

ESTADO DE RONDÔNIA  
Assembleia Legislativa

03 AGO 2021

Protocolo: 118/21  
Processo: 118/21

Recebido, Autua-se e  
inclua em pauta.

03 AGO 2021

Governo do Estado de  
**RONDÔNIA**

1º GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM N° 181, DE 6 DE JULHO DE 2021.

AO EXPEDIENTE  
Em: 06/07/2021

Presidente

**SECRETARIA LEGISLATIVA**  
**RECEBIDO**  
17h49 min  
06 JUL 2021

*Bidá*  
Servidor (nome legível)

## 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 Ilustríssima Assembleia Legislativa, o qual “Reconhece os condutores de ambulâncias público-privadas e de veículos de transporte de pacientes como Profissionais de Saúde na esfera do Estado de Rondônia.”.

Senhores Parlamentares, o Autógrafo de Lei nº 940, de 16 de junho de 2021, em síntese, objetiva proporcionar o reconhecimento dos condutores de veículos oficiais que realizam o transporte de pacientes, como profissionais de saúde, sendo desta forma, contemplados com o pagamento referente ao adicional de insalubridade de 40% (quarenta por cento), sobre o salário-base destes.

Inicialmente, observando a notoriedade quanto ao objeto apresentado pelo Legislador, vejo-me compelido a negar a sanção ao Projeto, tendo em vista acarretar despesas ao Estado, uma vez que a referida concessão do adicional de insalubridade aos motoristas ocasionaria impacto financeiro, bem como por infringir ao que estabelece na Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, que “Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.”.

Ademais, destaca-se que a matéria constante na proposta de Lei fere o princípio da simetria e o disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso II do § 1º do artigo 39 da Constituição Estadual, haja vista ser de competência do Chefe do Poder Executivo, leis que disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; e servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, além da reforma e transferência de militares para a inatividade.

Insta ressaltar ainda que o reconhecimento dos condutores de ambulâncias da rede privada de saúde como profissionais de saúde e a concessão do adicional de insalubridade à estes, torna a norma em epígrafe inconstitucional, pois está em desacordo com o inciso I do artigo 22 da Carta Magna, usurpando assim, a competência da União para legislar sobre direito do trabalho.

É improvável que criemos um adicional de 40% (quarenta por cento) para trabalhadores da rede privada, estariam criando uma despesa para os empresários que em meio a essa pandemia vivem caos, ademais, criar regras trabalhistas fere a constitucionalidade da norma.

Desta forma, averígua-se que o Autógrafo em questão padece de inconstitucionalidade formal subjetiva, tendo em vista que a proposição invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual e por gerar custos ao Poder Executivo, desobedecendo deveras o disposto na Lei Complementar nº 173, de 2020.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossa Excelência 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 06/07/2021, às 17:55, 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 **0019060624** e o código CRC **D34DA230**.

**Referência:** Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.259025/2021-19

SEI nº 0019060624



Governo do Estado de  
**RONDÔNIA**



## Procuradoria Geral do Estado - PGE

### DESPACHO

SEI Nº 0005.259025/2021-19

Origem: PGE-CASACIVIL

Vistos.

**APROVO** o teor do Parecer nº 97/2021/PGE-CASACIVIL (0018712054), pelos seus próprios fundamentos.

Em complementação, o Autógrafo de Lei n. 940/2021 também encontra-se em desacordo com o que dispõe o artigo 22, inciso I, da CF/88, dispositivo este que assim dispõe:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Assim, ao reconhecer como profissional de saúde os condutores de ambulâncias da rede privada de saúde, bem como ao conceder adicional de insalubridade a estes, o Poder Legislativo legislou de forma bêbida, atentando flagrantemente o dispositivo constitucional encimado, usurpando da União a competência para legislar sobre direito do trabalho.

Ante o exposto, retornem os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

**MAXWEL MOTA DE ANDRADE**

Procurador-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **MAXWEL MOTA DE ANDRADE, Procurador do Estado**, em 06/07/2021, às 12:30, 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 **0019060777** e o código CRC **FE2D80B9**.



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

Parecer nº 97/2021/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 n. 940/2021. A proposta em comento *reconhece os condutores de ambulâncias público-privadas e de veículos de transporte de pacientes como Profissionais de Saúde na esfera 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 voto do Governador do Estado de Rondônia, quando instada a fazê-lo;

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 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<sup>[1][2]</sup>, 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 *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. O art. 61 § 1º, II, a, da Constituição Federal, dispõe:

4.4.

