



Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
Poder Judiciário
Coordenadoria do Pleno da CPE2G

Ofício n. **63/2025** – CPleno/TJRO

Porto Velho, 13 de fevereiro de 2025.

Ao Excelentíssimo Senhor
Deputado **Alex Redano**
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

Referência:

Direta de Inconstitucionalidade n. 0814013-45.2024.8.22.0000

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia

Interessado (Ativo): Estado de Rondônia

Requerido: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

Relator: Desembargador Rowilson Teixeira

Senhor Presidente,

De ordem do e. Desembargador Raduan Miguel Filho, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, comunico a Vossa Excelência que o acórdão de ID26523449 transitou em julgado em 12.02.2025, primeiro dia útil subsequente ao término do prazo recursal e, ato seguinte, os autos serão remetidos ao arquivo definitivo.

Oportunamente, encaminho a Vossa Excelência a cópia do inteiro teor do acórdão, cuja r. decisão consubstanciou-se nos seguintes termos: “DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE”

Respeitosamente,

Rua José Camacho, 585, 3º Andar, Sala 303, Bairro Olaria, CEP 76.801-330, Porto Velho/RO
Fone: (69) 3309-6132/6133 (Geral) / (69) 3309-6134 Coordenadora – e-mail: cpleno-cpe2g@tjro.jus.br





Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Rowilson Teixeira

Processo: 0814013-45.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. ROWILSON TEIXEIRA

Data distribuição: 05/09/2024 14:15:18

Data julgamento: 16/12/2024

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA e outros

Advogado do(a) REQUERIDO: ARTHUR NOBRE BORGES - RO11992-A

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de tutela cautelar, proposta pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em face da Emenda Constitucional n. 166, de 14 de dezembro de 2023, que acrescenta os §§ 16 e 17 ao art. 20 da Constituição do Estado de Rondônia, e da Lei Complementar n. 1.203, de 5 de dezembro de 2023, que altera o § 3º e inclui o § 5º ao art. 131 da Lei Complementar n. 68/92.

O requerente alega que a Emenda Constitucional n. 166/2023, que inseriu os §§ 16 e 17 ao art. 20 da Constituição do Estado de Rondônia, possui conteúdo idêntico ao da Lei Complementar n. 1.203/2023 e ambas dispõem sobre os direitos e vantagens dos servidores públicos estaduais em exercício de mandato classista, concedendo vantagens de forma ilimitada, incluindo as verbas de natureza *propter laborem* e *pro labore faciendo*, mesmo quando o servidor não esteja efetivamente exercendo as funções do cargo. Além disso, tratam da avaliação funcional de servidores para fins de evolução na carreira e recebimento de gratificação de desempenho, o que gera um vício claro de inconstitucionalidade.

Sustenta que as normas em questão possuem vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, violando a iniciativa privativa do Governador do Estado (alínea "b" do inciso II do § 1º do art. 39, e incisos III, VII e XVIII do art. 65, todos da Constituição do Estado de Rondônia), competente para



tratar de matérias relacionadas aos servidores públicos estaduais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, reforma e transferência de militares para a inatividade, dada a sua responsabilidade pela organização e gestão da Administração Pública.

Assevera também a inconstitucionalidade formal por ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário (art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), uma vez que tanto a EC n. 166/2023, quanto a LC n. 1.203/2023 preveem o pagamento de vantagens e direitos a servidores licenciados para o exercício de mandato classista, incluindo aquelas de natureza *pro labore faciendo* e *propter laborem*.

Menciona a inconstitucionalidade material por ausência de prévia dotação orçamentária, conforme o § 1º do art. 169 da Constituição Federal e art. 138 c/c inciso I do art. 40, da Constituição Estadual de Rondônia, as quais exigem que as vantagens aos agentes públicos sejam previstas na Lei Orçamentária Anual e autorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, apontando a vedação de aumento de despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme o inciso I do art. 40 da Constituição Estadual.

Alega, ainda, a inconstitucionalidade material por ofensa aos Princípios da Eficiência e Moralidade, pois os atos normativos criam o direito a servidores afastados do exercício de receber vantagens *pro labore faciendo*, permitindo o recebimento de verbas sem que realizem a contraprestação necessária, devidas quando o servidor está em atividade.

