atestados por Junta Médica Oficial.”

Art. 2.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.