



MENSAGEM N.º 27/2026

Manaus, 13 de maio de 2026.

Senhor Presidente**Senhoras Deputadas e 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** ao Projeto de Lei que “**ESTABELECE** diretrizes de valorização e proteção ao servidor público estadual no enfrentamento à corrupção nos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas.”

Sem prejuízo do reconhecimento das nobres intenções da Proposição, a matéria foi levada ao conhecimento da Secretaria de Estado de Administração e Gestão, que se manifestou pela inconstitucionalidade da propositura, nos termos da manifestação anexa, que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação das Senhoras Deputadas e dos Senhores Deputados.

Com efeito, observa-se que a propositura em questão envolve questões próprias do funcionalismo público estadual, inclusive com tratativas acerca de progressão na carreira, configurando-se como matéria privativa do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 61, § 1.º, II, “c” da Constituição Federal e artigo 33, § 1.º, I, “c” da Constituição Estadual, o que macula de inconstitucionalidade a medida, por ter nascido de uma propositura parlamentar.

Ademais, o texto não se coordena, visto que preconiza sigilo de identidade no artigo 2.º e, por outro lado, prevê registro na ficha funcional do denunciante, para fins de progressão funcional.

Pelo exposto, nos termos constitucionais, submeto os motivos de Veto Total à apreciação dessa Casa Legislativa, reiterando às ilustres Senhoras Deputadas e aos ilustres Senhores Deputados, na oportunidade, expressões de distinguido apreço.

[Documento assinado digitalmente]
ROBERTO MAIA CIDADE FILHO
Governador do Estado

Excelentíssimo Senhor
Digníssimo Deputado **ADJUTO AFONSO**
Presidente



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<https://edoc.amazonas.am.gov.br/P8AE.4B25.8D34.436E/E8F94BDB>
Código verificador: **P8AE.4B25.8D34.436E** CRC: **E8F94BDB**



OFÍCIO N.º 1332/2026-ACC/CASA CIVIL

Processo : 01.01.011101.004910/2026-40

Origem : Casa Civil

Interessado : Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas – ALEAM

Assunto : Ofício n.º 186/2026 - Encaminhando para Sanção ou Veto Governamental a Proposição de Lei que "ESTABELECE diretrizes de valorização e proteção ao servidor público estadual no enfrentamento à corrupção nos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas. ", (Projeto de lei n.º 769/2025).

DESPACHO

Senhor Secretário,

Trata-se de solicitação de análise jurídica com o escopo de verificar a viabilidade constitucional do Projeto de Lei n.º 769/2025, de autoria da ilustre Deputada Estadual Mayara Pinheiro. O referido diploma objetiva, em sua ementa, "ESTABELECE diretrizes de valorização e proteção ao servidor público estadual no enfrentamento à corrupção nos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas".

A propositura é composta por seis artigos que buscam instituir mecanismos de proteção ao servidor denunciante de atos ilícitos praticados em desfavor da Administração. O art. 1º define o escopo da norma; o art. 2º assegura o sigilo da identidade e veda retaliações; o art. 3º impõe aos órgãos da administração o dever de divulgar canais de denúncia; o art. 4º atribui competência aos órgãos de controle interno para o recebimento e processamento das demandas; o art. 5º prevê um mecanismo de "reconhecimento funcional" com impacto nos processos de avaliação de desempenho e progressão na carreira; e o art. 6º estabelece a cláusula de vigência.

A proposta tramitou na Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, tendo sido aprovada em plenário. Cumprindo o rito constitucional previsto no art. 36 da Constituição do Estado do Amazonas (CE/AM), o autógrafo foi remetido a este Poder Executivo para sanção ou veto. Passo à análise fundamentada.

A FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Admissibilidade Temporal e Processual

EXAMINAR AUGUSTO ALENCAR DE OLIVEIRA em 27/04/2026 às 15:41 utilizando assinatura por login/senha.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<https://edoc.amazonas.am.gov.br/P8AE.4B25.8D34.436E/E8F94BDB>
 Código verificador: **P8AE.4B25.8D34.436E** CRC: **E8F94BDB**



necessária para evitar a convalidação de vícios que possam comprometer a harmonia entre os Poderes.