Propugna pela concessão da medida cautelar, dispensando a oitiva das autoridades, nos termos do que dispõe o art. 10 da Lei Federal n. 9.868/99, alegando estarem presentes os requisitos do *periculum in mora*, *fumus boni iuris* e a plausibilidade do direito invocado, para o fim de se suspender a eficácia dos dispositivos impugnados (íntegra da EC n. 166/2023 e íntegra da LC n. 1.203/2023), até o julgamento final da ação.

Ao final, requer sejam julgados procedentes os pedidos formulados, declarando-se a inconstitucionalidade formal e material da EC n. 166, de 14/12/2023, que acresceu os §§ 16 e 17 ao art. 20 da Constituição do Estado de Rondônia, e da Lei Complementar n. 1.203, de 05/12/2023, para o fim de dar cumprimento ao disposto no art. 88, § 2º, da Constituição Estadual, e art. 25 da Lei Federal 9.868 de 1999 e, em vista da invalidade das normas, seja suspensa a execução dos respectivos dispositivos.

Em decisão proferida no ID 25367461, por não vislumbrar excepcional urgência, haja vista que as normas vigoram desde dezembro de 2023, não foi analisado de imediato o pedido de medida cautelar, assim, foi oportunizado vistas ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de



Rondônia para prestar as informações pertinentes. Foram também notificadas a Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria de Justiça para manifestação, antes da apreciação do pedido de medida cautelar, na forma do art. 12 da Lei n. 9.868/99.

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia prestou informações no ID 25503412, requerendo o reconhecimento da constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 166/2023 e da Lei Complementar n. 1.203/2023, com a consequente rejeição do pedido de inconstitucionalidade formulado pelo Ministério Público, tanto em sede de medida cautelar quanto no mérito.

Manifestação da Procuradoria Geral do Estado no ID 25645870, pela procedência do pedido veiculado pelo requerente, devendo ser reconhecida a inconstitucionalidade tanto da Emenda Constitucional n. 166, de 14 de dezembro de 2023 quanto da Lei Complementar n. 1.203, de 05 de dezembro de 2023.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça, da lavra do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico Eriberto Gomes Barroso, manifestando-se pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 166/2023 e da Lei Complementar n. 1.203/2023.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Presentes os pressupostos de admissibilidade, recebo a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia disciplina em seu art. 345 que: “Na ação direta de inconstitucionalidade de



competência do Tribunal de Justiça, observar-se-ão, no que couber, a legislação específica aplicável ao Supremo Tribunal Federal e as normas constitucionais”.

Portanto, deve ser observado o que prescreve a Lei n. 9.868/99 que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O art. 10 da Lei n. 9.868/99, menciona que: *“Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias”.*

Em contrapartida, o art. 12 da mesma lei possibilita ao relator, em razão da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, após a prestação das informações, submeter o processo diretamente ao Tribunal, julgando definitivamente a ação, *Vejamos:*

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Na hipótese, estando o feito instruído e considerando a relevância da matéria em cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, converte-se a análise do pleito cautelar em julgamento definitivo de mérito, com base nos dispositivos supramencionados.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em face da Emenda Constitucional n. 166, de 14 de dezembro de 2023, e da Lei Complementar n. 1.203, de 05 de dezembro de 2023.

Alega que referidas normas violam a Constituição Estadual de Rondônia e Constituição Federal, especificamente no que tange à iniciativa legislativa, à ausência de impacto orçamentário-financeiro e aos direitos e vantagens concedidos aos servidores públicos afastados para o exercício de mandato sindical ou classista, sem a devida justificativa e previsão orçamentária, em ofensa aos princípios da eficiência e moralidade administrativa.



Para examinar esses argumentos, consideremos o conteúdo da norma em questão:

A Emenda Constitucional n. 166/2023, acrescentou os §§ 16 e 17 ao art. 20 da Constituição do Estado de Rondônia, com a seguinte redação:

Art. 20. Os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas terão regime jurídico único e planos de carreira estabelecidos em lei.

(...)

