



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO GOVERNADOR

Mensagem nº 218/2021

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa
Deputado Erick Musso

Transmito a V. Ex^ª. e dignos Pares, amparado no artigo 66, § 2º da Constituição Estadual, as razões de **VETO TOTAL** ao **Autógrafo de Lei nº 145/2021**, que “*institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos – PFAH nas escolas públicas de ensino fundamental e ensino médio no Estado do Espírito Santo*” de autoria do **Deputado Dr. Rafael Favatto**, aprovado nessa Casa, relacionado ao **Projeto de Lei nº 165/2021**, para cumprimento das formalidades constitucionais de praxe.

Em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a Procuradoria Geral do Estado - PGE, ao apreciar os aspectos constitucionais, manifestou-se pelo veto total ao presente Autógrafo de Lei, pelas razões e argumentos que seguem transcritos:

“(…) Sob o prisma jurídico-constitucional, a matéria tratada no autógrafo em análise encontra-se inserta na esfera de competência legislativa privativa do Governador do Estado, nos termos do art. 61, §1º, II, “b”, da CF/88 e art. 63, parágrafo único, III, da Constituição Estadual, que preconizam que:

Constituição Federal

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; [...]

Constituição Estadual

Art. 63 [...]

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; [...]

De fato, a despeito das nobres intenções do legislador, e do aplausível mérito da norma proposta, o autógrafo acaba interferindo diretamente na execução dos serviços prestados pelas escolas públicas de ensino fundamental, **estabelecendo novas atribuições** e, com isso, elevando os custos cotidianos destes órgãos. Neste sentido, é pacífico o entendimento da Suprema Corte de que lei de iniciativa parlamentar não pode criar atribuições, nem gerar aumento de despesas, como se percebe pela interpretação *contrário sensu* do seguinte julgado:





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO GOVERNADOR

parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos. Precedentes. 2. Hipótese em que dissenter da conclusão adotada pelo Tribunal de origem exigiria uma nova apreciação do conjunto fático-probatório constante dos autos (Súmula 279/STF). 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (destacou-se)

(RE 1243591 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)

Em outro julgado a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, de lei paulista que versava sobre política de reestruturação na área da saúde:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. **Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.** 3. Ação Direta julgada procedente. (destacou-se)

(ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

Trechos do voto vencedor do E. Relator para o Acórdão, o Min. Alexandre de Moraes, no julgado acima, demonstram que embora o caso em julgamento não fosse exatamente idêntico ao objeto do autógrafo de lei em análise, foi declarado expressamente que **uma lei de iniciativa parlamentar não podia conferir novas atribuições à Secretaria de Saúde daquele estado**. Confira-se:

"[...] Da leitura da norma impugnada observa-se que o legislador paulista objetivou a criação de um programa governamental de qualificação da assistência hospitalar das Santas Casas e hospitais filantrópicos do Estado de São Paulo.

*Para viabilizar a instituição do referido programa, o art. 1º da lei ora analisada **acabou por conferir novas atribuições à Secretaria de Saúde daquele estado**. Eis o teor do dispositivo: [...]*

*Dessa forma, é nítido que a lei em discussão, **a pretexto de regulamentar uma diretriz de política pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgão administrativo integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo**, impactando a execução de serviços públicos de saúde. [...]*

*A jurisprudência desta CORTE indica como critério para identificar a invasão indevida de matéria reservada ao chefe do Poder Executivo a presença de **(a) aumento de despesa; ou (b) a modificação das atribuições funcionais de agentes públicos ou órgãos da Administração Pública**.*" (destacou-se)

Os trechos destacados do voto supracitado falam por si. Por mais nobre que tenha sido o intento do legislador, o autógrafo em análise termina por ampliar as atribuições funcionais de agentes públicos e de órgãos da administração pública.

Nem se argumente que o autógrafo de lei apenas estabelece uma mera autorização, não chegando a obrigar os órgãos públicos afetados a exercer, de fato, os objetivos por ele autorizadas. Ainda que se cuida-se de "lei autorizativa", essa qualificação não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública assunto da alçada exclusiva do Poder Executivo, violando o princípio da reserva de competência legislativa em matéria de organização e da oportunidade das providências previstas na lei.





**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO GOVERNADOR**

contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

“(…) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente” (Sérgio Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262. Destacou-se).

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. Este é o entendimento sólido da Suprema Corte:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de 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 diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com conseqüente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. [...] (g.n.)

(ADI 4724, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ESTENDER O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DAS CRECHES DA REDE MUNICIPAL.

[...]

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que é inconstitucional a lei, de iniciativa parlamentar, que disponha sobre o funcionamento dos órgãos do Poder Executivo. Esse entendimento não se altera com a qualificação do diploma como uma “lei autorizativa”.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO GOVERNADOR

É oportuno registrar, por fim, que a posição do STF é firme no sentido de que o vício de iniciativa não é passível de ser convalidado, nem mesmo pela sanção posterior do Governador, como se percebe, exemplificativamente, pelos seguintes precedentes:

"[...] O sancionamento tácito do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário. Precedentes. [...]"

(ADI 3627, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 27-11-2014 PUBLIC 28-11-2014)

"[...] A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. [...]"

(ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078).(...)"

Ainda que se ignorasse toda a questão constitucional, frente à relevância do tema abordado no Autógrafo de Lei em análise, a Secretaria de Estado da Educação fez importantes ponderações a respeito do tema, as quais seguem:

"Hoje, a Secretaria de Estado da Educação- SEDU não possui informações e dados indicativos sobre a correlação no que tange ao período menstrual de alunas da rede pública de ensino e a evasão escolar. E mesmo que haja ocorrência é preciso que sejam alcançados dados concretos, tanto qualitativos como quantitativos, em razão da necessidade de adequação da ação à realidade orçamentária provisional do Poder Executivo, uma vez que trata de um gasto *ad eternum* que demanda estudo e planejamento quanto ao impacto financeiro e questões ligadas à implementação do Programa, considerando o caráter genérico de aplicabilidade do objeto referido no Autógrafo de Lei.

Logo, em nosso entendimento, é um projeto nobre, mas que exige estudo fundamentado em colheita de dados reais, de planejamento de investimentos e de protocolos de implementação. Ressaltando se tratar de uma questão de saúde pública que impacta na educação, portanto, uma ação que engloba a participação de outras Secretarias de Estado, pertinentes à matéria (Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos), unindo forças às organizações não governamentais, para elaboração de estudos e planejamento de ações visando à redução de estados de vulnerabilidade, principalmente nas escolas da rede pública de ensino."

Por tais razões, se impõe **veto total** ao **Autógrafo de Lei nº 145/2021**, referente ao **Projeto de Lei nº 165/2021**.

Vitória, 23 de Agosto de 2021.



Autenticar documento com o identificador 3100310037003700380039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Governança de Estado - Brasil.

