

MENSAGEM N.º 88 /2020

Manaus, 29 de setembro de 2020.

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 oposição de **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei que “**INSTITUI** a *Política Estadual de Atendimento à Gestante no Estado do Amazonas.*”, por inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

A Proposição, apesar de sua louvável iniciativa, pretende criar, para o Poder Executivo, obrigação relacionada à sua organização administrativa, matéria que tanto a Constituição Estadual, quanto a Constituição da República, em seus artigos 33, § 1.º, inciso II, alínea “e” e 61, § 1.º, inciso II, alínea “b”, respectivamente, estabelecem ser de iniciativa exclusiva dos Chefes do Poder Executivo, além de, ao pretender instituir determinada política pública, subverter função típica do Poder Executivo, e, portanto, a perfeita harmonia, separação e independência dos Poderes, consoante o disposto no artigo 2.º da Constituição da República.

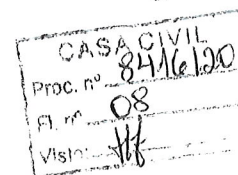
As razões de ordem jurídica que justificam a oposição do veto total estão contidas no Parecer Gabinete n.º 072/2020, do Procurador-Geral do Estado, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados.

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.



WILSON MIRANDA LIMA
Governador do Estado

Excelentíssimo Senhor
Digníssimo Deputado **JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA NETO**
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PROCESSO N. 6.600/2014-PGE

INTERESSADA: Casa Civil

ASSUNTO: Projeto de lei

PARECER GABINETE 072/2020

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

- As leis que criam atribuições a órgãos do Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, havendo insanável inconstitucionalidade por vício de iniciativa se tal regra não for observada.

- 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 Governador,

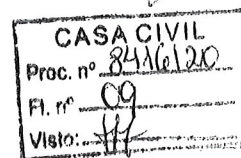
Encaminhou-se a esta Procuradoria o processo 006.0010794.20200- CASA CIVIL por meio do qual requer análise e pronunciamento acerca de projeto de lei que "*DISPÕE sobre a politica estadual de atendimento à gestante no Estado do Amazonas*", com o objetivo de subsidiar a sanção ou o veto pelo Chefe do Poder Executivo.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

Rua Emílio Moreira, 1308, Praça 14 de Janeiro, Manaus-AM
2020.02.001460



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



Preliminarmente, tratando-se de projeto de lei, mister 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 da saúde da gestante, a autorização vem expressa na Constituição Federal, ao tratar da competência legislativa concorrente amparada no art. 24, XIV, da CR/88.

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

CR/88, Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XIV- previdência social, proteção e defesa da saúde;

No mesmo sentido, a Constituição

Estadual:

CE/89, ART. 18. Compete ao Estado, respeitadas as normas gerais estabelecidas em lei federal, legislar concorrentemente com a União sobre:

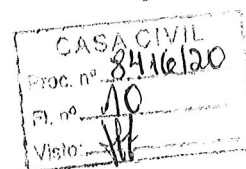
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

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



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



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:

“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.

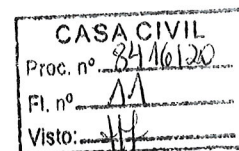
Quanto à competência concorrente dos entes federados para legislar sobre proteção à saúde, colaciono os seguintes excertos do Supremo Tribunal Federal:

“A par da controvérsia de fundo, de índole material,

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

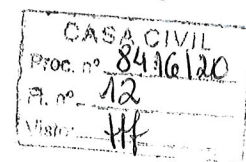
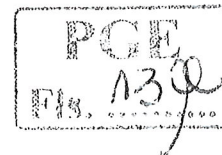


Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



há a problemática alusiva à competência para dispor sobre a revisão dos proventos. Se, de um lado, é certo que a Constituição de 1988, ao referir-se a lei, remete, de regra, à federal, de outro, não menos correto, é que, a teor do disposto no art. 24, XII, dela constante, surge a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Então, forçoso é concluir que a regência federal deve ficar restrita, como previsto no § 1º do citado art. 24, ao estabelecimento de normas gerais. Ora, não se pode concluir que, no âmbito destas últimas, no âmbito das normas gerais, defina-se o modo de revisão dos proventos. Sob esse ângulo, tenho como relevante a articulação do Estado do Rio Grande do Sul no que aponta o vício formal quanto à observância do art. 15 da Lei 10.887/2004 relativamente aos respectivos servidores. (...)” (**ADI 4.582-MC**, voto do Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 28-9-2011, Plenário, *DJE* de 9-2-2012.) (g/n)

“A Lei 12.385/2002 do Estado de Santa Catarina, que cria o programa de assistência às pessoas portadoras da doença celíaca e altera as atribuições de secretarias estaduais. (...) A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, V e XII, da CF. Precedentes." (ADI 2.730, Rel. Cármen Lúcia, julgamento em 5-5-2010, Plenário, DJE de 28-5-2010.) (g/n)

"A competência dos Estados para legislar sobre a proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o art. 24, XII, § 1º e § 2º, da CF. Não usurpa competência da União lei estadual que dispõe sobre o beneficiamento de leite de cabra em condições artesanais." (ADI 1.278, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 16-5-2007, Plenário, DJ de 1º-6-2007.) (g/n)

"A competência legislativa concorrente da União para editar normas gerais referentes à produção e consumo, à proteção do meio ambiente e controle da poluição e à proteção e defesa da saúde. Art. 24, V, VI e XII e §§ 1º e 2º da Constituição Federal." (ADI 2.396, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-5-2003, Plenário, DJ de 1º-8-2003.)

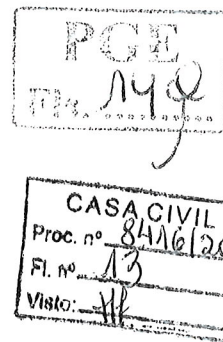
No projeto de que estes autos cuidam, em que pese o interesse público atinente à matéria, há de se reconhecer a existência de vício formal de iniciativa a macular de inconstitucionalidade o projeto, eis que a instituição de política pública, a exemplo do programa objeto da propositura, é cometida ao 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 Assembleia o votaria, podendo inclusive apresentar emendas. Advirta-se, porém, que estas não estariam autorizadas a aumentar a despesa inicial daquele.

Acerca do aumento de despesas, ensina ALEXANDRE DE



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



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 para a administração direta do Estado 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:

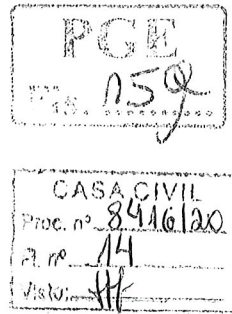
b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios.

Assim, o projeto de lei *sub examine* padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, porque cria para o Poder

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



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



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:

CE/ 89, art. 33, § 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

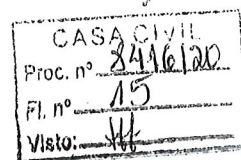
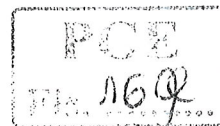
II - disponham sobre:

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 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

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



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

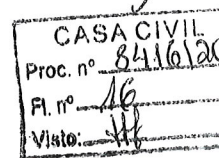
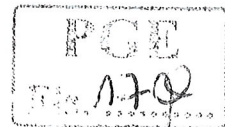
inconstitucional sofre de um pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinassem a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre 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:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DA LEI Nº 10.539, DE 13.04.2000, DO ESTADO DE SÃO PAULO. REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SETOR EDUCACIONAL. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 2. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, propor à Assembléia Legislativa projetos de lei que visem a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigo 61, § 1º, II, "e"). 3. Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformando-se em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada constitucionalmente ao Poder Executivo. Medida cautelar deferida.

