



PROCESSO : 2016000028

INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO DE GOIÁS

ASSUNTO : Veta parcialmente o Autógrafo de Lei nº 429, de 10 de dezembro de 2015.

CONTROLE : RPROC.

RELATÓRIO

Cuida-se de processo, que contém o Ofício nº 15/16, de 7.01.16, proveniente da Governadoria do Estado, por meio do qual o Governador comunica a esta Casa Legislativa o veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 429, de 10.12.15, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a Política Estadual de Conscientização, Saúde e Atenção Integral Humanizada ao Recém-nascido prematuro, no âmbito do Estado de Goiás.

Da análise da Certidão apensada ao processo *sub examine*, em que são especificadas as datas de remessa do atual autógrafo de Lei à Governadoria para sanção e da devolução do mesmo vetado à esta Casa de Leis, verifica-se que os prazos constantes do art. 23, § 1º, da Constituição Estadual foram cumpridos e que o veto e suas razões foram tempestivamente processados.

Por oportuno, impende informar que, nos termos do citado § 1º do art. 23, da Constituição Estadual, ao Chefe do Poder Executivo é autorizado, conforme sua consideração, vetar projeto de lei, no todo ou em parte, por inconstitucionalidade ou contrário ao interesse público, comunicando à Assembleia as suas razões. Ademais, enquanto o veto por inconveniência ao interesse público apresenta o Governador como defensor do interesse público, o veto por inconstitucionalidade o revela como guardião da ordem jurídica.

O veto parcial, ora em análise, foi apostado com fulcro no posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado, sob os fundamentos de que o projeto impõe, de imediato, o cumprimento de atos e providências, gerando dispêndio de recursos financeiros, bem como interfere em assuntos relativos à organização e ao funcionamento do Poder Executivo.

Entrementes, não se concorda com os motivos elencados, pois não há violação à iniciativa privativa do Governador ou violação do princípio da separação de poderes ou, ainda, não se pode afirmar, juridicamente, que simplesmente em razão de o projeto gerar despesa, a matéria respectiva encontra-se fora do âmbito da iniciativa legislativa do parlamentar.

Releva destacar que não há quaisquer óbices à instituição de política pública por lei de iniciativa parlamentar. Informe-se que as principais razões invocadas pelo Chefe do Poder Executivo para vetar os projetos de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas são:



a) por tratarem de matéria sobre “reserva de administração” e, por isso, há violação do princípio da separação de poderes; b) por imporem ao Poder Executivo a assunção de despesas para o cumprimento de determinações decorrentes da formulação da política pública.

O “Princípio de reserva de administração”, fundado na separação de poderes, visa impedir ingerências indevidas no núcleo essencial e no espaço para o bom desenvolvimento da função administrativa do Poder Executivo (podendo proteger inclusive outros Poderes e órgãos alheios ao Executivo, quando esses exercerem tal função). Pode ser aposto em face da função legislativa bem como da função judiciária. Suas principais formas de manifestação são: a reserva de um espaço para que a Administração Pública disponha normativamente, em caráter secundário, sobre assuntos de seu interesse e sua competência; limites ao controle judicial dos atos, processos e decisões administrativas (sobretudo pautado no espaço pelo poder discricionário e mérito administrativo); iniciativa de lei atribuída ao Chefe do Poder Executivo sobre assuntos de interesse administrativo etc. Ocorre que os vetos apostos no Estado de Goiás em relação aos projetos de lei de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas sob o fundamento de “reserva de administração” têm se revestido de caráter amplíssimo, chegando ao ponto de levar à conclusão que a função administrativa do Poder Executivo se encontra para além ou independentemente da lei ou do princípio da legalidade ou, ainda, de forma errônea, que a iniciativa legislativa sobre políticas públicas cabe tão somente ao Chefe do Poder Executivo. Trata-se de uma interpretação equivocada, que inclusive não considera as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Nesse sentido é a decisão do Ministro Celso de Mello, *in verbis*:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (RE 427.574 ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012) (Grifou-se).

Portanto, a instituição de políticas públicas refere-se sobretudo a temas de interesse público que visam ao cumprimento de normas constitucionais, como a proteção à educação, saúde, segurança etc. e, por isso, tem caráter mais amplo do que a função tipicamente administrativa do Poder Executivo. A função administrativa pode ser considerada como uma forma de execução ou efetivação das políticas públicas, mas as suas



diretrizes e normas gerais devem estar previstas em lei específica, atendendo ao princípio da legalidade.

No caso ora em pauta, a execução dos comandos normativos fica a cargo da Secretaria de Estado da Saúde, em razão de suas atribuições genéricas constantes do art. 1º, XXIX, “outras atividades correlatas”, do Decreto nº 8.030, de 22 de outubro de 2013, que aprova o Regulamento da Secretaria de Saúde. Significa dizer, o projeto não cria nova atribuição ao mencionado órgão estatal.

De outra parte, é comum se deparar, especialmente nas mensagens de veto da Governadoria do Estado, com afirmações no sentido de que os parlamentares estão impedidos de criar ou aumentar despesas por meio de suas proposições legislativas. Mas será que essa afirmação tem respaldo no sistema constitucional vigente?

Com o advento da Constituição de 1988, deixou de existir a antiga limitação em relação à iniciativa parlamentar para geração de despesas constante de Constituições pretéritas. A única vedação que consta na CF/88 refere-se a impossibilidade do parlamentar, via emenda, aumentar despesa em proposição de autoria reservada do Executivo (CF, art. 63, I). No sistema constitucional vigente, portanto, o parlamentar tem legitimidade para apresentar proposição legislativa criando ou aumentando despesa, basta que indique a dotação orçamentária que fará face às despesas criadas.

Com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é válido afirmar que o sistema constitucional vigente não veda a iniciativa parlamentar nas proposições legislativas que criem ou aumentem despesas, devendo-se ressaltar apenas a iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (CF, art. 165), além da vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa exclusiva do Executivo (CF, art. 63, I).

Com base em todos esses pressupostos, constata-se que **não é válida**, do ponto de vista constitucional, a afirmação de que os parlamentares não podem criar ou aumentar despesa por meio de suas proposições legislativas, bastando indicar no projeto de lei a dotação orçamentária que irá suportar a despesa criada ou aumentada.

Considerando as contra-razões expostas, manifesta esta Relatoria pela **rejeição do veto parcial aposto**, lembrando-se que o presente processo deve ser objeto de apreciação por esta Casa, no prazo previsto no § 4º do art. 23 da Constituição Estadual.

É o relatório.

SALA DAS SESSÕES, em 03 de Maio de 2016.


DEPUTADO ALVARO GUIMARÃES

Relator

Rhp.