

Veto Parcial nº 063/22

AO EXPEDIENTE

Em: 05/04/2022

8 E 0 D 565 F 0
Assembleia Legislativa
05/04/2022

ESTADO DE RONDÔNIA
Assembleia Legislativa

19 ABR 2022

Protocolo: 065/22
Processo: 065/22



Governo do Estado de
RONDÔNIA

GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM N° 68, DE 4 DE ABRIL DE 2022

Presidente

Recebido, Autua-se
Inclua em conta.

19 ABR 2022
UP 65/22
Prot. 65/22

SECRETARIA LEGISLATIVA

RECEBIDO

06/04/2022

05 ABR 2022

Elvicio de Lopes
Servidor(nome legível)

Com amparo no artigo 42, § 1º da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei parcialmente o Projeto de Lei de iniciativa deste Poder Executivo, que "Altera e acresce dispositivos na Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022 e acresce dispositivo ao Decreto-Lei nº 11, de 9 de março de 1982."

Nobres Parlamentares, o Autógrafo de Lei nº 1.568, de 1º de abril de 2022, que sofreu Emendas Aditivas por essa Casa de Leis, refere-se ao Projeto o qual, em síntese, almejava permitir que os Militares do estado de Rondônia pertencentes ao Quadro de Oficiais, ocupantes do posto de 1º Tenente, Capitão, Major e Tenente-Coronel, como forma precípua de prover o preenchimento dos claros nas Corporações Militares do estado de Rondônia, alcançassem as condições quanto ao seu acesso.

A priori, diante da notoriedade quanto ao objeto apresentado pelo Legislador, vejo-me compelido a negar a sanção de parte do Projeto, uma vez que se verifica **ocorrer inconstitucionalidade formal em relação ao acréscimo do § 2º do artigo 6º da Lei 5.245, de 2022, pois viola competência privativa do Chefe do Executivo, prevista no inciso I do §1º do art. 39 da Constituição Estadual de Rondônia**. Além disso, ainda conflita diretamente com o artigo 4º da Lei nº 3.514, de 5 de fevereiro de 2005, que cria o **Quadro Especial no Estado, o qual se encontra em vigência**.

No tocante ao **acréscimo do artigo 19-A ao Decreto-Lei nº 11, de 9 de março de 1982**, importa ressaltar que a redação ora apresentada viola o número de oficiais Coronéis fixado pela Lei nº 4.295, de 6 de junho de 2018, ao permitir que, após 3 (três) anos na graduação de Coronel PM, estes deixem de ocupar uma das 16 (dezesseis) vagas estipuladas em Lei. Assim, nota-se que o tempo na referida graduação pode chegar a mais de 7 (sete) anos, fato que ocasionaria, em apenas 6 (seis) anos, o triplo do número de coronéis ativos. Somado a isso, percebe-se que indiretamente seriam criados cargos de Coronel sem previsão legal, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico vigente.

Ressalto que o **artigo 4º, do qual acrescentou os §§ 1º e 2º ao artigo 17 da Lei 5.245, de 2022**, além de ter vício de iniciativa, pois foi uma emenda aditiva realizada por essa Casa de Leis, ainda cria despesas para o executivo, das quais não estão amparadas pelas peças orçamentárias vigentes, infringindo os artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a criação do auxílio saúde para os inativos, pensionistas e reformados não possui estimativa de impacto orçamentário e financeiro para este exercício e os dois subsequentes, o que resulta na impossibilidade de sanção dos dispositivos mencionados.

Ademais, o **veto jurídico parcial** (art. 66, § 1º, da CF) incidente em razão de constatação da **inconstitucionalidade formal** dos arts. 1º (§2º do art. 6º da Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022), 3º (art. 19-A do Decreto-Lei nº 11, de 09 de março de 1982) e 4º (§§1º e 2º do art. 17 da Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022) do Autógrafo de Lei nº. 1568/2022, conforme emendas apresentadas, ante a usurpação de competência privativa prevista no inciso I, do §1º do art. 39 c/c XVIII do art. 65, ambos da Constituição do Estado de Rondônia; ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, com relação ao auxílio-saúde, em descompasso com o art. 113 da ADCT c/c art. 138 da Constituição do Estado de Rondônia; bem como ante o manifesto aumento de despesa e incompatibilidade da matéria, em desconformidade com o inciso I, do art. 63 da Constituição Federal, aplicado ao Chefe Estadual conforme **princípio da simetria**.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossa Excelência e, consequentemente, a pronta manutenção deste **Veto Parcial**, 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 04/04/2022, às 21:43, 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 **0027839104** e o código CRC **E00B014B**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.068409/2022-05