ADI 2417 MC / SP - SÃO PAULO
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA
Julgamento: 18/04/2001 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação: DJ 18-05-2001 PP-00432 EMENT VOL-02031-04 PP-00689

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

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 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

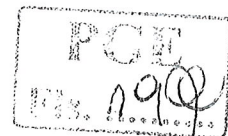
Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

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, *data venia*, a função legislativa para invadir a zona de competência constitucional do Poder Executivo



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



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 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, posiciono-me pelo VETO TOTAL do projeto de lei, por conter irremediável vício de iniciativa.

É o parecer.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO —
PGE/AM, em Manaus (AM), 24 de setembro de 2020.

JORGE HENRIQUE DE FREITAS PINHO
 Procurador-Geral do Estado

LEI N.º , DE DE DE 2020

INSTITUI a Política Estadual de Atendimento à Gestante no Estado do Amazonas.

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 Fica instituída, no Estado do Amazonas, a Política Estadual de Atendimento à Gestante.

Art. 2.º A instituição da Política Estadual de Atendimento à Gestante tem como objetivo assegurar o direito à assistência, à saúde, ao parto de qualidade e à maternidade saudável, atendidos os seguintes princípios:

I – o respeito à dignidade humana da gestante;

II – a autonomia da vontade das gestantes e das famílias;

III – a humanização na atenção obstétrica;

IV – a transparência da equipe de saúde no sentido de fornecer à gestante todas as informações necessárias a respeito da gestação, das diversas formas de parto e da amamentação;

V – a obrigatoriedade da intervenção estatal no sentido de assegurar que todas as cautelas sejam tomadas para o bem-estar da gestante;

VI – a preferência pela utilização dos métodos menos invasivos e mais naturais;

VII – a atenção especial às gestantes em situação de vulnerabilidade social, inclusive em situação de violência doméstica;

VIII – a educação e a informação das gestantes quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria da assistência obstétrica;

IX – a coibição e a repressão, eficientes, à todas as formas de arbitrariedade que venham a ser perpetradas contra as gestantes.

Art. 3.º São direitos básicos das gestantes e dever do Estado:

I – a proteção da saúde, entendida como o desfrute do mais alto nível de bem-estar físico, psíquico e social;

II – a realização de consultas médicas periódicas;

III – a realização de exames laboratoriais periódicos;

IV – a prestação de auxílios psicológico e assistencial;

V – a presença de um acompanhante, em todos os procedimentos médicos e laboratoriais, relacionados à gestação e ao parto;

VI – a elaboração de plano individual de parto;

VII – a efetiva prevenção e reparação de danos causados ao bem-estar das gestantes e das famílias;

VIII – o fornecimento de informações à gestante, assim como ao pai e demais familiares, sempre que possível, dos métodos e procedimentos mais adequados;

IX – a facilitação da defesa de seus direitos, assegurando-se o pleno acesso aos órgãos judiciais e administrativos.

Art. 4.º A Secretaria de Estado da Saúde - SUSAM poderá publicar, periodicamente, protocolos descrevendo as rotinas e procedimentos de assistência à gestante, descritos de modo conciso, claro e objetivo, bem como dados estatísticos atualizados sobre as modalidades de parto e os procedimentos adotados por opção da gestante.

Art. 5.º As unidades de saúde que prestam assistência à gestante, parturiente ou puérpera, informarão as gestantes e parturientes destes direitos.

Art. 6.º As ações destinadas a viabilizar o pleno exercício dos direitos de que trata a Política Estadual de Atendimento à Gestante constarão da regulamentação desta Lei, a ser elaborada pelo Secretaria de Estado da Saúde - SUSAM, que poderá solicitar a colaboração de órgãos congêneres dos municípios do Estado.

Parágrafo único. A elaboração da regulamentação pela Secretaria de Estado da Saúde - SUSAM das ações de que trata o *caput* deste artigo, sempre que possível, serão precedidas de audiências públicas que contarão com a participação de entidades da sociedade civil especializadas no assunto.

Art. 7.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO
AMAZONAS**, em Manaus, de de 2020.