§16. Ao servidor licenciado para mandato sindical ou classista são assegurados todos os direitos e demais vantagens de qualquer natureza *pro labore faciendo e propter laborem* do cargo efetivo, sem prejuízo dos vencimentos, da remuneração, das gratificações, dos auxílios, dos adicionais e das indenizações como se exercendo o estivesse. (Dispositivo acrescentado pela EC n. 166, de 14/12/2023 – DOe-ALE. n. 226, de 18/12/2023)

§17. Para fins de evolução na carreira e recebimento de gratificação de desempenho, os servidores afastados para mandato sindical ou classista nos termos desta Emenda Constitucional não integrarão os respectivos grupos sob avaliação, atribuindo-se-lhes os pontos correspondentes ao conceito máximo das classes a que pertencerem. (Dispositivo acrescentado pela EC n. 166, de 14/12/2023 – DO-e-AL.E. n. 226, de 18/12/2023).

Por sua vez, a Lei Complementar n. 1.203/2023, dispõe:

LEI COMPLEMENTAR N. 1.203, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2023. A Altera a redação do §3º e acrescenta o §5º, todos do artigo 131 da Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992, que "Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências". Art. 1º Fica alterada a redação do § 3º do artigo 131 da Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 131. §3º Ao servidor licenciado são assegurados todos os direitos e demais vantagens de qualquer natureza *pro labore faciendo e propter laborem* do cargo efetivo, sem prejuízo dos vencimentos, da remuneração, das gratificações, dos auxílios, dos adicionais e das indenizações como se exercendo o estivesse."



(NR) Art. 2º Fica acrescentado o § 5º do artigo 131 da Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992, com a seguinte redação:

"Art. 131. §5º Para fins de evolução na carreira e recebimento de gratificação de desempenho, os servidores afastados nos termos desta Lei Complementar não integrarão os respectivos grupos sob avaliação, atribuindo-se-lhes os pontos correspondentes ao conceito máximo das classes a que pertencem."

(NR) Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Cinge-se a controvérsia em analisar se existentes os alegados vícios de constitucionalidade formal e material nas normas impugnadas.

1. Da inconstitucionalidade formal subjetiva: violação da iniciativa privativa do Governador do Estado.

A inconstitucionalidade formal ocorre quando há vícios no processo de elaboração de normas, caracterizando a edição de leis ou atos normativos em desacordo com os procedimentos exigidos pela Constituição Federal. Trata-se de um desrespeito às normas constitucionais que disciplinam a forma ou o modo de criação legislativa.

Esse vício pode surgir pelo descumprimento das regras de competência constitucional (inconstitucionalidade formal orgânica), pela ausência de pressupostos para determinados atos normativos, como urgência e relevância nas medidas provisórias, ou pela inobservância das normas do processo legislativo previstas nos artigos 59 a 69 da Constituição.

Na espécie, verifica-se que a Lei Complementar n. 1.203/2023 foi promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, por meio do Autógrafo de Lei Complementar n. 38/2023 (ID 25353246). Dias após, a Emenda Constitucional n. 166, de 14 de dezembro de 2023, também foi promulgada pela Mesa Diretora da Assembleia, conforme a Proposta de Emenda à Constituição n. 08/23, de autoria coletiva (ID 25353246), sendo que ambas tratam de matérias relacionadas aos servidores públicos licenciados para mandato sindical ou classista e também afetam o regime jurídico desses servidores, uma vez que a primeira norma inclui dispositivos na Lei Complementar n. 68/1992, que regula o Regime Jurídico dos Servidores do Estado de Rondônia.

Ocorre que, consoante disposto na alínea "b" do inciso II do §1º do art. 39 da Constituição Estadual, compete ao Governador a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico. Vejam-se:



Art. 39. 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 Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

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

[...] II - disponham sobre:

[...]

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

E continua, ao dispor sobre as atribuições do Governador:

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:
(...)

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

Tal previsão encontra similar reprodução na Carta Magna, consoante art. 61, §1º, II, “b” e “c”, veja-se:

“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:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; [...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [...] (grifei)

Como já destacado, a Constituição Estadual atribui ao Chefe do Poder Executivo estadual a competência privativa para legislar sobre servidores públicos e seu regime jurídico.



É relevante salientar, no que tange às Emendas Constitucionais, que, mesmo sendo matéria a nível constitucional e não infraconstitucional, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado de que as emendas à Constituição Estadual que versem sobre os temas previstos no art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988 devem ser propostas exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo. Assim, uma emenda constitucional de iniciativa parlamentar que trate de matérias reservadas ao art. 61, § 1º, da CF/88, violaria, a própria Constituição Federal.