SEI nº 0027839104





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

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

Parecer nº 161/2022/PGE-CASACIVIL

Referência: Autógrafo de Lei (id 0027793449, p. 02)

PRAZO FINAL: 25.04.2022

1. RELATÓRIO

- 1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade do Autógrafo de Lei nº 1568/2022 (0023059641).
- 1.2. A proposta em comento *"altera e acresce dispositivos na Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022, e acresce dispositivos ao Decreto-Lei nº 11, de 9 de março de 1982"*.
- 1.3. Esta Procuradoria-Setorial emitiu o Parecer nº 136/2022/PGE-CASACIVIL (id 0027679345), em análise ao autógrafo de id 0027633177.
- 1.4. Posteriormente, restaram realizadas emendas propostas pela Assembleia Legislativa, conforme autógrafo de id 0027793449, p. 02.
- 1.5. Os autos retornam para emissão de manifestação jurídica acerca das emendas apresentadas.
- 1.6. É o breve e necessário relatório.

2. LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NO 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;

- 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.

- 2.6. Ainda, destacamos que o exercício das funções previstas no art. 29, I, da Lei Complementar nº 620/2011, é exercida pela Procuradoria do Estado junto a essa Casa Civil (PGE-CASACIVIL).

3. ESCOPO DA ANÁLISE

- 3.1. A rigidez constitucional tem como consequência imediata a *supremacia da Constituição*, princípio que impõe às demais normas do ordenamento jurídico a plena sujeição às disposições insculpidas na Carta Maior. 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 conteúdo da constituição, haverá a **inconstitucionalidade material**. Na segunda hipótese, em que a elaboração da norma desrespeita exigências 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 este for inaugurado por autoridade diversa daquela legitimada pela constituição, restará caracterizada **inconstitucionalidade formal subjetiva**, remanescente à **inconstitucionalidade formal objetiva** as demais hipóteses de inobservância do processo legislativo constitucionalmente previsto.

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

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. Noutra perspectiva, o controle de constitucionalidade a cargo do Chefe do Poder Executivo também tem cabimento na fase interna do processo legislativo, hipótese em que tal competência é exercida preliminarmente à iniciativa legislativa, incidindo sobre o próprio projeto de lei.

3.9. Portanto, a presente manifestação analisará a constitucionalidade da anexa minuta, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.

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. 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 Assembleia 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;

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

XIII - enviar à Assembleia 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 Assembleia 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 consonância 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. Destaca-se que, as hipóteses acima, em razão do **princípio da simetria** e da **separação de Poderes**, devem ser observadas no âmbito estadual, distrital e municipal, logo, tais matérias deverão ser iniciadas pelos Chefes do Executivo.

4.6. Os autos retornam para apreciação das emendas parlamentares realizadas no Autógrafo de Lei n.º 1568/2022 (id 0027793449, p. 02) conforme Mensagem n. 106/2022-ALE (id 0027793449, p. 01).

4.7. Analisando as emendas apresentadas, em síntese, temos:

- a) Conversão da redação do parágrafo único do art. 6º da Lei n.º 5.245, de 07.01.2022 em §1º e acréscimo do §2º ao art. 6º da Lei n.º 5.245, de 07.01.2022 (art. 1º do autógrafo), tratando da previsão de transferência para o Quadro Especial do militar que não tenha completado os requisitos mínimos de passagem para a reserva remunerada, deixando de ocupar vaga no seu Quadro e aguardando no Especial até que complete os requisitos para a passagem à inatividade;
- b) Acréscimo do art. 19-A ao Decreto-Lei n.º 11, de 09.03.1982 (art. 3º do autógrafo), adequando a redação do Decreto-Lei n.º 11, de 9 de março de 1982 às previsões propostas;
- c) Acréscimo dos §§1º e 2º ao art. 17 da Lei n.º 5.245, de 07.01.2022 (art. 4º do autógrafo), o qual prevê a extensão do auxílio-saúde aos inativos, pensionistas e reformados.

4.8. A previsão de alargamento das possibilidades de transferência para o Quadro Especial (alíneas a e b, acima mencionadas) caracteriza aumento de despesas na medida em que cria novas vagas para promoção dos militares ativos. Além disso, ao estabelecer a alteração do Quadro Especial sem a previsão de acesso, certo é que o acréscimo do §2º ao art. 6º da Lei n.º 5.245, de 07.01.2022 (art. 1º do autógrafo) fixa e altera o efetivo da Polícia Militar, o qual resta estabelecido atualmente pela Lei n.º 4.295, de 06.06.2018, e que prevê o quantitativo de 16 (dezesseis) coronéis, tal como se verifica da alínea "a" do inciso I, do art. 2º da referida lei.