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;**

[...]

4.5. Por se tratar de norma de reprodução obrigatória, em atenção ao princípio da simetria, a Constituição Estadual dispôs:

4.6.

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.

4.7.

Nesse sentido:

É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria. [ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6- 2008, P, DJE de 20-6-2008.]

Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria. [ADI 2.029, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6- 2007, P, DJ de 24-8-2007.] = ADI 3.791, rel. min. Ayres Britto, j. 16-6-2010, P, DJE de 27-8-2010].

4.8.

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

4.9.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.640/1998 DO ESTADO DE SANTA CATARINA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONCESSÃO DE VALE-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DA DISTÂNCIA DO DESLOCAMENTO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO RESERVADO, NOTADAMENTE, AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS.**

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do 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 ato legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, institui vale-transporte em favor de servidores públicos, independentemente da distância do seu deslocamento: concessão de vantagem que, além de interferir no regime jurídico dos servidores públicos locais, também importa em aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo 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 a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.** Insubstância da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 1809, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 09-08-2017 PUBLIC 10-08-2017)

4.10.

Nesse caminhar, consoante magistério de **NELSON NERY COSTA<sup>[3]</sup>** :



Deve-se observar que, de acordo com o art. 61, § 1º, da CF, em algumas matérias, a função legislativa do Congresso Nacional não inclui a de iniciativa, de competência exclusiva do Presidente da República, nos casos de disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de suas remunerações e, ainda, a criação, estruturas e atribuições da Administração Pública, bem como as relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais.

4.11. Dito isso, em análise perfunctória, foi possível constatar a notória, clarividente, inconstitucionalidade formal subjetiva do referido Autógrafo de Lei, considerando não só a violação do art. 61 § 1º, II, a, da Constituição Federal, mas também em razão do desrespeito ao art. 7º e 39, § 1º, II, a e b, ambos da Constituição Estadual, configurando usurpação da competência privativa do Governador do Estado.

4.12. Portanto, **propondo-se o projeto** em exame à reconhecer *os condutores de ambulâncias público-privadas e de veículos de transporte de pacientes como Profissionais de Saúde na esfera do Estado de Rondônia*, constata-se a indiscutível **inconstitucionalidade formal subjetiva**, em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, violando o disposto no art. 61 § 1º, II, a, da Constituição Federal e arts. 7º e art. 7º e 39, § 1º, II, a, ambos da Constituição Estadual.

## 5. DA CONCLUSÃO.

5.1. Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo:

I - **veto jurídico total**, em razão constatação da **inconstitucionalidade formal subjetiva** do Autógrafo de Lei n. 940/2021, em razão da violação ao disposto no art. 61 § 1º, II, a e b, da Constituição Federal e arts. 7º e art. 7º e 39, § 1º, II, a, ambos da Constituição Estadual.

5.2. Submeto o presente à apreciação superior, nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 620, de 20 de junho de 2011, por não encontrar-se nas hipóteses de dispensa de aprovação previstas na Portaria nº 136, de 09 de fevereiro de 2021 (0016126663), bem como na Resolução nº 08/2019/PGE/RO (0017606188).

5.3. Considerando a tramitação no item anterior, a consulente deverá abster-se de inserir movimentação neste processo administrativo, aguardando a apreciação pela unidade PGE-GAB ou PGE-ASSESGAB, que (i) aporá no presente parecer a assinatura do Excelentíssimo Senhor MAXWEL MOTA DE ANDRADE, Procurador-Geral do Estado, ou do Excelentíssimo Senhor TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA, Procurador-Geral do Estado Adjunto, ou (ii) juntará manifestação em separado.

**PAULO DA SILVA**

Procurador do Estado junto à Casa Civil - OAB/RO nº 4.753

Matrícula Funcional nº 300131286

Portaria nº 347/GAB/PGE/2021

[1] Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do voto.

[2] Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

[3] COSTA, Nelson Nery. Constituição Federal anotada e explicada. Rio de Janeiro: Forense. 5. ed. 2012.

[4] Art. 42. O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Governador do Estado, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do voto ao Presidente da Assembleia Legislativa.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO ADRIANO DA SILVA, Procurador(a)**, em 04/07/2021, às 19:31, 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 **0018712054** e o código CRC **994CFEB7**.



**Referência:** Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.259025/2021-19

SEI nº 0018712054