



GOVERNO DO ESTADO DO

AMAZONAS

MENSAGEM N.º 134 /2018

Manaus, 19 de dezembro de 2018.

A Comissão Especial
Em 21.12.2018

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

A Proposição viola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida no artigo 61, § 1.º, inciso II, alíneas "a" e "e", bem como o disposto no artigo 155, § 2.º, inciso XII, alínea "g", no artigo 207, *caput*, da Constituição da República, e, ainda, os artigos 33, inciso II, § 1.º, alíneas "b" e "e", e 199, inciso II, alínea "m", bem como os artigos 144, § 5.º, 149, § 2.º e 238, § 1.º, da Constituição Estadual, conforme demonstram as razões de ordem jurídicas contidas no Parecer n.º 42/2018-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

31

PROCESSO Nº 13.812/2018-PGE

INTERESSADO: Casa Civil do Poder Executivo

ASSUNTO: Análise de projeto de lei de iniciativa parlamentar que institui a Política Estadual de Meliponicultura

URGENTÍSSIMO

PARECER Nº 42/2018-PMA/PGE

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUI A POLÍTICA ESTADUAL DE MELIPONICULTURA. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO SE CONVALIDA PELA SANÇÃO GOVERNAMENTAL. VETO TOTAL QUE SE IMPÕE AO PROJETO DE LEI, POR VIOLAÇÃO AOS ARTS. 61, § 1º, INC. II, ALS. "A" E "E", 155, § 2º, INC. XII, AL. "G", 207, *CAPUT*, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ARTS. 33, § 1º, INC. II, ALS. "B" E "E", 199, INC. II, AL. "M", 144, § 5º, 149, § 2º, 238, § 1º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO.

Senhor Procurador-Geral:

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que institui a *Política Estadual de Meliponicultura*, com o objetivo de promover e incentivar o desenvolvimento da criação de abelhas sem ferrão e contribuir com os serviços ambientais.

O projeto foi encaminhado ao Chefe do Executivo para sanção ou veto, na forma preconizada pelo art. 36 da Constituição do Estado.

Os autos deste processo foram inicialmente distribuídos à Procuradoria Administrativa (PA) que declinou de sua competência em favor desta Especializada. Os autos aqui aportaram em 14 de dezembro.

Importa destacar que a Casa Civil informa que o prazo para manifestação encerrar-se-á em 19 de dezembro.

É o brevíssimo relatório.

A iniciativa legislativa acerca de políticas públicas encontra limites e, por isso, como sabido, não pode, por exemplo, remodelar órgão e entidades integrantes da estrutura do Executivo; criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes; instituir fundos ou impor imediatos aportes financeiros; editar leis que autorizem o Executivo a exercer funções deferidas na própria Constituição; e, de um modo geral, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

O projeto de lei de iniciativa parlamentar em exame promove inovações na realidade orgânica do Poder Executivo estabelecendo política pública



GE
32

32

Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

(art. 1º), cuja execução caberá a seus diversos órgãos e entidades (arts. 3º, *caput*, 8º, *caput*, III, IV e V, §§ 1º, 2º e 3º, 12, *caput*, 14, 15, *caput*); cria órgão permanente e de consulta sob a roupagem de "rede" (art. 12, §§ 1º a 5º); cria serviços públicos, sob a configuração de diretrizes (art. 5º), como a estruturação de circuitos de produção, distribuição, comercialização de consumo (art. 5º, IV) e apoio à comercialização e acesso a mercados (art. 5º, XIII); cria instrumentos de implementação que representam verdadeiros serviços destinados a determinada e específica atividade econômica (art. 6º), além de obrigar a pública administração a adquirir os produtos e subprodutos dessa atividade (art. 6º, VI); concede isenções tributárias (arts. 12, *caput*, e 15); obriga a universidade estadual a incentivar seus professores e alunos a realizar pesquisas aplicadas ao fortalecimento da meliponicultura e estabelece linhas de pesquisa (art. 14). O autor do projeto, ciente de que todas essas atividades importarão em despesas, também faz a indicação dos recursos indispensáveis à sua execução (art. 10).

Desse modo, a partir de simples e objetiva análise do projeto de lei aprovado, é possível detectar, sem grande esforço de intelecto, diversas agressões constitucionais, como será demonstrado a seguir.

I. As disposições que interferem na estrutura e nas atribuições de órgãos e entidades do Poder Executivo, inclusive com implicações orçamentárias

O projeto de lei aprovado institui o *Programa Estadual de Meliponicultura* estabelecendo obrigações relativas a prestação de inúmeros serviços públicos que inovam na realidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo e que redundaram em despesas a serem suportadas no decorrer da implementação da política que se pretende criar, como é o caso dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º e 6º do projeto de lei.