4.9. Portanto, nota-se inescapável mácula à constitucionalidade formal do acréscimo do §2º ao art. 6º da Lei n.º 5.245, de 07.01.2022 (art. 1º do autógrafo), previsto na emenda proposta, pois viola competência privativa do Chefe do Executivo, prevista no inciso I do §1º do art. 39 da Constituição Estadual de Rondônia.

4.10. Já a previsão de extensão do auxílio-saúde aos inativos e pensionistas, além de, por óbvio, aumentar despesas, também caracteriza impertinência temática com o objeto do projeto de lei, pois na origem, o que se discutia era a alteração dos critérios de passagem para o Quadro Especial da PM/RO.

4.11. Nesse sentido, destaca-se que nos casos de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, o Supremo Tribunal Federal, já pacificou entendimento no sentido de atribuir limitações constitucionais para sua validade, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa; e (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. Vejamos:

Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de Iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência. (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 745.811 PARÁ, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Trânsito em Julgado - em 18/11/2013, Publicado acórdão, DJE DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 06/11/2013 ATA N.º 52/2013 - DJE n.º 219, divulgado em 05/11/2013).

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal. (...) Segundo o entendimento deste Tribunal, são admitidas emendas aditivas aos projetos de lei de iniciativa restrita, desde que: (i) seja guardada a pertinência temática, isto é, não são aceitáveis emendas que desfiguram a proposição inicial ou que nela insiram matéria diversa e (ii) não importem aumento de despesa, ressalvado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do artigo 166 da Carta de 1988, conforme preconiza o artigo 63 – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.114, relator ministro Carlos Ayres Britto, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de abril de 2006. Modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam por solapar, ainda que de forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada. Daí a impropriedade de serem introduzidos, por meio de emendas parlamentares, em se tratando de matéria de iniciativa reservada, conteúdos distintos daqueles constantes da proposta original. Consoante fiz ver no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.926/SC, de minha relatoria, admitir que o legislador possa livremente alterar os projetos de iniciativa reservada é fazer tábula rasa da norma constitucional, no que prevê controle recíproco em favor do postulado da separação de Poderes. No caso, a "emenda substitutiva global" apresentada pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina incluiu dezenove artigos a versarem sobre objetos distintos daquele veiculado no único dispositivo constante do projeto original. Não se tratou de simples emenda, mas de inclusão e de supressão, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, de preceitos relacionados a questões estranhas à contida na proposição inicial. (ADI 5442 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-060 DIVULG 01-04-2016 PUBLIC 04-04-2016)


AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI N.º 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI N.º 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa; e (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornando-as mais frequentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente (ADI 6072, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019).

4.12. Cumpre gizar ainda, que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro juntada aos autos (id 0027686042) não faz referência à previsão de extensão do auxílio-saúde aos inativos e pensionistas, violando o que determina a Constituição Federal, no §1º de seu art. 169, senão vejamos:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (grifo nosso).

4.13. Ainda trazemos o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).

4.14. A Constituição do Estado de Rondônia, perfilhou caminho semelhante em seu art. 138 e parágrafo único, ao prever que:

Art. 138. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitos se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender aos acréscimos decorrentes de projeções de despesa de pessoal.

4.15. Nesta senda, a proposta que impacte as despesas obrigatórias, criando-as ou alterando-as, deve vir acompanhado do respectivo estudo de impacto, sob pena de mácula constitucional formal, conforme se verifica do seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019).

4.16. Assim sendo, ante a usurpação de competência privativa prevista no inciso I, do §1º do art. 39 c/c XVIII do art. 65, ambos da Constituição do Estado de Rondônia; ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, com relação ao auxílio-saúde, em descompasso com o art. 113 da ADCT c/c art. 138 da Constituição do Estado de Rondônia; bem como ante o manifesto aumento de despesa e incompatibilidade da matéria, resta configurada a inconstitucionalidade formal das emendas parlamentares apresentadas no autógrafo de id 0027793449, p. 02.

5. DO EXAME DOS ASPECTOS MATERIAIS

5.1. Consoante esposado alhures, restará caracterizada a **inconstitucionalidade material**, quando o conteúdo da norma afrontar qualquer preceito ou princípio da Carta Magna e/ou Constituição Estadual, podendo ainda igualmente verificar-se quando houver **desvio de poder ou excesso de poder legislativo**.