Nesse sentido, cito:

“No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal. STF. Plenário. ADI 5296, Rel. Rosa Weber, julgado em 04/11/2020.”

Portanto, compete à Assembleia Legislativa apenas votar projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo com tais matérias, de modo que nenhum dos seus membros pode deflagrar processo legislativo que verse sobre servidores públicos do Estado de Rondônia, sob risco de interferir indevidamente no funcionamento da Administração Pública.

A Emenda Constitucional n. 166/2023 e a Lei Complementar n. 1.203/2023 alteraram as normas relativas aos direitos dos servidores afastados para mandato sindical ou classista, criando novas obrigações para o Estado sem que houvesse iniciativa por parte do Governador do Estado, o que fere o disposto na Constituição Estadual.

O Supremo Tribunal Federal e esta Corte, em reiteradas ocasiões, já firmaram o entendimento de que é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa para deflagrar processo legislativo relacionado aos servidores públicos. Veja-se:



Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda 83 à Constituição do Estado de Minas Gerais. 3. Artigo 142 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. Regime Jurídico de Oficiais da Polícia Militar. 5. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 6. É firme a jurisprudência desta Corte de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes. 8. Ação direta julgada procedente.

(STF - ADI: 4590 MG, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/06/2021)

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei ordinária n. 2.824/2021 de Porto Velho. Capacitação de servidores públicos municipais para uso e interpretação da Língua Brasileira de Sinais (LÍBRAS). Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Separação dos poderes. Procedência. Compete privativamente ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa de lei que disponha sobre seus servidores públicos, bem como que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, d, da Constituição do Estado de Rondônia. Nesse sentido a ADI n. 821/STF, j. em 2/9/2015. A Lei ordinária n. 2.824, de 24 de junho de 2021, do Município de Porto Velho, ao impor ao Município a capacitação de pelo menos vinte por cento dos servidores públicos municipais para o uso e interpretação da Língua Brasileira de Sinais (LÍBRAS), subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa da matéria de sua competência privativa, tratando de normativa inconstitucional por vício de forma (inconstitucionalidade nomodinâmica ou propriamente dita) – violação à independência dos Poderes .

(TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08059361820228220000, Relator: Des. Roosevelt Queiroz Costa, Data de Julgamento: 28/04/2023)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Estadual n. 1.158/22. Altera e acrescenta o art. 53 da Lei Complementar nº 68,



de 9 de dezembro de 1992 que "Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências". Iniciativa do Legislativo Estadual. Alegada inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Lei que trata sobre regime jurídico de servidores públicos. Aposentadoria. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Art. 61, § 1º, c, da CF/88 e 39, § 1º, II, b, da CE/RO. Interferência na organização e funcionamento da Administração. Ocorrência. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Alegada inconstitucionalidade material. A proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro. Art. 113 do ADCT. Em matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, não se pode ter aumento de despesa. Art. 40 da CE/RO. Aumento de remuneração. Art. 138 da CE/RO. Prévia dotação orçamentária. Necessidade. Reconhecimento de inconstitucionalidade de leis futuras por arrastamento. Normas inexistentes. Impossibilidade de vedar o Poder Legislativo da sua função legiferante. Previsão constitucional. Inconstitucionalidade formal e material reconhecidas. Ação julgada procedente. 1 - É função privativa do Chefe do Poder Executivo legislar sobre o regime jurídico dos servidores do Estado, incluindo sua aposentadoria, conforme art. 39, § 1º, II, b, da Constituição Estadual Rondoniense e art. 61, § 1º, c, da CF/88, e sobre lei que interfira na organização e funcionamento da Administração (art. 65, VII, da CE/RO), como é o caso dos autos. 2 - A estimativa do impacto financeiro da lei é obrigatória quando se cria ou altera despesa obrigatória (art. 113 do ADCT), inexistente no caso em julgamento. 3 - A Lei Complementar Estadual n. 1.158/22 trata de matéria exclusiva do Poder Executivo, razão pela qual não seria possível o aumento de despesa, ressalvadas as hipóteses legais (art. 40 da CE/RO), não correspondentes à lei estadual em epígrafe. 4 - No mais, quando a lei criada aumenta a remuneração de servidores públicos e, conseqüentemente, a despesa com pessoal da Administração, é necessária a prévia dotação orçamentária, art. 138 da CE/RO, o que não ocorreu. 5 - Impossibilidade de declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, de lei inexistente. Não se pode vedar o Poder Legislativo de exercer sua função legiferante, estando adstrito, por óbvio, às normas constitucionais. 6 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 1.158/22.

