

Voto Total nº 41/23

SEI/ABC - 0042892851 - Mensagem

LIDO, AUTUE-SE E INCLUA EM PAUTA

29 NOV 2023

Governo do Estado de RONDÔNIA

Secretário

01

Folha 10

Asssembleia Legislativa de Rondônia

Estado de Rondônia Assembleia Legislativa

29 NOV 2023

Protocolo: 41/2023

AO EXPEDIENTE

Em: 20/11/23

Presidente

SECRETARIA LEGISLATIVA RECEBIDO

20 NOV 2023

Grazielle Ribeiro

Servidor (nome legível)

GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM Nº 199, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2023.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Projeto de Lei de iniciativa dessa ínclita Assembleia Legislativa, que "Altera a redação do § 3º e acrescenta o § 5º, todos do artigo 131 da Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992, que 'Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências'.", encaminhado a este Executivo por meio da Mensagem nº 224/2023 - ALE, de 11 de outubro de 2023.

Nobres Parlamentares, inicialmente, analisando a notoriedade quanto ao objeto apresentado, apesar de não haver dúvidas quanto à benevolente intenção do legislador e ao comprometimento em dar assistência aos servidores públicos civis do Estado, veto totalmente a propositura, tendo em vista que tal projeto imputa obrigações de cunho administrativo e financeiro sob a alçada do Poder Executivo, vez que assegura direitos e vantagens de natureza **pro labore faciendo e propter laborem** do cargo efetivo para os servidores afastados para exercer mandato classista, gerando obrigações de pagamento de vantagens e direitos a seus servidores, ainda que afastados do exercício de suas funções, e dispõe sobre regra de avaliação funcional de servidores do Estado para fins de evolução na carreira e recebimento de gratificação de desempenho, constatando-se, assim, violação aos preceitos legais, além de figurar inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão da usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo Estadual para dispor sobre a atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo, o que figura desconformidade com a alínea "b" do inciso I do § 1º do artigo 39 e inciso XVIII do artigo 65 ambos da Constituição Estadual, **in verbis**:

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.

[...]

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

[...]

SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DO GOVERNADOR DO ESTADO

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Recebido em: 06/11/23

Hora: 15:48

destinam-se a gratificar o servidor pelos riscos e ônus suportados em razão do desempenho de trabalhos normais e extraordinários em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor.

Nesse diapasão, sobre gratificação **propter laborem**, Hely Lopes Meirelles leciona:

Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais [...]. Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e propter laborem. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador"

Realço que a alteração legislativa obriga que o Estado pague auxílios, gratificações e demais vantagens relacionadas à função do cargo efetivo ainda que o servidor esteja afastado dessas funções para o exercício do mandato classista. Nota-se que a proposta visa conferir todo e qualquer direito ou vantagem relativa ao cargo, o que significaria conceder pagamentos de auxílios e adicionais sem considerar a razão de ser da respectiva verba, vez que a natureza **propter laborem** pressupõe uma compensação ao trabalho pelo trabalho exercido.

Além disso, a aprovação da proposta causaria impacto orçamentário e não há nos autos estimativa do impacto financeiro-orçamentário que a sua implantação causará nos cofres públicos, além disso, a proposta enquadra-se na condição de despesa obrigatória de caráter continuado, despesa corrente derivada de lei que fixa para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Nesse viés, cumpre destacar que a propositura carece de peças essenciais, bem como de demonstração da origem dos recursos para o seu custeio, além de comprovação de que a criação ou o aumento de despesa não afetar as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e compensação dos seus efeitos financeiros nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Assim, encontra-se em desacordo o artigo 16, os §§ 1º e 2º do artigo 17, e o artigo 21, todos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Não obstante, a Constituição Federal exige que a criação de despesas com pessoal seja precedida de dotação orçamentária, 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 de Roraima

§ 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;

Quanto ao tema acerca da vedação ao pagamento de auxílio alimentação e auxílio transporte a servidores estaduais afastados para o desempenho de mandato classista, a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assevera que:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AFASTAMENTO. MANDATO CLASSISTA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. NATUREZA INDENIZATÓRIA. EXERCÍCIO DO CARGO. NECESSIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou orientação segundo a qual o auxílio-alimentação é um benefício de natureza indenizatória, inerente ao exercício do cargo,

e, portanto, destina-se aos servidores em efetivo exercício do cargo. 2. O servidor afastado para o exercício de mandato classista não faz jus ao auxílio-alimentação, porquanto não se encontra no exercício efetivo das atividades de seu cargo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AgRg no RMS 20303/RS, Relator Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, DJe 10/05/2010). Ainda, no mesmo sentido: RMS 43997/SP, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 26/04/2017; e RMS 44256/SP, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 14/03/2017. (STJ RMS 43950/SP (2013/0336838-8), Rel. Ministro Gurgel de Faria, P. DJ 04/10/2017)

