

Veto nº 51

MENSAGEM N.º 113 /2019

Manaus, 17 de setembro de 2019.

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 TOTAL**, por inconstitucionalidade formal, ao Projeto de Lei que “**DISPÕE sobre a proibição de reformas nas Escolas Públicas do Estado do Amazonas em período escolar.**”

A Proposição é formalmente inconstitucional, na medida em que acaba por tratar sobre organização administrativa, quando proíbe procedimentos de manutenção a serem adotados pelas unidades escolares da rede pública, além de criar obrigações à Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino, relacionadas à elaboração de cronogramas, verificação de instalações físicas internas e externas, sistema de eletricidade, além de relatórios detalhados de cada unidade educacional e suas condições de funcionamento, em afronta à competência privativa do Chefe do Executivo para propor leis que disponham sobre organização administrativa, consoante o disposto no artigo 61, § 1.º, inciso II, alínea “e” da Constituição da República, e artigo 33, § 1.º, inciso II, alíneas “b” e “e”, da Constituição Estadual.

Ademais, o Projeto de Le acaba por ingressar na seara do Executivo, a quem incumbe planejar e executar as obras, de acordo com a Lei Orçamentária Anual, caracterizando violação ao princípio da separação de poderes, insculpido no artigo 2.º da Carta Magna.

Finalmente, tanto a inserção da proibição de reforma, quanto a obrigatoriedade do levantamento da suação das instalações físicas de



todas as escolas estaduais, demandam a criação de novas despesas, sem a correspondente indicação da fonte de custeio, o que representa violação ao artigo 167, incisos I e II, da Constituição da República, e, ainda, aos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal n.º 101/2000, conforme demonstram as razões de ordem jurídica contidas no Parecer n.º 198/2019-PA/PGE, aprovado pelo Subprocurador-Geral do Estado, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados.

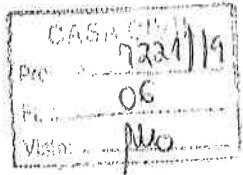
Assim, pelos motivos expostos, nos termos constitucionais, submeto os motivos de Veto Total à apreciação dessa Casa Legislativa, reiterando aos ilustres Senhores Deputados, na oportunidade, expressões de distinguido apreço.



**WILSON MIRANDA LIMA**  
Governador do Estado



*Estado do Amazonas  
Procuradoria Geral do Estado*



**PARECER Nº: 00198/2019**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 00672212019 -PA - PROCURADORIA  
ADMINISTRATIVA/PGE - SAJ  
INTERESSADO: CASA CIVIL E OUTRO**

**CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO.  
SANÇÃO OU VETO DO CHEFE DO EXECUTIVO. LEI QUE  
PROIBE A REFORMA DE ESCOLAS DA REDE ESTADUAL  
DURANTE O PERÍODO LETIVO.  
CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VETO JURÍDICO  
EM RAZÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA.**

1. Proposição legislativa realizada na defesa da educação. Hipótese de competência legislativa concorrente, tornando-a materialmente constitucional
2. É formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, lei de iniciativa parlamentar que crie obrigação (*in casu*, proibição) a órgão da Administração Direta do Poder Executivo.
3. Sugestão de voto na totalidade do projeto de lei.

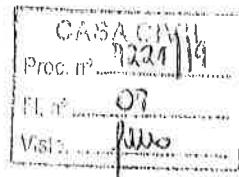
**Senhor Procurador-Chefe,**

**1, RELATÓRIO**

Chega a esta Casa a proposta legislativa que "DISPÕE sobre a proibição de reformas nas Escolas Públicas do Estado do Amazonas em período escolar" de Autoria do Deputado Dermilson Chagas.

Nas justificativas da proposta legislativa<sup>1</sup>, vislumbra-se que seu objeto é a pretensão de não prejudicar "o processo de aprendizagem dos discentes,

<sup>1</sup> ALEAM, em <https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/materialelegislativa/2019/132137/20190212081902.pdf>, consultada em 10/09/2019



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

por quanto garantirá a ininterruptibilidade no que tange ao acesso à educação". Mais adiante, assinala que "é fundamental para qualquer gestor público conhecer a realidade estrutural de cada unidade de ensino, e assim, planejar de antemão a execução das ações necessárias, mas que não coincidam com o período temporal que serão ministradas as aulas".

É o sucinto relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

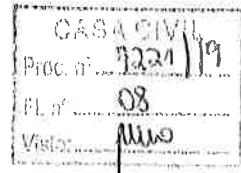
Faz-se necessário analisar, em princípio, a **constitucionalidade material** da proposição legislativa submetida a esta Casa de Procuradores, de forma a verificar se seu conteúdo normativo afronta o disposto em regras e princípios constitucionais sobre a matéria legislada. Nesse sentido, traz-se à colação o escólio de **Luiz Guilherme Marinoni**:

A inconstitucionalidade material se relaciona com o que acaba de ser dito, uma vez que tem a ver com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. **Há inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com a disciplina, valores e propósitos da Constituição.** (negrito)

No caso dos autos, a norma tem por finalidade estabelecer, de certa forma, a defesa da educação, direito social assegurado pelo art. 6º, da Constituição, cujo acesso é competência comum da União, Estados e Municípios (art. 23, V, CF/88), cuja promoção é dever de todos em colaboração com a sociedade (art. 205, CF/88).