Art. 36. O Governador do Estado, aquiescendo, sancionará o projeto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetar-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, comunicando, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembleia Legislativa os motivos do veto, e fazendo-os publicar, se o veto ocorrer durante o recesso parlamentar.

§ 2º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará sanção.

A Inconstitucionalidade Formal: O Vício de Iniciativa.

O ponto nevrálgico da presente análise reside na verificação da competência para a deflagração do processo legislativo. No sistema federativo brasileiro, a separação de poderes — alçada à condição de cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, III da Constituição Federal — impõe que certas matérias sejam de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

...

III - a separação dos Poderes;

A Violação ao Regime Jurídico dos Servidores Públicos

A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, "c", estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre "servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria". Pelo Princípio da Simetria, tal comando é de observância obrigatória pelos Estados-membros, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e doutrina já antiga.

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.

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





...

II - disponham sobre:

...

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

O art. 5º do PL n.º 769/2025 dispõe expressamente que a denúncia fundamentada deve gerar um "registro de reconhecimento funcional, a ser considerado nos processos de avaliação de desempenho e de progressão na carreira". Ao legislar sobre critérios de progressão na carreira e avaliação de desempenho, a ALEAM invadiu a esfera de competência do Governador do Estado, prevista de forma análoga no art. 33 da CE/AM.

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

...

II - disponham sobre:

...

c) servidores públicos e militares do Estado e seu regime jurídico;

Dita a reserva de iniciativa visa assegurar ao administrador a gestão dos quadros de pessoal, evitando que pressões parlamentares alterem a estrutura funcional do Estado sem o devido planejamento estratégico e orçamentário. A intervenção legislativa em temas de carreiras do Executivo configura inconstitucionalidade formal subjetiva insanável.

A Organização Administrativa e Atribuição de Órgãos

O art. 4º do projeto estabelece obrigações e competências para os "órgãos de controle interno do Estado". Segundo a jurisprudência consolidada do STF (ex: ADI 2.806), leis de iniciativa parlamentar não podem criar atribuições para órgãos da Administração Pública, uma vez que a organização e o funcionamento da administração federal (e por simetria, estadual) são matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, como dito no art. 61, § 1º, II, 'b' e 'c', da CF/88.

Ofício n.º 1332/2026-ACC/CASA CIVIL – Processo n.º 01.01.011101.004910/2026-40

Página 3 de 8

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<https://edoc.amazonas.am.gov.br/P8AE.4B25.8D34.436E/E8F94BDB>
 Código verificador: **P8AE.4B25.8D34.436E** CRC: **E8F94BDB**



Art. 61. (omissis)

...

§ 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;

...

c) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Ao determinar como os órgãos de controle devem "receber, analisar e encaminhar" denúncias, o legislador estadual interfere diretamente na gestão administrativa e na estrutura hierárquica do Poder Executivo, violando o art. 2º da Carta Magna (Independência dos Poderes).

Art. 33 (omissis)

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

...

II - disponham sobre

...

c) 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.

A Inconstitucionalidade Material: Violação a Princípios Republicanos.

A análise de mérito constitucional revela que, embora a intenção de proteger o denunciante seja louvável e esteja em consonância com tratados internacionais contra a corrupção, os meios eleitos pelo projeto afrontam princípios basilares.

Ofício nº 1332/2026-ACC/CASA CIVIL – Processo nº 01.01.011101.004910/2026-40

Página 4 de 8



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<https://edoc.amazonas.am.gov.br/P8AE.4B25.8D34.436E/E8F94BDB>
 Código verificador: **P8AE.4B25.8D34.436E** CRC: **E8F94BDB**



O Princípio da Impessoalidade e Isonomia

O art. 5º vincula o ato de denunciar a um benefício na progressão funcional. O Princípio da Impessoalidade, previsto no art. 37, *caput*, da CF/88, exige que a administração pública trate todos os administrados e servidores sem favoritismos ou perseguições.

A progressão funcional deve pautar-se em critérios técnicos de merecimento e antiguidade no exercício da função pública. Instituir um "prêmio" na carreira para quem denuncia atos de corrupção cria uma distinção arbitrária entre servidores, podendo incentivar denúncias temerárias ou vinganças pessoais voltadas apenas à obtenção de vantagem funcional. O acesso e a evolução nas carreiras devem respeitar a moralidade administrativa e a igualdade de oportunidades. Ao privilegiar o denunciante em detrimento de outros servidores que desempenham suas funções com excelência técnica, mas não presenciaram ilícitos, a norma fere a isonomia.