No âmbito da Jurisprudência local, vejamos a recente decisão do Tribunal de Justiça - TJRO - a respeito da ausência de direito líquido e certo ao pagamento de verbas indenizatórias quando o servidor público não está em efetivo exercício do cargo:

Mandado de Segurança. Servidor público exercendo mandato classista. Auxílios, fardamento, ressocialização e atividade penitenciária. Adicional de insalubridade. Incorporação concretizada. Auxílio alimentação. Denegação da ordem. Se as verbas pleiteadas em mandado de segurança estão implementadas pela autoridade competente, o referido pedido não merece guarida, nem sustentação para a concessão da segurança pretendida, devendo assim ser denegada a ordem. Servidor afastado para exercer mandato classista não faz jus ao auxílio-alimentação, porquanto não se encontra no exercício efetivo das atividades de seu cargo. O auxílio-alimentação, bem assim as demais verbas de caráter indenizatório são pagas quando se subentende que o servidor está trabalhando. Assim, o órgão ao qual o servidor está vinculado, protegerá o mínimo de suas condições e vitalidades, tendo a finalidade de ressarcir os gastos do servidor com o exercício do seu ofício e, inexistindo o fator serviço, o trabalhador não fará mais jus à percepção da vantagem. Mandado de Segurança, Processo nº 0010423-79.2013.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Sansão Saldanha, Data de julgamento: 20/08/2018

Nesse sentido, é pacífico na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa a envolver atos de planejamento, organização, gestão, administração, direção e execução de políticas, serviços públicos e prédios públicos pertencentes ao patrimônio estadual. 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 abstração.

Logo, embora seja garantido ao servidor que esteja desempenhando mandato classista o direito à licença sem prejuízo da remuneração, percebendo as vantagens que são inerentes aos demais servidores, não é possível receber pagamento de verbas que não integram à remuneração, vez que as parcelas de caráter indenizatório só poderão ser pagas àqueles que de fato estão no exercício do cargo público, conforme regra geral e seguindo o entendimento da maior doutrina e dos tribunais superiores.

Diante ao que se expôs, vê-se com clareza que a proposição apresenta inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão da usurpação de competência e em razão da alínea "b" do inciso II do § 1º do artigo 39, e o inciso XVIII do artigo 65 da Constituição Estadual e inconstitucionalidade material, em razão da ausência das peças necessárias à comprovação de adequação financeira-orçamentária do autógrafo, conforme § 1º do artigo 169 da Constituição Federal. Assim, opino pelo Veto Total, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossa Excelência e, consequentemente, com a pronta manutenção deste Veto Total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

SÉRGIO GONÇALVES DA SILVA
Governador em exercício



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Gonçalves da Silva**, Vice Governador, em 06/11/2023, às 14:46, 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](http://portal.do.SEI), informando o código verificador **0042892851** e o código CRC **2A3DE795**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.005105/2023-18

SEI nº 0042892851



- 2.5. Por ocasião da análise da Procuradoria Geral, necessário observar os limites das regras constitucionais do processo legislativo, com ênfase à inconstitucionalidade formal ou material, se houver.
- 2.6. Nesse contexto, de forma simplista, impõe-se destacar que, na hipótese de o conteúdo da norma ser contrário ao disposto na Constituição, restará caracterizada a inconstitucionalidade material.
- 2.7. Haverá inconstitucionalidade formal se houver violação da regra constitucional quanto ao ente competente para a produção da norma, isto é, se decorrente de invasão da competência legislativa constitucionalmente outorgada a outro ente.
- 2.8. Mais precisamente, em caso de inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, se este for inaugurado por autoridade diversa daquela legitimada pela Constituição, restará configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva, remanescendo à inconstitucionalidade formal objetiva as demais hipóteses de descumprimento ao processo legislativo constitucional.
- 2.9. Ao Chefe do Executivo, por sua vez, cabe, privativamente, a competência de vetar total ou parcialmente projetos apreciados pelo Poder Legislativo, 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.
- 2.10. Compete destacar que esta Procuradoria não faz análise do mérito, contudo, os atos normativos devem ser motivados, cabendo a esta unidade orientar quanto a antijuridicidade das leis. Ato contínuo, a análise se perfectibiliza a partir da compatibilidade com outras normas vigentes no âmbito estadual e federal.
- 2.11. Desse modo, em razão da vigência da Portaria nº 41 de 14 de janeiro de 2022, que por meio do art. 5º, promoveu a instalação das Procuradorias Setoriais, e, ainda, somada à previsão do art. 23 da Lei Complementar nº 620/2020, tem-se que a competência para o exercício das funções previstas no art. 29 da referida lei, pertence a esta Procuradoria Setorial, razão pela qual, passa-se a análise da constitucionalidade do autógrafo de lei, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.