Por seu turno, a competência para legislar em matéria educacional é

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional* – 2ª Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013. P. 867



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

concorrente, podendo União, Estados e Municípios dentro de seu raio de atuação, propor leis ou atos normativos a esse respeito, conforme o art.24, IX, abaixo transscrito:

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

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Ou seja, o incentivo e proteção à educação são matérias que podem ser objeto de regulamentação legislativa pelo Estado do Amazonas.

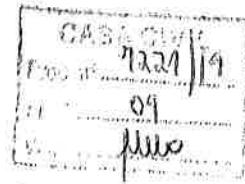
De outra sorte, analisando o projeto de lei do ponto de vista formal, a conclusão é diversa, no que toca à impossibilidade de iniciativa parlamentar.

A proposição legislativa em análise acaba por tratar sobre organização administrativa, quando proíbe procedimentos de manutenção a serem adotados pelas unidades escolares da rede pública, além de criar obrigações à Secretaria do Estado de Educação, relacionadas à elaboração de cronogramas, verificação de instalações físicas internas e externas, sistema de eletricidade, além de relatórios detalhados de cada unidade educacional e suas condições de funcionamento.

Essas ações, invariavelmente, comprometem o orçamento público, a gestão e os cronogramas de desembolso já aprovados, gerando novas despesas aos cofres públicos.

Embora a Constituição da República determine que são de iniciativa privativa do Presidente da República os projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, a interpretação do Supremo Tribunal Federal caminhou no sentido de definir a exclusividade da iniciativa abranger matérias pertinentes à Administração Pública.

Ressalte-se, por exemplo, na fundamentação do acórdão da ADI



*Estado do Amazonas  
Procuradoria Geral do Estado*

2.417/SP, aprovado por unanimidade, ficou consignado que: (...) importa em afronta direta ao Texto Constitucional o diploma legal em causa, de iniciativa parlamentar, que versa sobre matéria reservada ao Governador pela Carta da República, em obediência ao princípio da simetria (art. 61, § 1º, II, 'e'), como é a estruturação e a **especificação** de atribuições da Secretaria de Educação, órgão que integra o Poder Executivo estadual.

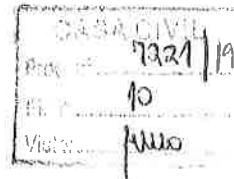
Analizando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é possível perceber não apenas atribuições substantivas, relacionadas à execução de políticas públicas, estão abrangidas pela reserva, mas também deveres instrumentais, como o estabelecimento de rotinas administrativas.

Exemplificando, no julgamento da ADI nº 2.294 (DJ de 11.09.2014), foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual de autoria parlamentar que disciplinava a veiculação de atos no diário oficial, vedando a publicação de matérias sob a forma de noticiário de atividades do Governo. Nesse sentido, o Ministro Relator esclareceu:

O Diário Oficial do Estado, à evidência, integra estrutura da Administração Indireta do Rio Grande do Sul: constitui sociedade de 16 economia mista vinculada à Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos do Estado. Assim, afigura-se patente que qualquer regra que discipline o modo de atuação do órgão em tela só pode ser de iniciativa do Governador do Estado. A lei estadual, originada na Assembleia Legislativa local, ao estabelecer condições e critérios para o funcionamento da imprensa oficial gaúcha é, portanto, inconstitucional.

Nos Embargos de Declaração no RE nº 592.511 (DJ de 09.03.2016), o STF considerou inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que determinava a fixação, nos leitos dos hospitais públicos municipais, de placas de identificação pessoal.

No AgRE nº 653.041 (DJ de 09.08.2016), o STF declarou a



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

inconstitucionalidade de lei de autoria parlamentar que determinava fossem disponibilizados serviços de fisioterapia pelas unidades básicas de saúde municipais. A lei deixava a cargo de regulamento definir o funcionamento, ordenamento e regras de ação desses serviços. A Corte vislumbrou, como aliás já fizera em casos semelhantes (cf. ADI 3.178), a existência de vício de iniciativa, presente em qualquer lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, ou estabeleça obrigações a órgãos públicos.

Na doutrina pátria, como é o exemplo de Cavalcante Filho<sup>3</sup>, sustenta-se que a cláusula da reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente, de modo a não redundar na inconstitucionalidade de todo e qualquer projeto de autoria parlamentar que verse sobre políticas públicas. Em sua visão, seria interditada a iniciativa parlamentar quando o projeto: promovesse o redesenho de órgãos do Poder Executivo, a **criação de novas atribuições** ou de novos órgãos, ou fosse meramente autorizativo (por ofensa ao art. 61, § 1º, II, e, da Constituição); instituisse fundos ou exigisse imediatos aportes orçamentários diretos (por ofensa ao art. 165, III e § 5º, I, da Constituição); caracterizasse ingerência em matéria tipicamente administrativa, como a celebração de contrato ou a prática de um dado ato administrativo (por ofensa ao art. 2º da Constituição).

