

19 NOV 2019

Protocolo. 049159

Processo
SECRETARIA LEGISLATIVA

RECEBIDO

16:26

18 NOV 2019

Nébora

Servidor (nome legível)

GOVERNADORIA - CASA CIVIL
MENSAGEM N° 241, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2019.Governo do Estado de
RONDÔNIA

SEI/ABC - 880/228 - Mensagem

Veto Total n° 048159

AO EXPEDIENTE

Em: 18 NOV 2019 /

Presidente

Recebido, Autua-se e
inclua em pauta.

19 NOV 2019

Secretário

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.

Com amparo no artigo 42, § 1º da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Projeto de Lei de iniciativa dessa Augusta Assembleia Legislativa, o qual “Estabelece que hospitais e maternidades do Estado de Rondônia ofereçam aos pais e/ou responsáveis de recém-nascidos orientações e treinamento para primeiros socorros em caso de engasgamento, aspiração de corpo estranho e prevenção de morte súbita”, encaminhado a este Executivo por intermédio da Mensagem nº 290/2019-ALE.

Senhores Deputados, sem embargos aos louváveis propósitos que motivaram a iniciativa, vejo-me, no entanto, compelido a negar sanção ao projeto, uma vez que o Autógrafo de Lei nº 213/2019, de 16 de outubro de 2019, em síntese, consiste em imputar às unidades de saúde a obrigatoriedade de ministrar treinamento de primeiros socorros aos pais ou responsáveis que tenham interesse em participar, antes mesmo da alta hospitalar do recém-nascido e ainda deveres, como: de afixar, em local visível, cópia da lei para que haja conhecimento por parte de todos; informar sobre a existência e disponibilidade do treinamento, durante o acompanhamento pré-natal; e a forma que o treinamento deverá ser realizado, podendo ser individual ou coletivamente, mas sempre ofertado na modalidade presencial.

Observo que a aludida Proposição foi apresentada em Plenário, em 14 de agosto, de 2019, tendo tramitação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação - CCRJ, Comissão de Defesa da Criança, Adolescente, Mulher e Idoso - CDCAMI e Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social - CSPAS, que formularam pareceres favoráveis à aprovação, do qual se deu em 15 de outubro de 2019, em 1º turno. Conquanto, sensível à pertinência da matéria e aos elevados propósitos do Legislador, não há como negar que o projeto versa sobre um tema de grande relevância social e humana, buscando proporcionar cursos de primeiros socorros aos pais ou responsáveis de recém-nascidos, porém, a instituição de programas públicos para organização e execução de ações concretas, que empenhem órgãos, servidores e recursos do Estado, das quais constituem, atividade que ostenta evidente natureza administrativa, são de competência privativa do Poder Executivo.

Incontestavelmente, o Autógrafo de Lei, ao obrigar a ministração da capacitação em comento, além de trazer redação impositiva, violando inclusive o Princípio da Separação dos Poderes, consagrado pela Constituição de 1988, ainda culmina na criação de novas atribuições às unidades de saúde atreladas ao Executivo.

Sob este aspecto, por se tratar de atuação administrativa decorrente de escolha política de gestão, na qual é impedida a interferência de qualquer outro poder, infere-se que à Administração Pública, e não ao legislador, cabe dispor acerca da conveniência e oportunidade das políticas públicas em proveito da população. Pois, tanto a jurisprudência, quanto a doutrina moderna estabelecem entendimento pacificado, delimitando ao Poder Executivo, basilarmente a função de administrar, a qual se traduz nos atos de planejamento, organização e direção de atividades peculiares ao Poder Público.

Por outro lado, de modo primacial, compete ao Poder Legislativo a função de editar leis, ou seja, atos normativos recamados de generalidade e abstração, assim, mediante às circunstâncias elencadas, é incontestável que a Constituição Federal de 1988, ao adotar a repartição do poder estatal, que na verdade é uno, em três funções distintas, sendo os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conferiu considerável

independência a cada um em relação aos demais, como mecanismo asseguratório do respeito aos direitos e garantias fundamentais da pessoa, e, sobretudo, da garantia da manutenção do Estado Democrático de Direito.

Em outras palavras, a consagrada separação de poderes se fundamenta em dois elementos essenciais, sendo o primeiro, a especialização funcional, significando que cada órgão é especializado em uma função estatal específica; e o segundo, a independência orgânica, da qual exige que cada instituição possa exercer sua função especializada de forma verdadeiramente independente, sem qualquer subordinação aos demais.

Ademais, como bem podem anuir Vossas Excelências, quanto ao aspecto formal, trata-se de incumbência privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a gestão pública, nos termos do inciso VII do artigo 65, bem como iniciar Projetos de Lei na forma da alínea “d” do inciso II do § 1º do artigo 39, ambos da Constituição Estadual.

Assim, no tocante à iniciativa Legislativa, Projetos de Leis que veiculam as ações de governo, incluem-se na denominada “Reserva de Administração”, que é a manifestação do Princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, porquanto cabe privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre gestão pública, nos termos do inciso VII do artigo 65 da Constituição Estadual, que assim ordena:

“Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei de Rondônia



Não obstante, a independência dos Poderes está intrinsecamente ligada à iniciativa privativa do Executivo, na elaboração de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Estadual. Assim, uma vez maculado de vício de iniciativa, extrapolando a competência do Legislativo Estadual, consequentemente, viola-se a Separação de Poderes, prevista no artigo 2º, da Constituição Federal.