(TJ-RO - ADI: 08044170820228220000, Relator: Des. Álvaro Kalix Ferro, Data de Julgamento: 17/02/2023)



O princípio constitucional da reserva de administração limita a atuação legislativa em matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, reforçando a separação dos poderes e impedindo a interferência normativa do Legislativo em temas do Executivo.

Por isso, são formalmente inconstitucionais as leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico, já que tais assuntos, relacionados à organização e funcionamento da Administração Pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Dessa forma, é patente a inconstitucionalidade das normas impugnadas por invasão da competência privativa do Governador do Estado de Rondônia.

2. Da inconstitucionalidade formal por ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário

Outro vício apontado pelo Procurador Geral de Justiça diz respeito à ausência de previsão orçamentária e ao não cumprimento do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige a estimativa de impacto orçamentário e financeiro em projetos que criem despesas obrigatórias.

As alterações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 166 e pela Lei Complementar n.º 1.203 implicam em aumento de despesas com os servidores públicos, como a manutenção de salários, gratificações e outros direitos enquanto afastados para mandato sindical e classista.

No entanto, não há evidências de que o impacto orçamentário dessas mudanças tenha sido previamente estimado, conforme exigido pela Constituição Estadual e pela Constituição Federal. A omissão desse estudo compromete a validade das normas, pois é essencial para garantir a responsabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário do Estado.

Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:



DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL N. 14.784/2023, QUE PRORROGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATÉ 31/12/2027. “DESONERAÇÃO DA FOLHA”. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DESACOMPANHADA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. APARENTE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). DISPOSITIVO INTRODUIDO PELO CONGRESSO NACIONAL POR MEIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) N. 95/2016. PRECEDENTES EM SITUAÇÕES ANÁLOGAS. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE APENAS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTS. 1º, 2º, 4º E 5º DA LEI N. 14.748/2023 ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO OU DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 113 DO ADCT. SUBMISSÃO IMEDIATA DA DECISÃO A REFERENDO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I – O art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. II – Os dispositivos da Lei Federal n. 14.784/2023 prorrogaram, até 31/12/2027, a vigência de benefícios fiscais sobre a Contribuição Previdenciária sobre Receita bruta – CPRB – incidente sobre setores específicos da economia – e reduziram para 8% a alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento de determinados Municípios, assim como a alíquota da CPRB para setor específico. III – Descumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT no processo legislativo que deu origem aos dispositivos legais impugnados. Ausência de sustentabilidade orçamentária. IV – Precedentes em situações análogas, nas quais esta Suprema Corte suspendeu a eficácia de dispositivos legais, enquanto não sobreviesse a implementação das condições indicadas no art. 113 do ADCT (ADPF 662 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/4/2020; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022). V – Liminar deferida parcialmente para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei Federal n. 14.784/2023, ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal. (STF - ADI: 7633 DF, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 07/10/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-10-2024 PUBLIC 11-10-2024) (grifei)



Nesse sentido, também se posiciona esta Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade. Isenção fiscal. Renúncia de receitas. Invasão de competência privativa do Executivo. Ausência de estudo de prévio impacto orçamentário. Inconstitucionalidade formal. 1. Os arts. 2º e 7º da CF, ao tratar sobre independência e harmonia, proíbem interferência ilegítima de um poder em outro. 2. Por macular os arts. 39, § 1º, II, d e 65, VII, da CER e, por simetria aos arts. 61, § 1º, II, a e 84, XXV, CF, padece de inconstitucionalidade formal a LCM 3.063/2023 de iniciativa da Câmara de Vereadores, que no âmbito do Município, autoriza a isenção de imposto predial e territorial urbano – IPTU sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que tenha dependentes nessa condição. 3. Para além de invadir seara da competência para atos de gestão, a LCM 3.063/2023 gera renúncia de receitas, com evidente impacto financeiro do Município por estar desprovida de prévio estudo técnico para demonstrar que a renúncia não afetará o equilíbrio financeiro, as metas e resultados fiscais. 4. ADI procedente. Inconstitucionalidade da LCM 3.063/2023, com efeitos ex tunc. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809113-53.2023.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Gilberto Barbosa, Data de julgamento: 15/12/2023 (TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08091135320238220000, Relator: Des. Gilberto Barbosa, Data de Julgamento: 15/12/2023)

Por esse motivo, a ausência de estimativa do impacto financeiro das medidas configura um vício formal, o que também torna as normas inconstitucionais.

