GOVERNO DO ESTADO DO
AMAZONAS

MENSAGEM N.º 108 /2018

Manaus, 29 de novembro de 2018.

Senhor Presidente
Senhores Deputados

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 PARCIAL**, incidente sobre o artigo 3.º do Projeto de Lei que "***INSTITUI*** *a Semana de Prevenção e Combate à cegueira por Catarata e Glaucoma no estado do Amazonas e dá outras providências."*

O artigo 3.º do Projeto de Lei, ao determinar como a campanha será desenvolvida, incorre em inconstitucionalidade, vez que contraria a iniciativa privativa de lei que estabeleça nova atribuição a órgão integrante da administração estatal, por tratar da organização e funcionamento da administração, conforme disposto no artigo 61, §1.º, inciso II, alínea "e", combinado com o artigo 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição da República, conforme demonstram as razões de ordem jurídicas que justificam o **VETO PARCIAL,** contidas no Parecer n.º 828/2018-PA/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 Parcial 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

CASA CIVIL
Proc. nº 813318
Fl. nº 09
Visto:

PGE
Fls. 10

PROCESSO N. 12943/2018-PGE

INTERESSADA: Casa Civil

ASSUNTO: Manifestação sobre sanção ou veto governamental em projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa do Amazonas.

PARECER Nº 828/2018-PA/PGE

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI A SEMANA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CEGUEIRA POR CATARATA E GLAUCOMA NO ESTADO DO AMAZONAS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO AOS ÓRGÃOS. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. VETO PARCIAL.

1. Competência concorrente entre os entes federados para legislar sobre saúde – art. 24, XII, da CF/88. Cabe à União definir as normas gerais, ficando as singularidades no âmbito de competência dos Estados. Possibilidade do Estado do Amazonas legislar sobre o tema, desde que não contrarie as normas gerais/nacionais;
2. É formalmente inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que crie obrigações a órgão da Administração Direta do Poder Executivo.
3. Veto parcial.

Senhor Procurador-Chefe,

Trata-se de consulta realizada pela Casa Civil acerca da possibilidade de Sanção ou Veto, pelo Governador do Estado, do projeto de lei que dispõe sobre a Semana de prevenção e Combate à cegueira por catarata e glaucoma no estado do Amazonas e dá outras providências.

O Projeto de Lei é disciplinado nos seguintes termos: art 1°: - institui a semana de prevenção e Combate à cegueira por catarata e glaucoma no mês de outubro de cada

ano, com a previsão de atividades a serem realizadas; art. 2°: estabelece que as atividades sejam desenvolvidas em todas as classes sociais; art. 3° - dispõe acerca das formas de realização da semana.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

Nos termos do art. 2° da Lei Estadual n.° 1.639/83, compete à Procuradoria Geral do Estado, instituição permanente, essencial à Justiça e à Administração Pública do Estado, vinculada exclusiva e diretamente ao Chefe do Poder Executivo, como órgão superior do Sistema de Apoio Jurídico da Administração Estadual, assessorar o Governador do Estado no processo de elaboração de propostas de emendas constitucionais, anteprojetos de lei, vetos e atos normativos em geral. No exercício dessa competência faço as considerações que seguem acerca do projeto de lei, submetendo-as à superior apreciação.

Como primeiro aspecto a ser analisado, destaca-se a **competência concorrente dos Estados para legislar sobre saúde (art. 24, XII, da CF/88)**. Assim, cabe à União definir as normas gerais, ficando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal. Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal já assentou o *"legítimo exercício da competência suplementar dos legisladores estaduais no campo da defesa da saúde - a que se refere o art. 24, XII, da Constituição da República"* (ADI 4093, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2014).

No caso, o projeto de lei não contempla nenhuma previsão que contrarie norma geral. Ao contrário, busca apenas conscientizar a população acerca de relevante questão envolvendo a saúde pública, em especial porque consoante se extrai da **justificativa do Projeto**, as doenças oculares atingem mais de 1 milhão de brasileiros e mais de 60 milhões de pessoas no mundo, o que demonstra a importância da conscientização e diagnóstico precoce, de modo que não se identifica óbice no que diz respeito à competência concorrente a ser exercida pelo Estado do Amazonas.

Sendo competente o Estado do Amazonas para legislar sobre o tema, cabe verificar, então, a iniciativa para o projeto de lei, o que deve ser feito nos termos das Constituições Federal e Estadual.

A Constituição do Estado do Amazonas absorve as linhas básicas da Constituição Federal de 1988, entre elas as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1/10/2004). Assim, somente se fala em vício de iniciativa quando houver previsão constitucional para iniciativa reservada de lei a determinada autoridade ou Poder, como nos casos de iniciativa reservada ou privativa do Presidente da República (art. 61, § 1°, da CF/88) e do Poder Judiciário (art. 96 da CF/88).

No caso, tratando-se de projeto da **iniciativa de Deputado Estadual**, é necessário, em primeiro lugar, verificar se a matéria encontra-se dentre aquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Sobre o tema, o § 1° do art. 61 da CF/88 estabelece as matérias cuja iniciativa compete privativamente ao "Presidente da República" (cuja expressão deve ser interpretada como "Chefe do Poder Executivo"):

> **§ 1° São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**
>
> **II - disponham sobre:**
>
> **a)** criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
>
> **b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> **c)** servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
>
> **d)** organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
>
> **e)** criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

> **f)** militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Caso a matéria objeto do projeto não seja da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e considerando que evidentemente não é da competência privativa do Judiciário (art. 96 da CF/88) nem do Tribunal de Contas (artigos 73 e 75 c/c o art. 96 da CF/88), então será legítima a proposição apresentada pelo parlamentar, com base no *caput* do art. 61 da CF/88:

> **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Conforme já referido, o projeto de lei visa, em síntese, instituir a Semana Estadual de prevenção e Combate à cegueira por catarata e glaucoma. Não há criação de cargos, empregos ou funções públicas, nem alteração da remuneração de agentes públicos. Também não há previsão de criação ou extinção de órgãos na administração pública.