5.2. Nesse sentido, o saudoso publicista LUÍS ROBERTO BARROSO (2. ed. 2006, p. 29) leciona que:

"a inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e.g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegitimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5.º, caput, e 3.º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas"

5.3. O autógrafo ora analisado é oriundo de projeto de lei do chefe do Poder Executivo Estadual (id 0027633177), o qual visou diminuir o tempo de permanência no último posto da Corporação (CORONEL PM), dos atuais 6 (seis) anos para 3 (três) anos, sem alteração do tempo de contribuição de 35 (trinta e cinco) anos para os ingressos após 31.12.2021 e do pedágio da regra de transição, o que impactaria diretamente as promoções e diminuição do interstício para o quadro de fixação de efetivo.

5.4. Com relação às emendas propostas, passamos à análise.

5.5. As referidas emendas preveem o seguinte:

Art. 1º Os incisos I, II e os §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

[...]

§ 2º O policial militar que completar 3 (três) anos no último posto/graduação do seu Quadro, e que tenha no mínimo 25 (vinte e cinco) anos de exercício de atividade de natureza militar ou de interesse militar e que não tenha completado os requisitos exigidos para a reserva remunerada, deixa de ocupar vaga no seu Quadro e será transferido para o Quadro Especial, sem prejuízo das suas funções, até que complete os requisitos para a reserva remunerada." (NR)

[...]

Art. 3º Ficam acrescidos os arts. 14-A e 19-A ao Decreto-Lei nº 11, de 9 de março de 1982, com a seguinte redação:

[...]

19-A. O Oficial PM/BM que estando agregado e venha a ser promovido, continuando na situação de agregado não preenche vaga no posto da sua promoção, acarretando a promoção sucessiva pelos critérios de antiguidade ou merecimento, até o preenchimento da vaga." (NR)

[...]

Art. 4º Ficam acrescentados os §§ 1º e 2º ao artigo 17 da Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022, com as seguintes redações:

"Art.

17.

§1º Fica assegurado, nos termos dos incisos I e II do artigo 1º da Lei nº 995, de 27 de julho de 2001, o pagamento do auxílio saúde aos inativos, pensionistas e reformados.

§2º As despesas decorrentes do §1º deste artigo ocorrerão desde que tenha disponibilidade orçamentária e financeira do Poder Executivo." (NR)

5.6. Quanto ao acréscimo do §2º ao art. 6º é necessário trazer à baila o disposto no art. 4º da Lei nº 3.514, de 05.02.2015, que "cria o Quadro Especial dos Militares do Estado de Rondônia - QEPM/EQBM, no âmbito das Corporações Militares, e dá outras providências", *in litteris*:

Art. 4º. Serão transferidos para o Quadro Especial dos Militares do Estado de Rondônia, os policiais/bombeiros militares agregados por:

I - aguardar transferência *ex officio* para a Reserva Remunerada;

II - ter sido promovido pelo critério de Promoção por Tempo de Serviço, enquanto tramita o processo de reserva;

III - ter sido julgado incapaz, definitivamente, enquanto tramita o processo de reforma;

IV - haver ultrapassado um ano contínuo de licença para tratamento de saúde própria;

V - ter sido condenado à pena de suspensão do exercício do posto, da graduação, do cargo ou da função, prevista no Código Penal Militar; e

VI - ter sido nomeado para o cargo de Comandante Geral de sua Corporação.

5.7. Ou seja, a previsão trazida pela emenda parlamentar conflita diretamente com o estabelecido na Lei do Quadro Especial dos militares estaduais, na medida em que cria situação excepcional de transferência para o Quadro Especial daqueles militares que não tenham reunido os requisitos de passagem para a reserva remunerada, criando assim uma espécie híbrida de categoria dentro do Quadro Especial, a qual não encontra guarida em sua lei de regência. Note-se que a Lei nº 3.514/2015 encontra-se em pleno vigor, não tendo sido revogada pela Lei nº 5.245/2022, nem tampouco sido mencionada no autógrafo em análise.

5.8. Para além disso, o efetivo da Polícia Militar do Estado de Rondônia resta fixado por meio de lei ordinária. Atualmente, o efetivo é composto por 8.364 (oito mil, trezentos e sessenta e quatro) militares, conforme art. 1º da Lei nº 4.295, de 06.06.2018.

5.9. Na tentativa de modificação do número de militares hábeis à habilitação ao quadro de acesso para efeitos de promoção, a emenda parlamentar objetiva ampliar o número de oficiais que poderão compor o Quadro de Oficiais Policiais Militares - QOPM, no cargo/graduação de Coronel PM, fixado no número de 16 (dezesseis) atualmente, como se vê da seguinte imagem:

Art. 2º. O efetivo de que trata o artigo anterior será distribuído pelos postos e graduações previstos na Polícia Militar na forma seguinte:

I - Oficiais Policiais Militares:

a) Quadro de Oficiais Policiais Militares - QOPM:

| | |
|---------------------------------------|------|
| - Coronel PM | 16; |
| - Tenente-Coronel PM | 60; |
| - Major PM | 82; |
| - Capitão PM | 143; |
| - Primeiro e Segundo-Tenente PM | 220; |



10. A mencionada emenda, viola, portanto, o número fixado de oficiais coronéis pela Lei n.º 4.295/2018 ao permitir que após 3 (três) anos na graduação de Coronel PM, esses deixem de ocupar uma das 16 (dezesseis) vagas estipuladas em lei.