3. DO EXAME DOS ASPECTOS FORMAIS

- 3.1. Inicialmente, destaca-se o princípio constitucional da separação dos Poderes, tanto a Constituição Federal (art. 2º) quanto a Constituição do Estado de Rondônia (art. 7º), respectivamente.
- 3.3. Veja-se que a disciplina constitucional tem por objetivo prevenir a usurpação da competência de um Poder pelo outro, de modo que suas competências estão previstas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.
- 3.5. Somado a isso, a Constituição Federal 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).
- 3.7. 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.
- 3.8. Em síntese, o autógrafo em análise propõe alterações nos dispositivos da Seção VIII, que trata da licença para desempenho de mandato classista, da Lei Complementar Estadual nº 68 de 09 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências.
- 3.9. No que concerne os direitos, vantagens e demais temáticas relativas aos servidores públicos do Estado e seu regime jurídico a Constituição do Estado de Rondônia dispõe o seguinte:

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



§ 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.

(...)

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

SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DO GOVERNADOR DO ESTADO

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(..)

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



3.10. A proposta em comento adentra na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ao assegurar direitos e vantagens de natureza *pro labore faciendo e propter laborem* do cargo efetivo para os servidores afastados para exercer mandato classista, o que acabaria gerando obrigações de pagamento de vantagens e direitos de natureza *pro labore faciendo e propter laborem* a seus servidores ainda que afastados do exercício de suas funções:

Art. 1º Fica alterada a redação do § 3º do artigo 131 da Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

131.

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

3.11. Ademais, é possível identificar outro dispositivo que importa em interferência na atividade administrativa do Poder Executivo, ao acrescentar o § 5º ao art. 131 que possui a seguinte redação:

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

3.12. Dessa forma, é possível identificar violação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, bem como a Separação dos Poderes constante do artigo 2º da CF e 7º da CE, porquanto no autógrafo apreciado a Casa Legislativa Estadual impõe deveres e obrigações ao Poder Executivo estadual quanto a concessão e pagamento de direitos e vantagens *pro labore faciendo e propter labore* a servidores públicos civis do Estado de Rondônia afastados para exercer mandato classista, que decerto gerarão despesas ao Poder Executivo estadual. Além disso, a proposta dispõe sobre regra de avaliação funcional de servidores do Estado para fins de evolução na carreira e recebimento de gratificação de desempenho.

3.13. Neste cenário, entende-se pela existência de vício formal de iniciativa quanto aos termos do autógrafo analisado, constatando-se a **inconstitucionalidade formal subjetiva dos artigos 1º e 2º**, em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "b" do inciso II e inciso I, do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, que acaba transgredindo o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual.

4. DO EXAME DOS ASPECTOS MATERIAIS

4.1. Restará caracterizada a inconstitucionalidade material, quando o conteúdo da norma afrontar qualquer preceito ou princípio da Constituição Federal e/ou Constituição Estadual, podendo ainda

igualmente verificar-se quando houver desvio de poder ou excesso de Poder Legislativo.

4.2. Conforme já mencionado, o autógrafo em análise dispõe sobre alteração no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, especialmente no que concerne o afastamento do servidor para exercer mandato classista.

4.3. Como visto no item 3, a proposta pretende dispor sobre direitos e vantagens do servidor público estadual em exercício de mandato classista, visando conceder vantagens e direitos de forma ilimitada, incluindo as verbas de natureza *propter laborem* e *pro labore faciendo*, ainda que o servidor não esteja de fato exercendo as funções do cargo efetivo.