3. Da inconstitucionalidade material: violação aos princípios da moralidade, eficiência e responsabilidade fiscal. Análise Prejudicada.

Além dos vícios formais, o Ministério Público expõe que as normas impugnadas apresentam inconstitucionalidade material, ao criarem direitos e benefícios para os servidores públicos afastados para mandato sindical ou classista, sem a devida justificativa ou necessidade pública que os suporte.



O servidor público tem direito ao afastamento de suas funções para o exercício de mandato classista ou representação sindical como decorrência lógica do direito à livre associação sindical assegurada no art. 37 , inciso VI , da Constituição Federal.

Ao assegurar vantagens com natureza *pro labore faciendo e propter laborem* e permitir a atribuição do conceito máximo na avaliação de desempenho, as normas impõem ao Estado despesas sem que haja o exercício efetivo das funções específicas, o que fere os princípios da moralidade e eficiência administrativa, previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Ademais, como as verbas de natureza *propter laborem* estão vinculadas ao efetivo exercício das funções, a concessão dessas vantagens a servidores afastados para o exercício de mandato sindical parece contrária ao caráter compensatório e de relevância pública dessas verbas e assim tem se posicionado o TJRO:

Vejamos:

Mandado de segurança. Direito administrativo e constitucional. Licença para exercício de mandato classista. Legitimidade passiva. Teoria da encampação. Preliminar afastada. Confusão com o mérito. Distinção entre indenizações pagas a todos os servidores e gratificação pelo trabalho que está sendo feito (*pro labore faciendo*). Distinguishing. Discricionariedade da Administração. Não verificada ilegalidade. Ausência de direito líquido e certo. Segurança denegada. 1. A Teoria da Encampação pode ser aplicada quando, a despeito da indicação errônea da autoridade apontada como coatora, esta, ao prestar informações e sendo hierarquicamente superior, não se limita a alegar sua ilegitimidade, mas também defende o mérito do ato impugnado, encampando-o e, por via de consequência, tornando-se legitimada para figurar no polo passivo da ação mandamental. Precedentes da Corte. 2. Na forma do entendimento doutrinário e jurisprudencial aplicável, para o direito líquido e certo ser amparável na via mandamental, deve vir expresso em norma legal e conter todos os requisitos e condições de aplicação ao impetrante, de forma que, sendo duvidosa a sua existência, não rende ensejo à segurança (STJ, MS 16.909/DF). 3. A atuação judicial, em relação à revisão do ato administrativo, deve limitar-se ao exame de irregularidades formais e ilegalidades manifestas. 4. O servidor no exercício do mandato classista tem



direito à integralidade de sua remuneração, excluídas as gratificações pro labore faciendo. Precedentes. 5. Na hipótese, a GAD tem natureza de vantagem pro labore faciendo, com o objetivo de incentivar o servidor em efetivo exercício no PJRO na realização de resultados para o Prêmio CNJ de Qualidade, além de ser condicionadas à realização de avaliação de produtividade ou desempenho pelo presidente, de forma que está inserida no poder discricionário da Administração e não gera o direito subjetivo de estender o seu pagamento aos servidores licenciados para o exercício de mandato classista. 6. Segurança denegada. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL, Processo nº 0812661-23.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Miguel Monico Neto, Data de julgamento: 05/07/2023 (TJ-RO - MSCIV: 08126612320228220000, Relator: Des. Miguel Monico Neto, Data de Julgamento: 05/07/2023)

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. SINDICATO. MANDATO CLASSISTA. LICENÇA REMUNERADA. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. Sendo a liberação de servidor público para exercício de mandato classista decorrência lógica do direito à livre associação sindical (artigos 8º e 37, inciso VI, ambos da Constituição Federal/1988), é de se assegurar ao servidor o afastamento respectivo sem prejuízo da remuneração. Dicção expressa do artigo 139, da Lei Complementar Estadual n. 39/1993, Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Acre. Concessão da segurança. V.V. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA PARA EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. GRATIFICAÇÕES NÃO DEVIDAS. NATUREZA PRO LABORE FACIENDO. SEGURANÇA DENEGADA. O servidor no exercício do mandato classista tem direito à integralidade de sua remuneração, desde que excluídas as gratificações não coadunáveis com o exercício efetivo das suas funções, verbas estas intituladas pro labore faciendo. Segurança denegada.