5.11. Assim sendo, a previsibilidade é de que o tempo na referida graduação pode chegar a mais de 07 (sete) anos, fato que em apenas 06 (seis) anos triplicaria o número de coronéis ativos. Quer dizer, estaria se criando indiretamente cargos de coronel sem lei, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico vigente.

5.12. No mesmo caminhar, é a redação proposta ao art. 19-A, a qual adequa a redação do Decreto-Lei n° 11, de 9 de março de 1982 às previsões propostas.

5.13. Em se tratando do auxílio-saúde, previsto no art. 4º do autógrafo, é de se mencionar que já houve manifestação da Procuradoria-Setorial junto à SESDEC, por meio do Parecer n° 2/2022/PGE-SESDEC (id 0024162015), exarado nos autos do processo SEI n.º 0037.062800/2022-11, por meio do qual firmou-se o seguinte entendimento:

I - O auxílio-saúde, instituído pela Lei n° 995/2001, é uma verba paga mensalmente em pecúnia aos servidores públicos civis e militares ativos do Estado de Rondônia, com a finalidade de ressarcir parcialmente os gastos com plano de saúde, com caráter assistencial e natureza indenizatória.

II - Inexiste ilegalidade no tratamento diferenciado entre os servidores civis e militares ativos e os inativos e pensionistas, tendo em vista a opção do legislador estadual em suprimir o pagamento do auxílio para este último grupo.

III - O auxílio-saúde não integra a remuneração e não se incorpora aos proventos da inatividade e nem de pensão.

IV - O Regime Próprio de Previdência Social - RPSS segue o caráter contributivo e solidário, logo qualquer extensão de verba indenizatória para servidores inativos do RPSS não poderia ser pago pela Autarquia Previdenciária Estadual.

V - A Lei n° 995/2001, abrange os servidores públicos civis e militares ativos do Estado de Rondônia, não sendo a melhor técnica legislativa a inclusão de dispositivo para estender a verba indenizatória exclusivamente a servidores militares inativos, ante a inconstitucionalidade da extensão aos servidores inativos regidos pelo RPSS.

VII - O Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Rondônia - SPSM/PM-RO possui caráter de custeio, cabendo ao Chefe do Poder Executivo, sopesando a conveniência e oportunidade, dentro de sua competência privativa, caso entenda pela necessidade de eventual proposição de projeto de lei que preveja o pagamento de auxílio-saúde aos militares inativos e pensionistas, desde já evidencia-se:

a) não há possibilidade de extensão do auxílio-saúde aos proventos de pensão militar, tendo em vista o que determina o art. 24-B, incisos I e III do Decreto-Lei n° 667/69 e art. 17 da Lei n.º 5.245/2022;

b) é obrigatório a previsão do custeio da indenização nos termos do art. 24-E do Decreto-Lei n° 667/69 e art. 2º, inciso V da Lei n.º 5.245/2022;

c) a preposição legislativa deve ser acompanhada de estimativas do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração de adequação orçamentária do ordenador de despesas, demonstração da origem dos recursos para o seu custeio; comprovação de que a criação ou o aumento de despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; compensação dos seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

d) devem ser respeitadas as orientações quanto às vedações em período eleitoral, conforme art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no inciso VIII, do artigo 73, da Lei Federal n° 9.504/1997;

VIII - Caso o Chefe do Poder Executivo, sopesando a conveniência e oportunidade, dentro de sua competência privativa, entenda pela necessidade de criação de um programa de assistência e saúde aos militares estaduais e seus dependentes, ativos e inativos, deve fazê-lo por meio de um regramento próprio, mediante nova lei ordinária, acompanhado de estimativas do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, declaração de adequação orçamentária do ordenador de despesas, demonstração da origem dos recursos para o seu custeio, comprovação de que a criação ou o aumento de despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, compensação dos seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, conforme art. 1º, §2º da lei n.º 5.245/2022, art. 169, inciso I e II da Constituição Federal, art. 113 da ADCT, art. 16 e 17 da Lei Complementar n° 101/2000, observando as restrições do ano eleitoral nos termos do no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no inciso VIII, do artigo 73, da Lei Federal n° 9.504/1997, e por fim, ter contribuição complementar.