4.4. Tal alteração implica em interferência na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo que detém a iniciativa para tratar de servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

4.5. Assim, passemos à análise da constitucionalidade material do autógrafo.

4.6. As vantagens *propter laborem* são aquelas que se destinam a gratificar o servidor pelos riscos e ônus suportados em razão do desempenho de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, isto é, pressupõem o efetivo exercício da atividade laboral.

4.7. De acordo com as lições de Hely Lopes Meirelles a gratificação *propter laborem*:

Gratificação de serviço (*propter laborem*) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais (...).

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias *pro labore faciendo* e *propter laborem*. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador”^[1]

4.8. *In casu*, a proposta visa conferir todos os direitos e vantagens de natureza *propter laborem* aos servidores licenciados para exercer mandato classista. Tal alteração legislativa implicaria em obrigar que o Estado pague auxílios, gratificações e demais vantagens relacionadas à função do cargo efetivo ainda que o servidor esteja afastado dessas funções para o exercício do mandato classista. Nota-se que a proposta visa conferir todo e qualquer direito ou vantagem relativa ao cargo, o que significaria conceder pagamentos de auxílios e adicionais sem considerar a razão de ser da respectiva verba, vez que a natureza *propter laborem* pressupõe uma compensação ao trabalhador pelo trabalho exercido.

4.9. Sobre a matéria, é firme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da vedação ao pagamento de auxílio alimentação e auxílio transporte a servidores estaduais afastados para o desempenho de mandato classista:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AFASTAMENTO. MANDATO CLASSISTA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. NATUREZA INDENIZATÓRIA. EXERCÍCIO DO CARGO. NECESSIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou orientação segundo a qual o auxílio-alimentação é um benefício de natureza indenizatória, inerente ao exercício do cargo, e, portanto, destina-se aos servidores em efetivo exercício do cargo. 2. O servidor afastado para o exercício de mandato classista não faz jus ao auxílio-alimentação, porquanto não se encontra no exercício efetivo das atividades de seu cargo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AgRg no RMS 20303/RS, Relator Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, DJe 10/05/2010). Ainda, no mesmo sentido: RMS 43997/SP, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 26/04/2017; e RMS 44256/SP, Relator Ministro

BENEDITO GONÇALVES, DJe 14/03/2017. (STJ RMS 43950/SP (2013/0336838-8), Rel. Ministro Gurgel de Faria, P. DJ 04/10/2017)

4.10. No âmbito da Jurisprudência local, vejamos recente decisão do Tribunal de Justiça - TJRO a respeito da ausência de direito líquido e certo ao pagamento de verbas indenizatórias quando o servidor público não está em efetivo exercício do cargo:

Mandado de Segurança. Servidor público exercendo mandato classista. Auxílios, fardamento, ressocialização e atividade penitenciária. Adicional de insalubridade. Incorporação concretizada. Auxílio alimentação. Denegação da ordem.

Se as verbas pleiteadas em mandado de segurança estão implementadas pela autoridade competente, o referido pedido não merece guarida, nem sustentação para a concessão da segurança pretendida, devendo assim ser denegada a ordem.

Servidor afastado para exercer mandato classista não faz jus ao auxílio-alimentação, porquanto não se encontra no exercício efetivo das atividades de seu cargo.

O auxílio-alimentação, bem assim as demais verbas de caráter indenizatória são pagas quando se subentende que o servidor está trabalhando. Assim, o órgão ao qual o servidor está vinculado, protegerá o mínimo de suas condições e vitalidades, tendo a finalidade de ressarcir os gastos do servidor com o exercício do seu ofício e, inexistindo o fator serviço, o trabalhador não fará mais jus à percepção da vantagem.

Mandado de Segurança, Processo nº 0010423-79.2013.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Sansão Saldanha, Data de julgamento: 20/08/2018

4.11. Embora seja garantido ao servidor que esteja desempenhando mandato classista, o direito à licença sem prejuízo da remuneração, percebendo as vantagens que são inerentes aos demais servidores, não é possível receber pagamento de verbas que não integram à remuneração, vez que as parcelas de caráter indenizatório só poderão ser pagas àqueles que de fato estão no exercício do cargo público, conforme regra geral e seguindo o entendimento da maior doutrina e dos tribunais superiores.