O Princípio da Separação de Poderes

O STF já decidiu que *"a ingerência do Poder Legislativo em matéria de gestão administrativa do Poder Executivo é vedada pela Constituição"* (ADI 3.061). O PL n.º 769/2025, ao detalhar procedimentos internos de compliance e fixar diretrizes de valorização, retira do Governador a prerrogativa de decidir sobre a melhor conveniência e oportunidade na implementação de políticas de integridade.

A Ausência de Impacto Financeiro e Ofensa à Responsabilidade Fiscal

A análise da proposição sob o prisma do Direito Financeiro e Orçamentário revela um vício de legalidade e constitucionalidade de natureza gravíssima, capaz de comprometer a higidez das contas públicas estaduais. O Projeto de Lei n.º 769/2025, em seu art. 5º, cria uma nova modalidade de vantagem funcional ao estabelecer que a denúncia fundamentada deve gerar um *"registro de reconhecimento funcional, a ser considerado nos processos de avaliação de desempenho e de progressão na carreira"*.

Ao vincular atos de denúncia à progressão na carreira, o legislador estadual está, de forma reflexa mas inexorável, criando uma despesa obrigatória de caráter continuado. No serviço público do Estado do Amazonas, a progressão funcional não é um ato meramente honorífico; ela acarreta a alteração do servidor para uma classe ou nível superior, o que resulta em aumento automático de seus vencimentos.

Nesse cenário, a proposição ignora solenemente o comando do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, que assim dispõe:





Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

A Suprema Corte brasileira, no julgamento da ADI 5.816, consolidou o entendimento de que a observância do art. 113 do ADCT é obrigatória para todos os entes federados (União, Estados, DF e Municípios), sob pena de inconstitucionalidade formal da norma. A ausência de um estudo técnico que quantifique o impacto financeiro das progressões derivadas deste novo critério de "reconhecimento funcional" impede que o Poder Executivo planeje a expansão da folha de pagamento, ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ademais, a criação de despesa com pessoal sem a devida dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) afronta o art. 169 da Constituição Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A doutrina constitucionalista reforça a natureza cogente dessas normas de equilíbrio fiscal no processo legislativo. Pedro Lenza adverte que o processo de criação de leis que impactam o erário não pode ser dissociado do planejamento orçamentário:

"O sistema de freios e contrapesos no âmbito financeiro exige que o Legislativo, ao propor normas que gerem gastos, apresente o cálculo do custo social e econômico dessa decisão. A omissão da estimativa de impacto financeiro (Art. 113, ADCT) não é mera irregularidade formal, mas vício que contamina a validade da norma, pois impede a verificação da sustentabilidade fiscal do Estado." (Direito Constitucional Esquemático, 2017)





Na mesma linha, Gilmar Mendes assevera que a gestão das finanças públicas é um pilar do Estado de Direito, e que a intervenção parlamentar desordenada na estrutura remuneratória do Executivo desestabiliza a ordem administrativa:

"A reserva de iniciativa em matéria de servidores e a exigência de impacto orçamentário são garantias da 'Reserva de Administração'. Sem a aferição prévia dos custos, o administrador vê-se compelido a realizar despesas não previstas, o que pode levar ao descumprimento dos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela própria Constituição (Art. 169)." (Curso de Direito Constitucional, 2017)

No caso vertente, o PL n.º 769/2025 não apresenta qualquer anexo técnico, memória de cálculo ou estudo de impacto orçamentário-financeiro. A introdução de um fator de progressão na carreira sem a devida cobertura fiscal torna o projeto juridicamente inviável e economicamente temerário.

Δ Análise do Interesse Público (Veto Político)

Ainda que se superassem os óbices constitucionais — o que se admite apenas por hipótese acadêmica —, a norma revela-se contrária ao interesse público por sua iniquidade operacional.

