 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	Proposta de Emenda Constitucional Nº 04/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

PARECER EM PROCESSO LEGISLATIVO

Proposta de Emenda Constitucional n.º: 04/2019

Autores: Deputado Fabrício Gandini e Outros


Assunto: Acrescenta o Art. 91-A à Constituição Estadual, para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Plano de Metas pelo Poder Executivo Estadual, com base nas propostas apresentadas na campanha eleitoral.

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda constitucional de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Deputado Fabrício Gandini e Outros, que apresenta o seguinte assunto: Acrescenta o Art. 91-A à Constituição Estadual, para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Plano de Metas pelo Poder Executivo Estadual, com base nas propostas apresentadas na campanha eleitoral.

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa em exercício de juízo de deliberação que lhe impõe o art. 120¹ do Regimento Interno (Resolução nº 2.700/2009) proferiu o despacho da fl. 02, no qual admitiu a tramitação da proposição. Esta foi protocolizada no dia 12 de março de 2019, lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 13 de março de 2019.

¹ Art. 120. Todo e qualquer projeto, depois de recebido, autuado eletronicamente, numerado e publicado será incluído em pauta, por ordem numérica, em discussão especial, durante três sessões ordinárias consecutivas para apreciação preliminar e recebimento de emendas.
Parágrafo único. Excetuam-se da exigência de discussão especial os projetos de origem governamental para os quais tenha sido solicitado prazo constitucional, os em regime de urgência e aqueles cujas votações sejam originariamente de competência das comissões.

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Proposta de Emenda Constitucional Nº 04/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

No que tange a publicação no Diário do Poder Legislativo, não se pode dispensá-la, o que deve ser providenciada pelo órgão competente desta Casa Legislativa em momento posterior a elaboração deste parecer.

Os presentes autos vieram conclusos para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 121² do Regimento Interno.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A- ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL


Competência legislativa para dispor sobre a matéria e competência de iniciativa

Preliminarmente, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre a presente proposição cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe a Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

Em que pese a nobre intenção da proposta de emenda constitucional nº 07/2016, encontra-se afronta direta a reserva de iniciativa prevista no art. 63, inciso, III, c da constituição do estado, *in verbis*:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do

² Art. 121. Findo o prazo da permanência em pauta, juntadas as emendas, se houver, e o parecer técnico, será o projeto distribuído às Comissões.

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Proposta de Emenda Constitucional Nº 04/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:


III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

A cláusula de reserva referente à instauração do processo legislativo consubstancia postulado constitucional de observância compulsória, em respeito ao princípio de separação dos Poderes do Estado.

É de ressaltar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria.

A presente proposta de Emenda constitucional, acrescenta o Art. 91-A à Constituição Estadual, para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Plano de Metas pelo Poder Executivo Estadual, com base nas propostas apresentadas na campanha eleitoral.

A Constituição da República no art. 165,I, §1º, já normatizou a forma expressa que o Chefe do Poder Executivo apresentaria as metas de governo da Administração, indicando os meios para implementação das políticas públicas, bem como orientando tacitamente as ações do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos, qual seja, o Plano Plurianual, de iniciativa do próprio Poder Executivo, votado posteriormente pelo Poder Legislativo.

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Proposta de Emenda Constitucional Nº 04/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

Torna-se, portanto incabível por parte do parlamentar estadual nova obrigação a ser imposta ao Chefe do Executivo que já se encontra de forma explícita na própria Constituição Federal.


Tanto é assim que existe Proposta de Emenda à Constituição No 10, DE 2011 (Apensa a PEC n. 52/2011) que altera os arts. 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral.

Tal PEC está distribuída a uma Comissão Especial desde 2013 e não teve mais andamento até a presente data.

No caso em testilha, portanto, inexistente espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 63, inciso III, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre organização administrativa.

O Supremo Tribunal tem assim decidido por entender que a cláusula de reserva de iniciativa do processo legislativo, estabelecida na Carta Magna, excepciona o princípio geral da legitimação concorrente para o processo de formação das leis, configurando a sua inobservância vício formal de inconstitucionalidade.

Trata-se, assim, de matéria que só pode ter seu processo legislativo deflagrado privativamente por proposição do Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Assembleia Legislativa, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre esta matéria, sob pena de se implementar hipótese de usurpação da iniciativa, eivando de mácula insanável o texto legal daí decorrente.

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Proposta de Emenda Constitucional Nº 04/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

Este é o entendimento de **HEL Y LOPES MEIRELLES**³:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do 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.


JOSÉ AFONSO DA SILVA, a respeito da contribuição do poder de iniciativa das leis ao Poder Executivo, leciona:

“A razão por que se atribui ao Executivo o poder de iniciativa mormente em matéria financeira e de plano de governo, decorre da posição em que se encontra face às necessidades coletivas e, sobretudo, por a ele estar entregue a missão de dotar o Poder Público de uma administração adequada à satisfação daquelas necessidades, o que seria quase irrealizável sem a possibilidade de ele indicar o conteúdo das leis que julga capazes de resolver os problemas do povo.” (RDP, v. 1, out./dez. 1991).

Assim, verifica-se o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal, relator **MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.


 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Proposta de Emenda Constitucional Nº 04/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 8/6/07).

Enfim, **ALEXANDRE DE MORAES** arremata:

“a iniciativa das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local” (MORAES, 2011, p. 674)

Desta feita, **resta caracterizado o vício de natureza formal**, na medida em que, o Legislativo **está restringindo o planejamento administrativo do governador, a quem cabe exercer, privativamente, a direção superior da administração pública estadual dispendo sobre sua organização e funcionamento.**

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Proposta de Emenda Constitucional Nº 04/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

Assim, após a análise, de todo o projeto, verifica-se a flagrante inconstitucionalidade da matéria. Deixa-se, portanto, de mencionar os demais aspectos da presente proposição, nos termos do art.9, §5º do Ato nº 2517/2008(alterado pelo Ato nº 1.886/2015)

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se **pela *inconstitucionalidade*** da Proposta de Emenda Constitucional n.º 04/2019, de autoria do Deputado Fabrício Gandini e outros, uma vez que **está restringindo o planejamento administrativo do governador, a quem cabe exercer, privativamente, a direção superior da administração pública estadual dispendo sobre sua organização e funcionamento** e, por conseguinte, sua **inadmissibilidade** não devendo seguir sua tramitação regular nesta Casa de Leis.

É o entendimento que se submete à consideração superior.

Vitória/ES, 22 de março de 2019.

VINÍCIUS OLIVEIRA GOMES LIMA
Procurador da Assembleia Legislativa