5.14. De outro lado, o referido parecer restou parcialmente avocado pelo Gabinete da Procuradoria-Geral, por meio do despacho de id 0024267997, opinando-se, naquela oportunidade, "pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da concessão de auxílio saúde ou outra modalidade de assistência à saúde não somente ao militar inativo, mas também ao pensionista militar, desde que haja previsão legal expressa nesse sentido e sejam observados todos os requisitos contidos no parecer em questão (restrições fiscais e eleitorais)".

5.15. De se observar que a forma de instituição do auxílio-saúde apresentada pelas emendas não se adequa à melhor técnica legislativa, pois tal como apontado no item VIII do tópico 4 "Conclusão" do Parecer n° 2/2022/PGE-SESDEC (id 0024162015), exarado nos autos do processo SEI n.º 0037.062800/2022-11, o programa de assistência e saúde deveria ser realizado por meio de regramento próprio, mediante lei ordinária.

5.16. Nesse sentido, até o momento de feitura deste parecer, inexiste nos autos projeção do impacto financeiro-orçamentário relacionada ao auxílio-saúde aos inativos e pensionistas, além da inexistência de declaração de adequação financeira emitida pelo ordenador de despesa da SESDEC nesse sentido,

que afronta o estabelecido nos arts. 15 a 16 da LRF, senão vejamos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

E sendo a despesa aqui discutida caracterizada como obrigatoriedade de caráter continuado, sobreleva-se o disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º, da referida LRF:

Art. 17. Considera-se obrigatoriedade de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajuste de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

5.17.

Em resumo:

- estimativas do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- demonstração da origem dos recursos para o seu custeio;
- comprovação de que a criação ou o aumento de despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- compensação dos seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

5.18. Inexiste ainda, nos autos manifestação oriunda da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, em obediência à previsão contida no art. 51 da Lei nº 5.073, de 22.07.2021, a qual dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2022:

Art. 51. Os Projetos de Lei relacionados ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, no âmbito do Poder Executivo deverão ser acompanhados de manifestações da Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas - SEGEP, da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, da Secretaria de Estado de Finanças - SFIN, e da Mesa de Negociação Permanente - MENP, em suas respectivas áreas de competência, em atendimento à Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017.

5.19. Outrossim, a criação do benefício deve observar o requisito da previsão de fonte de custeio, conforme art. 24-E do Decreto-Lei nº 667/1969, com redação acrescida pela Lei nº 13.954/2019, bem como inciso V do art. 2º da Lei nº 5.245/2022, *in verbis*:

Decreto-Lei nº 667/1969

"Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

Lei nº 5.245/2022

Art. 2º São princípios do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Rondônia - SPSM/RO:

[...]

V - vedação à criação, majoração ou extensão de qualquer benefício sem a correspondente fonte de custeio total;

5.20. Com relação especificamente às metas fiscais de despesas de pessoal, a conferência é de competência da COGES, diante as recentes alterações legislativas e conforme art. 9º da Lei n.º 5.246/2022, LOA 2022, que determina o registro de alterações no decorrer do exercício no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal - SIGEF ou outro que venha substituí-lo, cuja gestão é da COGES.

5.21. Não custa rememorar também o preocupante cenário em que se encontra o Sistema de Proteção Social dos Militares. Isso porque, tal como exaustivamente exortado pela Procuradoria-Setorial junto à SESDEC, em diversas oportunidades (a exemplo: Parecer nº 1/2021/PGE-SESDEC [id 0022135046 nos autos do processo SEI nº 0021.204747/2020-49]; Parecer nº 2/2022/PGE-SESDEC [id 0024162015 nos autos do SEI nº 0037.062800/2022-11] e Parecer nº 136/2022/PGE-CASACIVIL [id 0027679345 destes autos]), a Lei nº 5.245/2022 é omissa com relação à gestão das contribuições, controle, orçamento, financeiro e segregação de receitas, não observando os princípios e normas de direito financeiro e gestão fiscal, tendo sido sugerido à época a criação de capítulo específico sobre plano de custeio do SPSM com a indicação das contribuições, cobertura, fontes de custeio, fundo militar, efeitos contábeis, orçamentos e demais princípios correlatos, o que, sublinhe-se, não foi acatado.