Destacam-se, ainda, as seguintes inovações:

(a) o art. 8º, *caput*, incisos III e IV, §§ 1º, 2º e 3º, do projeto de lei, impõe ao Executivo as obrigações de: implementar e executar a citada política estadual, por meio do órgão responsável pela *política estadual de produção rural*; capacitar os melipicultores; disponibilizar ou formar flora meliponícola; disponibilizar aos melipicultores material didático para capacitação, projetos arquitetônicos das estruturas para extração e beneficiamento de produtos e subprodutos das abelhas; disponibilizar material para divulgação da atividade; capacitar os melipicultores para gerenciar suas atividades como elaborar plano de manejo, desenvolver o empreendedorismo, realizar a abertura de novas áreas para plantios, manejar colônias; organizar exposição permanente e realização de eventos acerca da atividade etc.;

(b) os §§ 1º, 2º e 3º do art. 13 do projeto de lei conferem ao órgão executor da *política estadual de meio ambiente* a competência para o licenciamento e fiscalização ambiental da atividade, assim como a obrigação de manter página na rede mundial de computadores contendo informações específicas sobre a atividade licenciada e fiscalizada, assim como, confere ao órgão executor das *ações de defesa e inspeção sanitária animal e vegetal* a competência para a fiscalização e monitoramento dos locais de extração dos produtos;

(c) o art. 14 do projeto de lei obriga o órgão executor das *políticas de ciência e tecnologia* a criar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação da lei, *linha de pesquisa e desenvolvimento em meliponicultura*;



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

(d) o art. 15 do projeto de lei obriga a *instituição pública estadual de ensino superior* a incentivar seus docentes a realizar pesquisas aplicadas ao fortalecimento da atividade econômica indicada.

O art. 12 do projeto de lei cria, no âmbito do órgão responsável pela *produção rural no Estado*, sob a forma de "rede", verdadeiro órgão permanente de consulta, cuja composição exige a representação paritária de membros do setor público e privado.

Pois bem, não é de agora que o STF tem firme o entendimento de que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, em razão do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "e", da Constituição Federal (ADI 2.079, 2.840, ADI 2.417, ADI 2.808 e ADI 3.254).

No mesmo sentido o disposto no art. 33, § 1º, inciso II, alíneas "b" e "e", da Constituição do Estado, em que se lê:

Art. 33. [omissis].

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

[...]

II – disponham sobre:

b) organização administrativa e matéria orçamentária;

[...]

e) criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das autarquias e das fundações públicas instituídas pelo Poder Público. (destaque).

As obrigações atribuídas aos diversos órgãos e entidades públicas gerarão despesas que serão suportas pelos órgãos e entidades envolvidos na implementação da política pública que se pretende instituir. Não é sem motivo que o art. 10 do projeto de lei indica as suas fontes de custeio.

Merece ainda registro específico que o inciso II do art. 10 do projeto de lei reserva parte de recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente para a implantação da política estadual de meliponicultura. Essa disposição também agride o § 1º do art. 238 da Constituição do Estado.

Isso porque, os recursos do fundo serão destinados a financiamento de pesquisa, formação e capacitação de pessoal, instrumentação do Sistema de Ciência e Tecnologia em prol do sistema de informação e estatística na pesquisa florestal, na restauração ambiental, no desenvolvimento das ciências do ambiente, no aperfeiçoamento tecnológico preventivo à poluição, sendo vedada a utilização em despesas de manutenção.

Note-se que nessa norma constitucional não se vislumbra a justificativa que permita a utilização dos recursos do FEMA na forma pretendida pelo projeto de lei aprovado.

Desse modo, são inconstitucionais os arts. 8º, *caput*, incisos III e IV, §§ 1º, 2º e 3º, 10, 12, 13, 14 e 15 do projeto de lei em análise, por violação do art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "e", da Constituição Federal, e arts. 33, § 1º, inciso II, alíneas "b" e "e", 238, § 1º, todos da Constituição do Estado.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

II. A interferência na autonomia universitária

O *caput* do art. 15 impõe ainda a realização de pesquisas “*aplicadas ao fortalecimento da meliponicultura*” e o seu parágrafo único define, desde logo, as prioridades acadêmicas e, conseqüentemente, as linhas de pesquisa, em afronta a *autonomia didático-científica* da Universidade do Estado do Amazonas em franca agressão ao disposto no *caput* do art. 207 da Constituição Federal, e art. 199, inciso II, alínea “m”, da Constituição do Estado.

III. Isenção da taxa de licenciamento ambiental e concessão de incentivo fiscal

O *caput* do art. 13 e o art. 16 isentam os meliponicultores do pagamento da taxa de licenciamento ambiental e do ICMS.

Ambas as isenções violam o disposto no § 5º do art. 144 da Constituição do Estado, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 77, de 2013, uma vez que subsídios e isenções só podem ser estabelecidos mediante lei específica, e sem prejuízo ao disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal. Confira-se a a redação do parágrafo:

Art. 144. [omissis].

§ 5º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal. (destaquei)

Também é importante destacar que o STF, quando por ocasião do julgamento da ADI 3.796 já decidiu que a concessão unilateral de benefício fiscal no âmbito do ICMS viola a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (destaquei)

Nesse sentido, há idêntica disposição contida na primeira parte do § 2º do art. 149 da Constituição do Estado, onde se lê:

Art. 149. [omissis].