Primeiramente, a proteção ao denunciante já é objeto de regulamentação federal (Lei n.º 13.608/2018) e de mecanismos estaduais de ouvidoria e corregedoria. A criação de um sistema paralelo de "recompensas funcionais" pode desvirtuar a natureza do serviço público, transformando o dever ético de denunciar (poder de autotutela administrativa) em uma transação mercadológica por pontos em progressão.

Ademais, a implementação do art. 3º (divulgação de canais) e do art. 4º demanda custos logísticos e de pessoal para os quais o Executivo não foi consultado, podendo prejudicar o cronograma de outras políticas públicas prioritárias. A conveniência administrativa sugere que programas de integridade e "compliance" sejam instituídos via Decreto ou Projetos de Lei de iniciativa do próprio Executivo, de modo a garantir a integração sistêmica com os órgãos de auditoria.

Δ Conclusão

Ante o exposto, esta Assessoria, arrimada nos fundamentos de Direito Constitucional e Administrativo, emite parecer pela INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL do Projeto de Lei n.º 769/2025.

Os vícios apontados são de natureza insanável, uma vez que:

Informações de segurança: ALIQUETO ALEN CAR DE OLIVEIRA 445***** em 27/04/2026 às 15:41 utilizando assinatura por certificado





1. Vício de Iniciativa: A norma versa sobre o regime jurídico dos servidores e organização administrativa, matérias reservadas exclusivamente ao Governador.
2. Violação à Separação de Poderes: O Legislativo impõe tarefas e critérios de gestão ao Executivo.
3. Afrenta à Isonomia e Impessoalidade: A criação de privilégios funcionais por atos de denúncia fere o princípio republicano.
4. Ausência de Impacto Orçamentário: Descumprimento do art. 113 do ADCT.

Ressalvadas as prerrogativas dos órgãos de assessoria jurídica do Exmo. Sr. Governador do Estado, em especial a Procuradoria Geral do Estado, recomenda-se, portanto, a V. Excelência encaminhar sugestão de VETO TOTAL à proposição, nos termos do art. 36, § 1.º da Constituição do Estado do Amazonas, por ser inconstitucional e contrária ao interesse público.

Manaus, 27 de abril de 2026.

ALEXANDRE QUEIROZ
Assessor I
OAB/AM n.º 4.046
(assinado digitalmente)



**OFÍCIO Nº 1332/2026-ACC/CASA CIVIL**

Em: 27/04/2026

DESPACHO:

I – Em resposta ao Ofício n.º 1332/2026-ACC/CASA CIVIL;

II - Acolho o Despacho do Assessor Jurídico deste Gabinete, o Sr. Alexandre Queiroz [OAB/AM n.º 4.046], constantes às fls. 17 a 24 [SIGED];

III - Retornem-se os autos à **Casa Civil**, contendo manifestação desta Pasta, para conhecimento e adoção das providências subsequentes cabíveis acerca da aludida matéria, visando o regular rito processual;

IV - No ensejo, aproveito a oportunidade para renovar votos de distinguida consideração e elevado apreço.

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO, em Manaus, 27 de abril de 2026.

Atenciosamente,
[Assinado Digitalmente]

Vivaldo Michiles Neto

Secretário de Estado de Administração e Gestão - SEAD.



Documento 2026.10000.00000.9.018863
Data 14/05/2026



PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

TRAMITAÇÃO
Documento Nº 2026.10000.00000.9.018863

Origem

Unidade: GERENCIA DE PROTOCOLO
Enviado por: MARIA DE JESUS SERPA DE SOUZA
Data: 14/05/2026

Destino

Unidade: GABINETE PRESIDÊNCIA
:

Despacho

Motivo: ANÁLISE E PROVIDENCIAS
Despacho: ENCAMINHO PARA ANÁLISE E PROVIDÊNCIA

Documento 2026.10000.00000.9.018863
Data 14/05/2026



PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

TRAMITAÇÃO
Documento Nº 2026.10000.00000.9.018863

Origem

Unidade: GABINETE PRESIDÊNCIA
Enviado por: GUSTAVO PICAÑO TAKETOMI
Data: 15/05/2026

Destino

Unidade: DIRETORIA DE APOIO LEGISLATIVO
:

Despacho

Motivo: ANÁLISE E PROVIDENCIAS
Despacho: ENCAMINHO PARA ANÁLISE E PROVIDÊNCIA