Ressalto, porém, que a alínea "e" do inciso II do § 1° do art. 61 da CF/88 faz referência ao art. 84, VI, "a", também da CF/88, para considerar **privativa a iniciativa de lei que estabeleça nova atribuição a órgão integrante da administração estatal,** por tratar da organização e funcionamento da administração.

Observa-se que o Projeto de Lei institui que a Semana de prevenção ***deverá*** ser realizada por meio de campanha utilizando **palestras informativas, seminários**, além de **distribuição de folhetos e realização de exames preventivos e consultas oftalmológicas.**

É fato que a instituição de uma semana de conscientização representa um grande avanço à conscientização e um incentivo ao diagnóstico precoce, contudo, Projetos de Lei que veiculam Programas de Governo incluem-se na denominada "reserva da administração", que é manifestação do Princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 2°, da Constituição Federal.

Pelo princípio da divisão dos poderes, cabe ao chefe do Poder Executivo a gerência dos rumos da Administração Pública. Organizar os programas no âmbito das secretarias de estado é atribuição que deve estar englobada nessa perspectiva, devendo ser afastada a intervenção excessiva de outro poder (ADI 13, ADI 1.895, ADI 3.167).

Determinar a forma como a campanha será desenvolvida é claramente criar atribuições a Órgãos da Administração Pública Direta, ou seja, é usurpar a competência do chefe do Poder Executivo Estadual. Diferentemente ocorreria se o projeto dispusesse que a campanha *poderia* ser desenvolvida com as atividades e meios sugeridos, a critério da regulamentação a ser dada pelo Chefe do Executivo.

Além disso, o projeto em comento acarreta inegável aumento na despesa diante da necessária movimentação da máquina pública para aquisição dos materiais necessários à divulgação da referida campanha, na forma em que previsto no projeto (utilização de panfletos, realização de exames e consultas). Entretanto, não há indicação da correlata fonte de custeio a suportar tais gastos, violando o contido no art. 167, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

> Art. 167. São vedados:
>
> II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

A propósito, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu pela inconstitucionalidade da Lei no que disciplina matéria própria de gestão pública, bem como acarretem criação de despesas sem indicar a respectiva fonte de custeio. Veja-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.151 DE 15 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI A **'SEMANA DE CONCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE À VERMINOSE** - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO

> DOS PODERES - ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 25, 47, INCISOS II, XIV, XIX, ALÍNEA 'A', 144 E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES - PRETENSÃO PROCEDENTE (TJ-SP - ADI: 20098026620158260000 SP 2009802-66.2015.8.26.0000, Relator: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 13/05/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/05/2015).

Nesse sentido, a existência de despesas exige a consignação de dotação orçamentária suficiente para execução da Lei, o que não se vê no Projeto de Lei em questão, violando os preceitos do art. 167, da CRFB/88. Analisa-se:

> INÉPCIA DA INICIAL. Inocorrência. Regularmente representada a autora na ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal. Do apontado vício não padece a vestibular. Preliminar afastada. AÇÃO DIRETA DE INCOSNTITUCIONALIDADE Lei nº 6.164, de 17.10.14 de Ourinhos. **Instituição da "Semana Municipal de Valorização do Educador"**. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Falta de indicação de fonte de custeio. Descabida referência genérica. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 20035565420158260000 SP 2003556-54.2015.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 08/04/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/04/2015).

Dessa forma, **OPINO PELO VETO JURÍDICO PARCIAL** do Projeto de Lei em comento, **VETANDO-SE apenas o seu art. 3º.**

É o parecer, s.m.j.

CASA CIVIL
Proc. 8133/18
Fl. 12
Visto

Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PGE
Fls. 13

Submeto à superior apreciação.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA – PA/PGE, em Manaus (AM), 26 de novembro de 2018.

VANESSA LIMA DO NASCIMENTO
Procuradora do Estado do Amazonas

8133/18
13
Tamine

Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PGE
Fls. 12

Processo n. 12943/2018-PGE.
Interessado: Casa Civil.
Assunto: Consulta. Projeto de lei de iniciativa parlamentar que institui a Semana de Prevenção e Combate à Cegueira por Catarata e Glaucoma no Estado do Amazonas.

URGENTE

DESPACHO

APROVO o Parecer n. 828/2018-PA/PGE subscrito pela ilustre Procuradora do Estado Dra. Vanessa Lima Nascimento.

Ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Procurador Geral do Estado do Amazonas.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA - PA/PGE, em Manaus (AM), 27 de novembro de 2018.

Eugênio Augusto Carvalho Seelig
Procurador do Estado do Amazonas
Chefe da Procuradoria Administrativa

15

Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PROCESSO N. 12.943/2018-PGE
INTERESSADA: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas.
ASSUNTO: Consulta.

D E S P A C H O

APROVO o Parecer n. 0828/2018-PA/PGE, da Procuradora do Estado, Vanessa Lima do Nascimento, acolhido pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Eugênio Augusto Carvalho Seelig.

DEVOLVAM-SE os autos à CASA CIVIL.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, Manaus, 27 de novembro de 2018.

PAULO JOSÉ GOMES DE CARVALHO
Procurador-Geral do Estado