§ 2º Os atos de concessão de isenções e benefícios fiscais, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição da República, [...]. (destaquei)

Portanto, os arts. 13, *caput*, e 16, do projeto de lei, violam de uma só tacada o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, e os arts. 144, § 5º, e 149, § 2º, da Constituição do Estado.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

IV. Autorização para o Executivo exercer competência que lhe conferida pela Constituição do Estado

O parágrafo único do art. 9º e o parágrafo único do 10 do projeto de lei autorizam órgãos e entidades do Estado a celebrar convênios, parcerias e contratos.

Ora, celebrar, autorizar ou delegar a celebração desses ajuste é função já constitucionalmente conferida ao Chefe do Executivo, por meio do art. 54, inciso X, e § 1º, da Constituição do Estado, de modo que a autorização é despicienda e inconstitucional como já decidiu o STF quando por ocasião do julgamento da ADI 3.176.

No voto condutor desse acórdão, proferido pelo Ministro Cezar Peluso, restou consignado o seguinte:

[...] 4. A alegação de não usurpação de competência pela Assembleia Legislativa, dado o caráter meramente 'autorizativo' da lei, não pode ser ouvida, sob pena de subversão da disciplina constitucional da separação dos Poderes e insulto ao art. 2º da Constituição Federal. É que, como bem aponta SÉRGIO RESENDE DE BARROS:

'A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares'.

[...]

De notar, aliás, que a própria Câmara dos Deputados adotada entendimento idêntico, conforme exposto na Súmula de Jurisprudência nº 1, de 1º de dezembro de 1994, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC:

'1. Entendimento:

1.1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.'

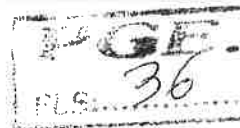
5. Do exposto, julgo procedente a presente ação direta, declarando, *ex tunc*, a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 740, de 20 de março de 2003, do Estado do Amapá.

Desse modo, padecem do mesmo vício os incisos II, III e IV do art. 9º do projeto de lei, ao cuidar da forma de captação dos recursos destinados a financiar a política pública instituída.

Assim, são inconstitucionais, por violação ao art. 2º da Constituição Federal, e art. 54, inciso X, e § 1º, da Constituição do Estado, o art. 9º, incisos II a IV, e o parágrafo único do art. 9º e o parágrafo único do 10 do projeto de lei, todos do projeto de lei.

V. A imposição de consignação anual de dotação orçamentária

O art. 9º estabelece a origem dos recursos públicos para a implementação da política instituída, dentre os quais especifica as dotações orçamentárias prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado (inciso I).



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Ora, o dispositivo viola o art. 165, III, da Constituição Federal, na medida em que impõe ao Poder Executivo a necessidade de consignação anual de dotação orçamentária para a implementação da política pública.

Nesse sentido, o julgamento da ADI 2.808, que teve como relator o Min. Gilmar Mendes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Polo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente. (ADI 2808, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2006, DJ 17-11-2006 PP-00047 EMENT VOL-02256-01 PP-00135 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 46-56)

Desse modo, evidente a violação do art. 9º, inciso I, do projeto de lei, ao disposto no art. 165, III, da Constituição Federal.

VI. A instituição de competência específica do Conselho Estadual do Meio Ambiente

As atribuições do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAAM) estão disciplinadas pela Lei Complementar nº 187, de 25 de abril de 2018.

Em sendo assim, a alteração de competência (inclusão ou exclusão) desse Conselho somente pode ocorrer por meio de lei complementar e não por lei ordinária como pretendido pelo art. 19 do projeto de lei.

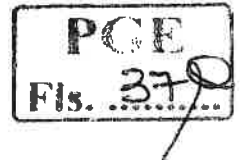
Por fim, é importante destacar que o STF tem firme o entendimento no sentido de que a sanção de projeto de lei não convalida o vício de iniciativa que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada (ADI 1.050 e ADI 3.627).

Assim, considerando a violação ao arts. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "e", 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", 207, *caput*, todos da Constituição Federal, e arts. 33, § 1º, inciso II, alínea "b" e "e", 199, inciso II, alínea "m", 144, § 5º, 149, § 2º, 238, § 1º, todos da Constituição do Estado do Amazonas, recomendo o veto total ao referido projeto de lei.

PMA/PGE, em Manaus, 17 de dezembro de 2018.

JÚLIO CEZAR LIMA BRANDÃO

Procurador-Chefe da PMA
OAB/AM 2.258



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PROCESSO N. 13.812/2018-PGE

INTERESSADA: Casa Civil.

ASSUNTO: Consulta. Projeto de Lei que institui a Política Estadual de Meliponicultura no Estado do Amazonas. Análise prévia à manifestação final do Chefe do Executivo.

DESPACHO

APROVO o Parecer n. 42/2018-PMA/PGE, do Procurador-Chefe da Procuradoria do Meio Ambiente, Júlio Cezar Lima Brandão.

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

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, Manaus, 17 de dezembro de 2018.



PAULO JOSÉ GOMES DE CARVALHO
Procurador-Geral do Estado