A propósito da chamada “Reserva de Administração”, esta temática já foi analisada pelo STF, cuja essência aplica-se ao caso ora examinado, percebemos:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

“(...) 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (...)” (STF, ADI-MC-REF 4.102-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármel Lúcia, 26-05-2010, v.u., DJe 24-09-2010) (grifos acrescentados).

Ainda neste sentido, tem-se:

“Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes(CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo Distrital na condução da administração pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.” (ADI 3.343, Rel. p/ o ac. Min. Luiz Fux, julgamento em 1º-9-2011, Plenário, DJE de 22-11-2011.)

E, como consequência, a inclusão do tema no âmbito de hospitais e maternidades demanda planejamento didático, técnico e principalmente orçamentário, haja vista que o treinamento dos servidores administrativos, técnicos com o fito de capacitá-los, trata-se de ato administrativo propiciador de despesas e portanto, deve ser apreciado em conformidade com o disposto no artigo 167 da Constituição Federal de 1988, tal como os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem expressamente:



"Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II – a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; "

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o **caput** deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio."

Dessarte, o cinzelado nos incisos I e II do artigo 167 da Constituição de 88, condiciona a geração de despesa originária de ações, programas e projetos executados pela Administração Pública Direta e Indireta à existência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e de igual modo à previsão antecipada de dotação orçamentária, suficiente ao atendimento da despesa a ser gerada ou acrescida, elementos cuja concorrência depende da constitucionalidade de despesa a ser gerada a esse título.

É cediço, que a existência de despesas exige a consignação de dotação orçamentária suficiente para a execução da Lei, o que não prevê o Autógrafo de Lei em questão. Neste sentido:

INÉPCIA DA INICIAL. Inocorrência. Regularmente representada a autora na ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal. Do apontado vício não padece a vestibular. Preliminar afastada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei n. 6.164, de 17.10.14 de Ourinhos. Instituição da "Semana Municipal de Valorização do Educador". Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiriam na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Falta de indicação de fonte de custeio. Descabida referência genérica. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 20035565420158260000 SP 2003556-54.2015.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 08/04/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/04/2015).

Dentre os pontos controversos, há extensão da obrigação às unidades de saúde particulares, pois a redação do diploma normativo não estabelece qualquer distinção.

Neste diapasão, ao instituir ônus aos particulares, há a clara invasão de competência que compete privativamente à União, ou seja, em linhas gerais, é possível notar que, por intermédio deste Projeto de Lei apresentado, pretende-se legislar a respeito de matéria de cunho peculiar, assim, não

existem dispositivos, tampouco margem para interpretações que autorizem os Estados e Distrito Federal a preceituar acerca de aspectos específicos do tema, de acordo com o disposto no inciso I, artigo 2º da Constituição Federal de 1988. Veja-se:



Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Corroborando, o Supremo Tribunal Federal é claro ao afirmar a competência privativa da União nesse ramo do Direito:

Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa. (...) Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.

[ADI 451, rel. min. Roberto Barroso, j. 1º-8-2017, P, DJE de 9-3-2018.]

A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disporem de direitos autorais, porquanto compete privativamente à União legislar sobre direito civil, direito de propriedade e estabelecer regras substantivas de intervenção no domínio econômico (artigo 22, I, da Constituição Federal). (...) In casu, a Lei 92/2010 do Estado do Amazonas estabeleceu a gratuidade para a execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas por associações, fundações ou instituições filantrópicas e aquelas oficialmente declaradas de utilidade pública estadual, sem fins lucrativos. Ao estipular hipóteses em que não se aplica o recolhimento dos valores pertinentes aos direitos autorais, fora do rol da Lei federal 9.610/1998, a lei estadual usurpou competência privativa da União e alijou os autores das obras musicais de seu direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução das obras ou do reconhecimento por sua criação

[ADI 5.800, rel. min. Luiz Fux, j. 8-5-2019, P, DJE de 22-5-2019.]

Outrossim, como bem já indica o STF, há manifesta violação à livre iniciativa, pois não pode uma Lei Estadual, compelir os estabelecimentos particulares de saúde a terem esse ou aquele curso, visto que não se trata da sua finalidade essencialmente primária. Portanto, se elas quiserem ofertar tais cursos, que façam, contudo, o Estado não poderá estabelecer compulsoriamente este encargo.

Ainda que houvesse a possibilidade concreta de sanção do texto apresentado, outro ponto destacável, é que sua redação não descreve como poderia ser realizado o monitoramento da Lei, quem teria competência para fazê-lo; quais seriam as sanções e como aplicariam, em caso de descumprimento.

Ante o exposto, a propositura padece de inconstitucionalidade, uma vez que contraria frontalmente as Constituições Federal e Estadual, impondo-se à necessidade de veto total, na medida em que inicia Projeto Atividade, não incluído na Lei Orçamentária Anual - LOA, por infringir o Princípio da Separação dos Poderes, disposto no artigo 2º, assim como a regra do artigo 167, ambos da Constituição Federal/1988 e ainda violar competência privativa da União, quanto aos particulares.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente à pronta aprovação do mencionado veto total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS

Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 18/11/2019, às 14:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **8807228** e o código CRC **2B6ABD1E**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.471534/2019-95

SEI nº 8807228