5.22. A projeção do Atuário, segundo o Relatório de avaliação atuarial (data focal: 31.12.2020) do RPPS do Estado de Rondônia, além de indicar a urgência na adoção de medidas de gestão atuarial, financeira, fiscal e orçamentária do SPSM/PM-RO, aponta uma diferença mensal negativa entre a receita de contribuição ao SPSM/PM-RO, num montante de R\$ 7.264.067,43, como se vê da seguinte tabela abaixo:

| Tabela K 3 - Resultado Financeiro mensal – MILITARES | |
|--|--------------------|
| DISCRIMINAÇÃO | TOTAL |
| Receita Total (Contribuição) | R\$ 5.607.868,29 |
| Despesa Total (despesas previdenciárias) | R\$ 12.871.935,72 |
| Resultado (receitas - despesas) | (R\$ 7.264.067,43) |
| Resultado sobre folha salarial | -17,92% |
| Resultado sobre arrecadação | -129,53% |

* Inatividades, pensões e auxílios.



5.23. Note-se que a insuficiência financeira, segundo a projeção do Atuário, ao contrário do que se pretendeu com as reformas constitucionais sobrevindas com a EC nº 103/2019, somente escalonará nos anos subsequentes a 2021, cabendo ao Tesouro Estadual de Rondônia a responsabilidade de cobertura, o que vai totalmente de encontro com o estabelecido na Lei Federal nº 13.954/2019 e na própria EC nº 103/19, que previam a responsabilidade do Tesouro para cobertura de eventuais insuficiências financeiras e não de forma habitual, contínua e crescente, como de fato ocorrerá, dado o apontado pelo estudo atuarial, conforme trecho de tabela juntado a seguir:

Tabela K 4 - Projeção resultado financeiro – MILITARES

| Ano | Receitas | Despesas | Diferença | Complementação Governo Estadual |
|------|---------------|----------------|-----------------|---------------------------------|
| 2021 | 58.184.819,51 | 309.101.179,89 | -250.916.360,37 | 250.916.360,37 |
| 2022 | 56.136.828,52 | 326.712.848,51 | -270.576.019,99 | 270.576.019,99 |
| 2023 | 54.179.063,41 | 343.597.702,36 | -289.418.638,94 | 289.418.638,94 |
| 2024 | 53.863.068,43 | 344.131.937,56 | -290.268.869,12 | 290.268.869,12 |
| 2025 | 52.938.266,47 | 350.383.988,69 | -297.445.722,22 | 297.445.722,22 |
| 2026 | 51.782.392,91 | 358.977.813,96 | -307.195.421,05 | 307.195.421,05 |
| 2027 | 50.736.088,90 | 365.859.985,45 | -315.123.896,54 | 315.123.896,54 |
| 2028 | 50.281.405,94 | 367.210.632,00 | -316.929.226,07 | 316.929.226,07 |
| 2029 | 49.420.561,70 | 371.995.903,66 | -322.575.341,95 | 322.575.341,95 |
| 2030 | 48.271.701,50 | 379.494.188,44 | -331.222.486,94 | 331.222.486,94 |
| 2031 | 47.582.024,05 | 382.364.157,26 | -334.782.133,21 | 334.782.133,21 |
| 2032 | 46.775.836,76 | 385.846.994,90 | -339.071.158,14 | 339.071.158,14 |

5.24. Note-se que os militares estaduais não fazem mais parte do RPPS, tendo em vista a criação do SPSM/PM-RO, carecendo-se assim de lei específica que constitua plano de amortização para tratar da equalização de passivo identificado em avaliação atuarial.

5.25. E aqui volta-se a salientar a oportunidade de alterações necessárias diante das inconsistências materiais na nova Lei nº 5.245, de 07.01.2022, com acréscimo a minuta de projeto de lei para as correções, como por exemplo, do art. 19, §§ 3º e 5º, II, art. 37, art. 43, revogação do art. 45 da Lei 1.063/02 e incisos IV, V, VI, VII, VIII do art. 101 do Decreto n. 9-A/1982 e demais. E ainda a criação de capítulo para dispor sobre averbação de tempo de contribuição de outros regimes, a fim de garantir o procedimento e controle nas análises jurídicas e técnica nos processos de reserva remunerada e reforma e bem como a competência da Gerência do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Rondônia da Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania (GESPM-SESDEC) para análise das isenções de imposto de renda e averbações de tempo de contribuição.

5.26. De todo o exposto, não se verifica óbice à constitucionalidade material do projeto. Todavia, tem-se que para a regular continuidade em sua tramitação, deverá, observando o prazo limite estabelecido no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ser observada a complementação da instrução processual, em especial, envio dos autos para juntada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro com relação ao auxílio-saúde proposto, no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes, em conformidade com os artigos 16 e 17, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 101/2000, bem como manifestação de conformidade do Ordenador de despesas da SESDEC, SEPOG e COGES, dentro das respectivas competências, nos moldes do art. 9º da Lei nº 5.246/2022 c/c art. 51 da Lei nº 5.073/2021.

