

AO EXPEDIENTE
Em: 11/06/2021

| |
|---|
| SECRETARIA LEGISLATIVA |
| RECEBIDO |
| 11h 23 min |
| 11 JUN 2021 |
| <i>Bádia</i> Servidor (nome legível) |

Presidente
Assembleia Legislativa



16 JUN 2021
Projeto nº 112/21

Governo do Estado de

RONDÔNIA

Projeto nº 112/21 GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM N° 133, DE 10 DE JUNHO DE 2021.

Recebido, Autue-se e
Inclua em pauta.

15 JUN 2021

1º 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 Autógrafo de Lei nº 998/2021, de 12 de maio de 2021, de iniciativa dessa Ilustríssima Assembleia Legislativa, o qual “Estabelece que todo tipo de trabalho lícito que traga sustento seja essencial, no âmbito do Estado de Rondônia.”, encaminhado ao Poder Executivo por meio da Mensagem nº 96/2021-ALE.

Senhores Deputados, apesar de não haver dúvidas quanto à benevolente intenção do legislador, a matéria em comento mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito Estadual, constata-se então, a constitucionalidade formal subjetiva, em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, de forma que outra medida não cabe senão, a imposição de vetar totalmente este Autógrafo em comento.

Insta ressaltar que, são serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, entendimento adotado com base no Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020.

Todavia, quanto à definição de atividades essenciais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto em questão é sólida, vejamos:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falarão: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo *amicus curiae* Federação Brasileira de Telecomunicações – FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Outrossim, caso o Autógrafo de Lei não fosse vetado, não teríamos mais sobre o que legislar, tendo em vista a possibilidade de uma terceira onda da pandemia da covid-19, a qual ainda é uma preocupação, podendo haver necessidade quanto à adoção de medidas mais restritivas futuramente, dessa forma, estaremos prejudicando a questão sanitária e regredindo todos os avanços já alcançados até o momento.

Cumpre esclarecer que o estado de Rondônia possui competência para dispor sobre as normas atinentes às políticas sanitárias e de saúde pública em seu território, nestas incluídas as políticas de restrição e distanciamento social para fins de combate à covid-19, respeitadas as competências da União.

É importante salientar que, no exercício de sua competência constitucional, foram editados diversos atos do Poder Executivo quanto às medidas de prevenção e controle da infecção humana pelo coronavírus, materializando-a por meio do Decreto nº 25.859, de 6 de março de 2021, que “Institui o Sistema de Distanciamento Social Controlado para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo coronavírus, no âmbito do estado de Rondônia, reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território estadual e revoga o Decreto nº 25.853, de 2 março de 2021.”, e alterações posteriores.

Além disso, é possível notar que a matéria presente no Autógrafo de Lei já é abordada de forma exaustiva nos Decretos Estaduais de Distanciamento Social Controlado, os quais estabelecem as atividades essenciais. Assim, por via reflexa, o diploma normativo proposto invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre normas de vigilância sanitária e epidemiológica em tempos de pandemia.

Com isso, temos que, além da norma de iniciativa parlamentar usurpar competência atribuída pela Constituição Estadual ao Chefe do Poder Executivo, ainda, viola o Princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 7º da Constituição do Estado, conforme segue:

"Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.”

Ademais, é pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos, dotados de generalidade e abstracção.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente à pronta manutenção 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 11/06/2021, às 11:05, 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 **0018493519** e o código CRC **48A2BE93**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.216460/2021-41

SEI nº 0018493519





**Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria Geral do Estado junto à Casa Civil - PGE-CASACIVIL**

Parecer nº 54/2021/PGE-CASACIVIL

**Excelentíssimo Senhor
Procurador-Geral do Estado de Rondônia,**

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria-Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade da anexa minuta de **Autógrafo de Lei**. A proposta em comento *estabelece que todo tipo de trabalho lícito que traga sustento seja essencial, no âmbito do Estado de Rondônia*. É o breve e necessário relatório.

2. LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NOS PRESENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO.