4.12. Além disso, a aprovação da proposta causaria impacto orçamentário e não há nos autos estimativa do financeiro-orçamentário que a sua implantação causará nos cofres públicos, em obediência ao previsto no art. 16 da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF):

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 subseqüentes;

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.

4.13. À luz da LRF, os gastos oriundos da implementação do autógrafo no sentido proposto se enquadra na condição de despesa obrigatória de caráter continuado (despesa corrente derivada de lei que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios), sobrelevando-se ressaltar o disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º do mesmo diploma:

Art. 17. Considera-se obrigatória 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 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 reajustamento 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.

4.14. Em resumo, restam ausentes no presente autógrafo:

- 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.

4.15. Demais disso, devem ser observadas as restrições do art. 21 do mesmo diploma:

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:

- 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)
- 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 e 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).

4.16. Assim, restam ausentes as peças necessárias à comprovação de adequação financeira-orçamentária do autógrafo, em desconformidade com o estabelecido nos arts. 16, 17 e 21 da LRF.

4.17. Demais disso, a Constituição Federal exige que a criação de despesas com pessoal seja precedida de dotação orçamentária, 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

4.18. Aqui cabe explicitar que o mérito legislativo enquadra-se dentro dos atos típicos de gestão, fugindo em absoluto da esfera de competência desta Procuradoria Geral do Estado, tratando-se de matéria sujeita a critérios de oportunidade e conveniência, tarefa essa que incumbe exclusivamente ao representante eleito pelo povo e devidamente legitimado para tanto, *in casu*, o Senhor Governador do Estado.

4.19. Não cabe, portanto, a esta Procuradoria Geral do Estado se imiscuir na oportunidade e conveniência relativa ao mérito do projeto de lei, que implica verdadeiro mérito legislativo, da alçada exclusiva do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado. A este subscritor, cumpre apenas orientar sobre aspectos inerentes a legalidade e constitucionalidade das alterações pretendidas.

4.20. Dessa forma, entende-se pela existência de vício material quanto aos termos do autógrafo analisado, constatando-se a **inconstitucionalidade material**, em razão da ausência das peças necessárias à comprovação de adequação financeira-orçamentária do autógrafo, conforme §1º, do art. 169 da Constituição Federal.

5. DA CONCLUSÃO

5.1. Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo **veto jurídico integral, incidente em razão de constatação da inconstitucionalidade formal subjetiva e material dos artigos 1º e 2º do Autógrafo de Lei nº 38/2023 (id 0042638871)** que: *"altera a redação do § 3º e acrescenta o § 5º, todos do artigo 131 da Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992, que "Dispõe sobre o Regime Jurídico dos*



Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e das outras providências", conforme alínea 'b' do inciso II, do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual, bem como o §1º, do art. 169 da Constituição Federal.

5.2. O disposto no item 5.1 não prejudica a **competência exclusiva e discricionária** do Excelentíssimo **Governador do Estado** para realização do **veto político se**, motivadamente, considerar o autógrafo, no todo ou em parte, **contrário ao interesse público**, consoante disposto no art. 42, § 1º da Constituição Estadual.

5.3. 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).

5.4. Considerando a tramitação no item anterior, a consulente deverá abster-se de inserir movimentação neste processo administrativo, aguardando a apreciação do Excelentíssimo Senhor THIAGO DENGHER QUEIROZ, Procurador-Geral do Estado, ou do seu substituto legal.



GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA

Procurador do Estado junto à Casa Civil

Portaria nº 373 de 13 de junho de 2023

[1] LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. p.501.



Documento assinado eletronicamente por **GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA**, Procurador do Estado, em 23/10/2023, às 11:57, 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 **0042717392** e o código CRC **02F1B9E6**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.005105/2023-18

SEI nº 0042717392



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

SEI Nº 0002.008108/2023-18

Origem: PGE-CASA CIVIL

Vistos.

APROVO o Parecer nº 398/2023/PGE-CASA/CIVIL (004377392), pelos seus próprios

Ante o exposto, ratifico os autos e remeto o presente para as providências de praxe,
conforme decisão proferida no 3º de origem 2ª de Portaria PGE-GAB nº 134, de 09 de fevereiro de 2023.

Porto Visto - Visto, data e horário de sistema.

PARECER EM PLENÁRIO
Dep. João de Oliveira

1º Secretário

APROVADO O PARECER
Em 29 / 11 / 20 23

1º Secretário