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).

<sup>3</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro/2013 (Texto para Discussão nº 122). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 22 mar. 2017. Também em sede doutrinária, e de forma ainda mais deferente ao Poder Legislativo, José Maurício Conti sustenta, com o argumento de que a iniciativa reservada deve receber interpretação estrita, serem de iniciativa geral ou concorrente leis que instituem programas, ações governamentais ou políticas públicas (Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. Orçamentos públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 300).



*Estado do Amazonas  
Procuradoria Geral do Estado*

O Colendo Supremo Tribunal Federal entende, pacificamente, que as normas da Constituição Federal sobre processo legislativo são de observância obrigatória para os Estados.

A Constituição do Estado do Amazonas, neste passo, reproduz tal norma em seu artigo 33:

Art. 33. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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 instituídas pelo Poder Público.

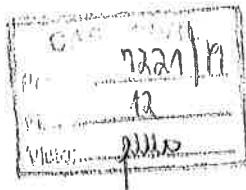
Assim, verifica-se que é atribuição do Chefe do Poder Executivo a propositura de projetos de lei que versem sobre organização administrativa e matérias orçamentárias.

Tratando-se de iniciativa reservada ao Governador do Estado, não pode a Assembléia Legislativa tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de constitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Veja-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

[...].

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do



**Estado do Amazonas**  
**Procuradoria Geral do Estado**

projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...].

Portanto, a proposta legislativa acaba por ingressar na seara do Executivo, a quem incumbe planejar e executar as obras, de acordo com a Lei Orçamentária Anual, caracterizando violação da separação dos poderes. Nesse aspecto, transcreve-se o disposto no art. 2º, da Constituição Federal:

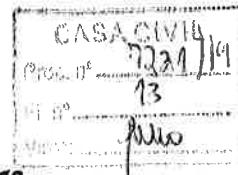
Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Além da sobredita violação as normas processuais legislativas, a aprovação deste Projeto de Lei fere o postulado constitucional da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal, por ter o Poder Legislativo ingressado no **planejamento e gestão** da educação no Estado do Amazonas, o que é competência restritiva do Poder Executivo, conforme já apontado.

Ademais, importa revelar que tanto a inserção da proibição de reforma, quanto a obrigatoriedade do levantamento da situação das instalações físicas de todas as escoas estaduais, por corsectário lógico, demandam a criação de novas despesas, tendo em vista o custo de desmobilização das obras já em andamento, além da realização de análises técnicas não previstas em sua totalidade e de uma única vez, em virtude da obrigatoriedade de obediência do Poder Executivo aos preceitos legais em decorrência do Princípio da Legalidade.

Desta feita, a persecução acima aludida demandaria gastos sem

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.676.



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

correspondente indicação da fonte de custeio, o que já representa violação ao art. 167, I e II, da Constituição Federal, e ainda, aos arts. 15 e 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000):

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o dispcsto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando a inconstitucionalidade **formal por vício de iniciativa** (matéria sobre organização administrativa e orçamentária, cuja iniciativa de lei é do chefe do executivo )na proposição legislativa, opino seja vetado o projeto na sua totalidade .

**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA – PA/PGE** em Manaus, 10 de setembro de 2019

**PATRÍCIA PETRUCCELLI MARINHO**  
Procuradora do Estado do Amazonas



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

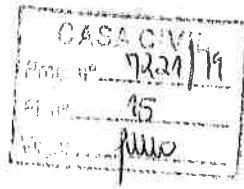
**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 2019.02.001596**  
**INTERESSADO: CASA CIVIL E OUTRO**

Acolho o parecer prolatado, pelos fundamentos fáticos e jurídicos nele aduzidos.

Dessa forma, remetam-se os autos à gabinete do Procurador-geral do Estado para deliberação final.

Manaus, 10 de setembro de 2019.

**GIORDANO BRUNO COSTA DA CRUZ**  
Procurador do Estado  
Procurador-chefe da Procuradoria administrativa



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

**PROCESSO N. 2019.02.001596**

**INTERESSADA:** Casa Civil.

**ASSUNTO:** Projeto de lei. Dispõe sobre a proibição de reformas nas Escolas Públicas do Estado do Amazonas em período escolar.

**D E S P A C H O**

Com fundamento no disposto na Portaria n. 016/19-GPGE, que delega competência ao Subprocurador-Geral do Estado, **APROVO** o Parecer n. 198/2019-PA/PGE, da Procuradora do Estado Patrícia Petruccelli Marinho, acolhido pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Giordano Bruno Costa da Cruz.

**DEVOLVAM-SE** os autos do Processo n. 01.01.011101.000072201.2019, **COM URGÊNCIA**, à Casa Civil, devidamente instruído com cópia do aludido Parecer.

**GABINETE DO SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, Manaus, 11 de setembro de 2019.

**FABIO PEREIRA GARCIA DOS SANTOS**  
Subprocurador-Geral do Estado