(TJ-AC - MS: 10020733120178010000 AC 1002073-31.2017.8.01.0000, Relator: Laudivon Nogueira, Data de Julgamento: 04/12/2019, Tribunal Pleno Jurisdicional, Data de Publicação: 19/12/2019)



SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. POLICIAL CIVIL. PERITO CRIMINAL. BONIFICAÇÃO POR RESULTADO. EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. 1. A Lei Complementar nº 1.245/2014 instituiu a bonificação por resultado e previu que referido pagamento está condicionado ao cumprimento de metas fixadas pela Administração Pública; 2. A bonificação por resultado se trata de gratificação devida à contraprestação de cumprimento de metas, o que revela sua natureza pro labore faciendo; 3. O exercício de mandato classista ainda que seja considerado efetivo exercício, não há desempenho das funções do cargo do servidor público para a realização das metas, que pressupõe o efetivo exercício do cargo; 4. A parte autora não faz jus ao pagamento da bonificação por resultado; 5. Sentença de improcedência mantida. Recurso improvido.

(TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 1049717-10.2023.8.26.0114 Campinas, Relator: Fábio Fresca - Colégio Recursal, Data de Julgamento: 12/03/2024, 4ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Data de Publicação: 12/03/2024)

Diante do exposto, a norma impugnada deve ser declarada inconstitucional por violação à competência privativa do Governador do Estado, à exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro e aos princípios constitucionais da moralidade, eficiência e responsabilidade fiscal.

Pelo exposto, julgo procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 166, de 14 de dezembro de 2023, e da Lei Complementar n.º 1.203, de 5 de dezembro de 2023, com efeitos *ex tunc*, com esteio no art. 27 da Lei n. 9.868/99, ressalvando, contudo, os valores recebidos de boa-fé pelos servidores.

É como voto.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR QUE



ALTERAM DIREITOS E VANTAGENS DE SERVIDORES AFASTADOS PARA MANDATO SINDICAL OU CLASSISTA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E EFICIÊNCIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. Caso em exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado de Rondônia contra a Emenda Constitucional n. 166/2023 e a Lei Complementar n. 1.203/2023, que concedem direitos e vantagens aos servidores afastados para mandato sindical ou classista. Alegação de vícios formais e materiais.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar:
(i) a inconstitucionalidade formal subjetiva decorrente da violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo;
(ii) a inconstitucionalidade formal pela ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro; e
(iii) a inconstitucionalidade material pela afronta aos princípios da moralidade, eficiência e responsabilidade fiscal.

III. Razões de decidir

3. As normas impugnadas foram elaboradas sem observância da iniciativa privativa do Governador, configurando vício formal subjetivo, conforme a Constituição Estadual de Rondônia e o art. 61, § 1º, II, "b", da CF/1988.
4. Ausência de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT e ao § 1º do art. 169 da CF/1988.
5. As disposições que concedem vantagens de natureza *pro labore faciendo e propter laborem* para servidores afastados sem efetivo exercício, ferem os princípios constitucionais da moralidade e eficiência administrativa.

IV. Dispositivo e tese

6. Pedido procedente. Declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 166/2023 e da Lei Complementar n. 1.203/2023, com efeitos ex tunc, ressalvados os valores percebidos de boa-fé pelos servidores.

Tese de julgamento: "1. São inconstitucionais normas estaduais que, de iniciativa parlamentar, alterem direitos e vantagens de servidores públicos afastados para mandato classista, por violação



à competência privativa do Chefe do Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro em normas que gerem aumento de despesa caracteriza vício formal. 3. A concessão de vantagens *pro labore faciendo* e propter laborem a servidores afastados viola os princípios da moralidade e eficiência administrativa.”

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 16 de Dezembro de 2024

Relator Des. ROWILSON TEIXEIRA

RELATOR

