



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
GABINETE DO GOVERNADOR

MENSAGEM N.º 99 /2017

Veto n.º 01/2018

Manaus, 29 de dezembro de 2017.

A Comissão Especial
Em 29.01.2018

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 oposição de **VETO TOTAL** por inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, ao Projeto de Lei que "**INSTITUI a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica, e dá outras providências.**"

A Proposição, ao pretender a instituição de políticas públicas em prol da Agroecologia e Produção Orgânica, viola a iniciativa privativa do Governador do Estado de criar novas atribuições e despesas para a Administração Direta, matéria referente à organização administrativa e serviços públicos, consoante disposto no artigo 33, § 1.º, II, alínea "e" da Constituição Estadual, e artigo 61, § 1.º II, alínea "b" da Constituição da República, conforme demonstram as razões de ordem jurídicas contidas no Parecer n.º 37/2017-PMA/PGE, aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados.

Assim, pelos motivos expostos, nos termos constitucionais, submeto os motivos de Veto Total à apreciação dessa Casa Legislativa, reiterando aos ilustres Senhores Deputados, na oportunidade, expressões de distinguido apreço.

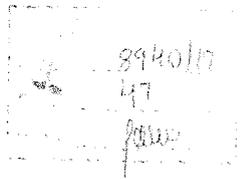

AMAZONINO ARMANDO MENDES
Governador do Estado

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



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

1



PROCESSO Nº 14555/2017 – PGE

INTERESSADA: CASA CIVIL

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

PARECER Nº 37/2017-PMA/PGE

CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI. VETO JURÍDICO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA.

- A decisão sobre instituir políticas públicas é de competência do Poder Executivo, revelando-se inconstitucional as restrições impostas pela lei, em subversão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

SENHOR PROCURADOR-GERAL

Encaminhou-se a esta Procuradoria o Ofício nº 722/2017 – GP, subscrito pelo Chefe da Consultoria Técnico-Legislativa, de ordem do Senhor Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, por meio do qual requer análise e pronunciamento acerca de projeto de lei que **“INSTITUI A POLÍTICA ESTADUAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**, com o objetivo de subsidiar a sanção ou o veto pelo Chefe do Poder Executivo.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

2

8110/17
48
paus

Com consulta veio cópia do Processo n. 006.001441.2017.

Não obstante a Casa de Legisladores Estadual esteja em recesso, o que em tese, suspende a contagem dos prazos vez que não há sessão legislativa, mesmo assim, estou encaminhando manifestação no lapso temporal regimental.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

Preliminarmente, tratando-se de projeto de lei, necessária a análise quanto aos seus aspectos formais e materiais. Com relação ao primeiro, os documentos acostados impedem um exame mais acurado, especialmente quanto à observância das questões inerentes à deliberação e votação na Casa Legislativa.

No que tange à competência do Estado do Amazonas para legislar sobre políticas públicas em prol de Agroecologia e Produção Orgânica, por se tratar de matéria ambiental e de produção, a autorização vem expressa na Constituição Federal, ao tratar da competência legislativa concorrente amparada no art. 24, V e VI, da CR/88.

A propósito da competência legislativa concorrente, vale a transcrição do dispositivo constitucional em referência:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

3
29/01/17
49
plm

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**;

No mesmo sentido, a **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**:

ART. 18. Compete ao Estado, respeitadas as normas gerais estabelecidas em lei federal, legislar concorrentemente com a União sobre:

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**;

Portanto, relativamente à competência legislativa do Estado do Amazonas, o projeto de lei mostra-se em perfeita compatibilidade vertical com a Constituição do Estado do Amazonas e com a Constituição da República, atribuída ao Estado competência concorrente para legislar.

A competência concorrente é aquela em que a União edita normas de caráter geral e os Estados membros suplementam a legislação federal com normas específicas que atendam aos interesses regionais. Nesse momento, oportuno transcrever a lição de DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR acerca da competência concorrente da União, Estados Membros e Distrito Federal¹:

¹ DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 4ª Ed. Editora Juspodivm, Salvador: 2010. p. 875.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

4

8940/2
50
10/10

"A competência legislativa concorrente da União envolve também a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal. A Constituição, na verdade, reservou à União e aos Estados e Distrito Federal uma atuação conjunta para legislarem sobre determinadas matérias, porém em níveis distintos. Assim é que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União *limitar-se-á a estabelecer normas gerais*. A competência da União para legislar sobre normas gerais, contudo, não exclui a competência suplementar dos Estados para desdobrar e complementar aquelas normas gerais com a edição de normas especiais para atender a seus interesses, sempre observando as normas federais (cuida-se aqui de *competência legislativa concorrente não cumulativa ou suplementar*)".