2.1. Dispõe a Constituição Federal da República Federativa do Brasil que **aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas** (art. 132, *caput*), disposição incorporada pela Constituição do Estado de Rondônia, que estabelece:

Art. 104. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

2.2. Disciplinando a matéria no plano infraconstitucional, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, ao instituir a **Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia**, prescreveu que:

Art. 3º. Compete à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia:

II – exercer a **consultoria jurídica do Estado de Rondônia**, a promoção da defesa dos agentes públicos nos procedimentos administrativos ou judiciais relacionados com atos que praticarem no exercício de suas funções, desde que o agente tenha provocado e seguido a orientação jurídica da Procuradoria Geral do Estado;

III – exercer o **controle interno da legalidade dos atos do Estado de Rondônia**, quando instada a fazê-lo;
V – zelar pelo cumprimento e execução das normas, decisões e procedimentos jurídicos da Administração Pública Direta e Indireta, com correição, fiscalização e controle dos atos, que, no caso da Administração Pública Indireta, deverá ser provocado;

X - examinar, no âmbito do Poder Executivo, minutas de decreto e anteprojetos de leis, bem como analisar os projetos de lei com vistas à sanção ou veto do Governador do Estado de Rondônia, quando instada a fazê-lo;

09
Folha 2.3.
Única
São de R...
2.3.

Quanto ao exercício de atribuições eminentemente jurídicas por servidores não titulares do cargo de Procurador do Estado, sobretudo por **servidores ocupantes de cargos comissionados**, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a **inconstitucionalidade** de citada prática, assentando que *tal atividade deve ser exercida por procuradores organizados em carreira, destinando-se referida exigência à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses agentes públicos.*

2.4. Importa grifar que referida decisão fora proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.261/RO, proposta em face da Lei Complementar nº 500, de 2009, que criou cargos de provimento precário destinados ao assessoramento jurídico no âmbito da Secretaria de Estado de Assuntos Estratégicos, havendo ainda diversas ações diretas pendentes de julgamento no Excelso Sodalício, versando também sobre normas rondonienses, a exemplo das ADI's 4.023 (SEDUC) e 4.024 (SEJUS), dentre outras.

2.5. Portanto, resta inequivocamente caracterizada a **competência constitucional e legal exclusiva da Procuradoria Geral do Estado** para o exercício da função consultiva no presente feito, com exclusão da eventual competência de qualquer outro agente público, observado o disposto no art. 11, inciso V e § 2º.

3. ESCOPO DA ANÁLISE.

3.1. A rigidez da Constituição tem como consequência imediata a *supremacia da Constituição*, princípio que impõe às demais normas do ordenamento jurídico a plena sujeição às disposições constitucionais. Estando tais normas em descompasso com as premissas constitucionais, restarão respectivos diplomas eivados de inconstitucionalidade.

3.2. A inconstitucionalidade pode decorrer de desconformidade do conteúdo ou do processo de elaboração, com regramento insculpido na Constituição Federal ou Constituição Estadual.

3.3. Na primeira hipótese, quando o conteúdo da norma contraria o disposto na constituição, haverá a **inconstitucionalidade material**. Na segunda hipótese, em que a elaboração da norma desrespeita exigência constitucionais de observância obrigatória no respectivo processo legislativo, haverá a **inconstitucionalidade formal**.

3.4. No que diz respeito a **inconstitucionalidade formal**, decorrente de violação de regra constitucional quanto ao ente competente para a produção da norma, ou seja, se **decorrente de invasão da competência legislativa constitucionalmente outorgada a outro ente**, a norma produzida padecerá de inconstitucionalidade formal orgânica.

3.5. Na ocorrência de **inobservância das regras constitucionais do processo legislativo**, se o processo legislativo for inaugurado por autoridade diversa daquela constitucionalmente legitimada, restará caracterizada **inconstitucionalidade formal subjetiva**, compreendendo a **inconstitucionalidade formal objetiva** as demais hipóteses de inobservância do processo legislativo constitucionalmente estabelecido.

