

2/11/2020

ESTADO DE RONDÔNIA
Governo do Estado de RONDÔNIA

17 NOV 2020
Protocolo: 080/2020
Processo: 089/2020

RECEBIDO
09h27min
12 NOV 2020
horusia
Servidor (nome legível)

GOVERNADORIA - CASA CIVIL
MENSAGEM N° 244, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2020.

AO EXPEDIENTE
Enviado em 17/11/2020
Presidente
Recebido, Autografe e inclua esta pauta.
17 NOV 2020
Assembleia Legislativa
05
Folha
Estado de Rondônia

Com amparo no artigo 42, § 1º da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Autógrafo de Lei nº 856/2020, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE, que "Institui o Programa para Manutenção do Transporte Escolar, por meio de autorização de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviço de transporte escolar em face da declaração de calamidade pública e a suspensão das aulas presenciais, durante a pandemia do Coronavírus, no âmbito do estado de Rondônia. Acrescenta §§ 10º e 11º no art. 3º da Lei nº 4.426, de 12 de dezembro de 2018 que 'Institui o Programa Ir e Vá', e dá outras providências.", encaminhado a este Executivo por intermédio da Mensagem nº 228/2020-ALE.

Senhores Deputados, é sabido que o tema de repartição de competência é abundantemente contemplado pela Constituição Federal, dando embasamento à divisão horizontal dos poderes, legislativo, executivo e judiciário, quais devem operar na esfera de suas suas competências constitucionalmente estabelecidas. À vista disso, impõe destinar que o Autógrafo em análise acaba por infringir a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, nos termos do artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º.

Isto posto, insta frisar que a revisão dos instrumentos administrativos de ajustes de vontades - quer sejam contratos ou convênios - possui natureza jurídica de norma geral de contratos, estando, assim, dentro da competência da União para legislar sobre o assunto. Desta forma, não se vislumbra a possibilidade de que lei estadual possa dispor sobre regras gerais de reequilíbrio contratual - ou revisão - aos prestadores de serviço de transporte escolar das redes públicas estadual e municipal de ensino.

Em complementação, vale mencionar que a análise de ocorrência das condicionantes legais para a concessão de revisão de qualquer avença administrativa deve ser feita com a análise de caso a caso, uma vez que o Estado não é o garantidor universal das relações jurídicas.

Nesta esteira, por mais que a responsabilidade extracontratual do Estado esteja regida, prioritariamente, pela teoria objetiva, não se pode afastar que, em havendo ruptura do nexo causal não pode o Estado ser chamado a indenizar. A título de elucidação, vejamos o que fixa o E. Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto:

"existem hipóteses nas quais o nexo de causalidade pode ser afastado: caso fortuito, força maior e culpa exclusiva da vítima. É certo, porém, que só se afasta esse nexo causal quando demonstrado, com segurança e consistência a ocorrência de uma das excludentes mencionadas.".

(AGR no AResp 4.684, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T, DJ 17.04.2012).

3/4

Não obstante, importa ressaltar a decisão também emanada pelo Superior Tribunal de Justiça, em que o Estado foi chamado a responder por danos materiais e morais de vítimas em função das fortes chuvas que ocorreram em certa região. E, na oportunidade, aquela Corte afastou a responsabilidade por entender que não é o Estado garantidor universal, medida pela qual, inexistindo omissão específica, não concorreu de forma decisiva ao evento, afastando-se o efeito de causalidade (STJ, AgRg no REsp 1.208.096, Rel. Min. Hamilton Carvalho, 1ª T, DJ 02.02.11).

Em acréscimo, observemos o que expõe o professor Felipe Braga Netto sobre fato cônpar:

"um tsunami que invade a cidade destruindo imóveis e veículos não empenhará responsabilidade civil do Estado."
 (NETTO, Felipe Braga. *Manual da responsabilidade civil do Estado*. 4. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 148).

Desta forma, resta claro a configuração da força maior, qual afasta qualquer pretensão reparatória em face do Estado, estando nesta incluída, qualquer revisão contratual geral concedida por lei.

Em consequência disso, no que tange ao art. 5º do Autógrafo em apreço, este possui inconstitucionalidade formal, visto ser tal dispositivo meramente autorizativo, o que é rechaçado pela doutrina e jurisprudência pátria, assim, analisemos o que dispõe a Corte Suprema, acerca do assunto:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de 'Abono Especial Mensal' a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal. 5. Precedentes . 6. Procedência da ação."

(ADI 1.955/RO, Rel. Min. GILMAR MENDES).

"INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta . Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá . Competência legislativa . Servidor Público . Regime jurídico . Vencimentos . Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade . Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo . Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea 'a', da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, concede ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos."

(ADI 3.176/AP, Rel. Min. CEZAR PELUSO).

Desta feita, levando em consideração os julgados colacionados, observa-se com claridade o reconhecimento de inconstitucionalidade formal de lei autorizativa, quando esta usurpa a competência legislativa exclusiva do Poder Executivo.

Posteriormente, em se tratando do art. 7º, notadamente seus incisos I e III, cabe esclarecer que tal dispositivo também invade a competência da União para legislar sobre direito do trabalho, conforme art. 22, inciso I da Constituição Federal, que dessa forma preconiza:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Em uma análise voltada à constitucionalidade material, tem-se que os artigos 4º e 6º ofendem o artigo 167, incisos I e II de nossa Carta Magna, que assim dispõe:

Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Assim, vê-se que a propositura em análise acaba por criar despesas ao Poder Executivo Estadual, quais não foram previstas na Lei Orçamentária Anual - LOA, de 2020, como também não apresenta os estudos de impacto financeiro e nem de qual fonte serão custeadas as despesas quanto à concessão da subvenção social às empresas, mostrando-se, portanto, inconstitucional.

Sobre o assunto, assim dispõe a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Assembleia Legislativa
03
Folha
em
RCM
0014422073

Reveste-se de plausibilidade jurídica, no entanto, a tese, sustentada em ação direta, de que o legislador estadual, condicionado em sua ação normativa por princípios superiores enunciados na CF, não pode, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou omitir-lhes a correspondente fonte de custeio, com a necessária indicação dos recursos existentes.]

[ADI 352 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 29-8-1990, P. DJ de 8-3-1991.]

Para mais, cumpre destacar que o termo “subvenção social” utilizado no Autógrafo em questão fora usado de forma imprecisa, visto que o artigo 12, § 3º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, prescreve o que vem a ser subvenção social, observemos:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

(...)

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Tem-se, portanto, que não pode a legislação estadual modificar conceitos legais já disciplinados dentro da competência legislativa da União, uma vez que esta detém de competência para legislar as normas gerais de direito financeiro, de acordo com o art. 24 da Constituição Federal.

Diante ao que se expôs, vê-se com clareza que a proposta contida no Autógrafo de Lei nº 856/2020, se mostra inconstitucional, visto a limitação de competência cortejada pela Constituição Federal, bem como as inconstitucionalidades citadas no decorrer deste expediente. Dito isto, opino pelo Veto Total, com fulcro no art. 42, § 1º da Constituição do Estado.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente à pronta aprovação deste 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 11/11/2020, às 15:55, 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 0014422073 e o código CRC 117735C8.