6. DA VEDAÇÃO EM ANO ELEITORAL

1. Considerando-se a periodicidade eleitoral do presente ano, e com ela, as normativas e regramentos sobre as despesas públicas, inclusive no tocante às vedações, na eventualidade de propositura legislativa tendente a modificar o texto atual da Lei nº 995, de 27.07.2001, deve ser observado o que dispõe o art. 73, §10º, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições):

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

6.2. Outrossim, aprovada pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a Resolução nº 23.674/2021 disciplina o Calendário Eleitoral de 2022 com as principais datas a serem observadas pelos partidos e candidatos:

JANEIRO DE 2022

1º de janeiro - sábado

[...]

2. Data a partir da qual fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 10, Res.-TSE nº 23.610, art. 83, § 9º).

[...]

ABRIL DE 2022

5 de abril - terça-feira

(180 dias antes)

[...]

2. Data a partir da qual, até a posse das eleitas e dos eleitos, é vedado aos(as) agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração das servidoras e dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII; Res.-TSE

6.3. Assim, resta claro que, a Lei Federal nº 9.504/1997 proíbe o aumento do salário dos servidores públicos, que ultrapasse a recomposição das perdas salariais, no prazo dos últimos cento e oitenta dias antes da eleição, vejamos o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral - TSE:

"[...] Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei 9.504/97. [...] Revisão geral da remuneração acima da inflação. [...] 2. O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (lato sensu) dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos. 3. A interpretação estritamente literal da alíudido artigo - de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito - não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quanta significativa dos quadros geridos. 4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final. [...]" (Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto).

6.4. Em que pese as vedações apontadas acima, deve ser verificado se, com a apresentação de projeto de lei sobre a matéria aqui discutida, há enquadramento nas exceções temporais previstas nos incisos V e VIII, do artigo 73, da Lei Federal nº 9.504/1997, com obediência ao prazo legal de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao pleito.

6.5. Ainda, devem ser observadas as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste, reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020).

6.6. Assim, deve ser respeitado o lapso temporal previsto no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no inciso VIII, do artigo 73, da Lei Federal nº 9.504/1997.

7. DA CONCLUSÃO

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

I - **veto jurídico parcial** (art. 66, § 1º, da CF) incidente em razão de constatação da **inconstitucionalidade formal** dos arts. 1º (§2º do art. 6º da Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022), 3º (art. 19-A do Decreto-Lei nº 11, de 09 de março de 1982) e 4º (§§1º e 2º do art. 17 da Lei nº 5.245, de 7 de janeiro de 2022) do **Autógrafo de Lei nº 1568/2022** (id 0027793449, p. 02), conforme emendas apresentadas, ante a usurpação de competência privativa prevista no inciso I, do §1º do art. 39 c/c XVIII do art. 65, ambos da Constituição do Estado de Rondônia; ausência estimativa de impacto orçamentário e financeiro, com relação ao auxílio-saúde, em descompasso com o art. 113 da ADCT c/c art. 138 da Constituição do Estado de Rondônia; bem como ante o manifesto aumento de despesa e incompatibilidade da matéria, em desconformidade com o inciso I, do art. 63 da Constituição Federal, aplicado ao Chefe Estadual conforme **princípio da simetria**.

II - **pela constitucionalidade dos demais dispositivos do Autógrafo de Lei nº 1568/2022**, inexistindo razões para seu veto jurídico, estando, nesse aspecto, apto a sanção pelo Excentíssimo Governador do Estado, DESDE QUE: a) atendidos os requisitos do §1º de seu art. 169 da Constituição Federal, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 138 e parágrafo único da Constituição Estadual, art. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000; b) art. 24-E do Decreto-Lei nº 667/1969, com redação acrescida pela Lei nº 13.954/2019, bem como inciso V do art. 2º da Lei nº 5.245/2022.

7.2. O disposto acima não prejudica a **competência exclusiva e discricionária** do Excentíssimo Governador do Estado para realização do **veto político total** se, motivadamente, considerar o autógrafo, no todo, **contrário ao interesse público**, consoante disposto no art. 42, § 1º da Constituição Estadual^[4].

7.3. É o parecer. À DITEL e ao Sr. Governador para providências quanto à sanção/veto do autógrafo em questão.

Porto Velho, data e hora do sistema.

MAXWEL MOTA DE ANDRADE

Procurador-Geral do Estado

[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 veto.

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

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

[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 veto ao Presidente da Assembleia Legislativa.





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0027832612** e o código CRC **8881B5C9**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.068409/2022-05

SEI nº 0027832612