3.6. Ainda quanto ao controle de constitucionalidade dos atos legislativos, conveniente ressaltar que pode ser **preventivo ou repressivo**, incidindo o primeiro sobre a elaboração da norma, e este sobre a norma já aperfeiçoada, sendo de competência exclusiva do Poder Judiciário.

3.7. Por sua vez, ao Chefe do Poder Executivo incumbe, privativamente, a competência de vetar total ou parcialmente os projetos apreciados pelo Poder Legislativo^{[1][2]}, exercendo o **veto político** quando concluir pela incompatibilidade com o interesse público, e exercendo o **veto jurídico** quando concluir pela incompatibilidade formal ou material com a constituição, sendo esta inequívoca materialização do controle constitucionalidade em sede preventiva.

3.8. Portanto, a presente manifestação analisará a constitucionalidade da anexa minuta, e servirá como subsídio para que o Governador do Estado exerça o controle de constitucionalidade preventivo.

4. DO EXAME DOS ASPECTOS FORMAIS.

4.1. Inicialmente, destaca-se que o **princípio constitucional da separação dos Poderes** a Constituição Federal, assim, como a Constituição do Estado de Rondônia, respectivamente, preveem:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.



4.2. Veja-se, o conteúdo da norma tem por objetivo prevenir a usurpação da competência de um Poder pelo outro, de modo que suas competências estão previstas tanto na Constituição Federal, quanto na Constituição Estadual.

4.3. Somado a isso, a Constituição Estadual prevê que determinadas matérias são de iniciativa ou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, vejamos:

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:

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal.

II - disponham sobre:

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

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

c) (Revogado pela EC nº 43, de 14/06/2006 – D.O.E. nº 562, de 25/07/2006)

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

(...)

Art. 65 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - representar o Estado perante o Governo da União e as Unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo com o auxílio dos Secretários de Estado a **direção superior da administração estadual**;

II - nomear e exonerar;

a) os Secretários de Estado;

b) os dirigentes de empresas de economia mista e autarquias;

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;

V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;

VI - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

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

VIII - decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o interventor;

IX - remeter mensagens e plano de governo à Assembléia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação dos negócios do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;

X - nomear e destituir o Chefe da Defensoria Pública e o Procurador-Geral do Estado;

XI - nomear os Desembargadores e os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, na forma prevista nesta Constituição;

XII - exercer o comando supremo da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, nomear e exonerar seu Comandante-Geral e promover seus oficiais;

(Atualizado pela emenda constitucional nº 6, DOE 29/04/96).

XIII - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual de investimentos, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XIV - prestar, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior, importando crime de responsabilidade o seu descumprimento;

XV - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei;

XVI - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição;

XVII - sancionar as leis delegadas;

XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º, desta Constituição;

XIX - prestar por escrito, em seu próprio nome ou de seus auxiliares, as informações solicitadas pelos



Poderes Legislativo e Judiciário, no prazo de dez dias, salvo se outro for determinado por lei federal, importando crime de responsabilidade o não-atendimento ou recusa.

Parágrafo único - O Governador do Estado poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos V e XIX, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites definidos nas respectivas delegações.

4.4. Os dispositivos colacionados guardam plena simetria com a Constituição Federal, que prevê a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, da CF), além de dispor sobre as suas atribuições que lhe são próprias (art. 84, da CF).

4.5. Quanto ao tema, a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assevera que:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, por quanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna.” (ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 19.02.2014, Plenário, DJE de 28-3-2014.).

4.6. E ainda:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (RE 427.574-ED), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012.)

4.7. Nesse caminhar, consoante magistério de *HELY 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.

4.8. *In casu*, o referido autógrafo de lei, estabelece que todo tipo de trabalho lícito que traga sustento seja essencial no âmbito do Estado de Rondônia.

4.9. Todavia, quanto a definição de atividades essenciais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto em questão é sólida, vejamos:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falarão: pelo requerente, o Dr. Lucas de