No entanto, se não existir norma geral sobre o assunto, editada pela União, o Estado poderá exercer a competência plena, em conformidade com o mesmo artigo, parágrafo terceiro. Na superveniência de norma geral, a legislação estadual existente terá suspensa sua eficácia, no que lhe for contrário, previsão esta do parágrafo quarto do precitado artigo da Constituição Federal.

No projeto de que estes autos cuidam, em que pese o interesse público atinente à matéria, há de se reconhecer a existência de vício formal de iniciativa a macular de inconstitucionalidade o projeto, eis que a instituição de política pública, a exemplo do programa objeto da propositura, é cometida ao Chefe do Poder Executivo.

No entanto, a iniciativa deste projeto não foi do Chefe do Executivo, mas, sim, de um parlamentar.

Caso tivesse sido o projeto apresentado pelo Governador, a Assembléia o votaria, podendo inclusive apresentar



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

5

8940/17
SI
fclw

emendas. Advirta-se, porém, que estas não estariam autorizadas a aumentar a despesa inicial daquele.

Acerca do aumento de despesas, ensina ALEXANDRE DE MORAES²:

“Os projetos de lei enviados pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, quando de sua iniciativa exclusiva, em regra, poderão ser alterados, através de emendas apresentadas pelos Parlamentares, no exercício constitucional da atividade legiferante, própria ao Poder Legislativo. Há, entretanto, exceção ao texto constitucional, uma vez que não são permitidas emendas que visem o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo, de flagrante inconstitucionalidade a norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que acarreta aumento de despesa pública, por flagrante ofensa ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes da República.”

A criação de novas atribuições e despesas para a administração direta é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, ou seja, do Governador do Estado.

Dispõe o art. 61, § 1º da Constituição Federal, ao qual se aplica o princípio da simetria.

Art. 61- (...):

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

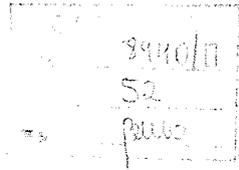
II – disponham sobre:

²*Direito Constitucional*. 16 ed. Atlas, São Paulo, 2004.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

6



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

Assim, o projeto de lei parece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, porque cria para o Poder Executivo obrigação relacionada à organização administrativa, matéria de iniciativa exclusiva dos Chefes do Poder Executivo.

A Constituição do Estado do Amazonas também segue a mesma direção, como não poderia deixar de ser, por força da obrigatoriedade que tem o Poder Constituinte Decorrente de seguir as diretrizes da Carta Magna na elaboração das Constituições Estaduais.

Vejamos o que diz o art. 33, §1º, II, e da Constituição Estadual:

Art. 33, § 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

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.

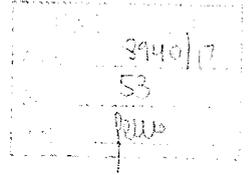
Não é outro o ensinamento do ilustre constitucionalista ALEXANDRE DE MORAES³ que adverte, ainda, sobre a impossibilidade de convalidação de lei com tal vício, mesmo havendo

³*Direito Constitucional*. 16 ed. Atlas, São Paulo, 2004.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

7



sanção pelo Chefe do Executivo. Posiciona-se o mestre juntamente com o STF:

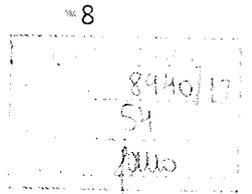
“Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A súmula 5 do STF, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da representação nº890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, pois como advertia Marcelo Caetano, ‘um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de um pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinassem a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo.”

A jurisprudência do Pretório Excelso é farta ao indicar o vício formal aqui apontado. Verifique-se o que vem decidindo a Corte Constitucional:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO - PROJETO DE LEI VETADO - VETO GOVERNAMENTAL REJEITADO - CRIAÇÃO DO CONSELHO DE TRANSPORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - CLÁUSULA DE RESERVA - USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros em tema de processo legislativo. Precedentes do STF. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Precedentes do STF. ADI 1391 MC / SP - SÃO PAULO MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

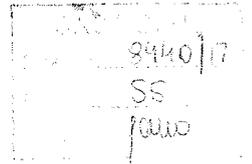
Relator(a): Min. CELSO DE MELLO
Julgamento: 01/02/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.
Publicação: DJ 28-11-1997 PP-62216 EMENT VOL-01893-01
PP-00172

Além disso, a instituição de políticas públicas constitui função típica do Poder Executivo. O projeto de lei extrapola a função legislativa para invadir a zona de competência constitucional do Poder Executivo

Em suma, a implantação de políticas públicas é competência exclusiva do Poder Executivo, não podendo a lei subverter a perfeita harmonia, separação e independência dos Poderes da União, preconizada pelo art. 2º da Constituição da República, orientação esta perfilhada pelo Supremo Tribunal Federal:



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



"As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes." (ADI 4.102-MC-REE, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 26-5-2010, Plenário, *DJE* de 24-9-2010.) **Vide:** RE 436.996-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-05, Segunda Turma, *DJ* de 3-2-2006. (grifei)

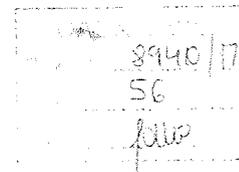
De outra banda, refriso que os vícios de iniciativa não podem ser convalidados, conforme já decidiu o Pretório Excelso:

"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF. Doutrina. Precedentes." (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, *DJ* de 9-2-2007.) **No mesmo sentido:** ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, *DJE* de 5-8-2011; AI 348.800, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-10-2009, *DJE* de 20-10-2009; **ADI 2.113**, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-2009, Plenário, *DJE* de 21-8-2009; **ADI 1.963-MC**, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-1999, Plenário, *DJ* de 7-5-1999; **ADI 1.070**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-2001, Plenário, *DJ* de 25-5-2001.

"Com efeito, ao julgar procedente a ADI n. 546, de que foi Relator o Min. Moreira Alves, o Plenário desta Corte, por unanimidade de votos, assentou, em relação a norma ordinária do Estado do Rio Grande do Sul (*DJ* de 14-4-2000, Ementário n. 1987): 'Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



Lei 9.265, de 13-6-1991, do Estado do Rio Grande do Sul. Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar- lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua'. Se assim é, com relação a lei, também há de ser quando se trate de emenda constitucional, pois a Constituição estadual e suas emendas devem igualmente observar os princípios constitucionais federais da independência dos poderes e da reserva de iniciativa de lei (arts. 2º, 61, § 1º, f, e 25 da CF e 11 do ADCT)." (ADI 2.393-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 9-5-2002, Plenário, *DJ* de 21-6-2002.) No mesmo sentido: ADI 3.051, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 30-6-2005, Plenário, *DJ* de 28-10-2005.

Posto isso, encaminho pelo **VETO TOTAL** do projeto de lei, por conter irremediável vício de iniciativa, mas submeto à deliberação superior do Procurador-Geral.

É o parecer.

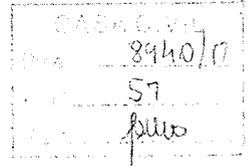
PROCURADORIA DO MEIO AMBIENTE – PMA - PGE/AM, em Manaus (AM), 20 de Dezembro de 2017.


VITOR HUGO MOTA DE MENEZES

Procurador do Estado – Chefe da PPT, ad hoc neste ato



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



PROCESSO N. 14.555/2017-PGE

INTERESSADO: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas - ALEAM.

ASSUNTO: Projeto de Lei.

D E S P A C H O

APROVO o Parecer n. 37/2017-PMA, do Procurador-Chefe da Procuradoria do Pessoal Temporário, Vitor Hugo Mota de Menezes, ad hoc no ato.

DEVOLVAM-SE os autos à Casa Civil.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, Manaus, 22 de dezembro de 2017.

PAULO JOSÉ GOMES DE CARVALHO

Procurador-Geral do Estado