

Voto Total nº 84/25



LIDO, AUTUE-SE E INCLUA EM PAUTA

02 SET 2025

AO EXPEDIENTE
Em: 28/08/2025

Presidente

RONDÔNIA
Governo do Estado

1º Secretário

Folha 1

Estado de Rondônia
Assembleia Legislativa

02 SET 2025

Protocolo: 84/25

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM Nº 197, DE 26 DE AGOSTO DE 2025.

SECRETARIA LEGISLATIVA
RECEBIDO

11h37 min

28 AGO 2025

Elineide Lopes
Servidor (nome legível)

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no art. 42, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Autógrafo de Lei nº 963/2025, de iniciativa deste Poder Legislativo, que “Institui o Programa Bolsa Catador no Estado de Rondônia.”, encaminhado a este Executivo por intermédio da Mensagem nº 189, de 6 de agosto de 2025.

Nobres Parlamentares, analisando a notoriedade quanto ao objeto apresentado, a despeito da inegável nobreza da intenção do legislador em instituir o Programa Bolsa Catador, vejo-me compelido a negar sanção ao Autógrafo, uma vez que já existem, no âmbito do Poder Executivo, políticas públicas que se coadunam com o escopo do programa previsto no autógrafo, a exemplo do Projeto de Apoio aos Catadores de Materiais Recicláveis de Rondônia - Rondônia Recicla.

Cumprе destacar que o Projeto Rondônia Recicla encontra-se amparado na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e prevê em seu art. 8º, *caput*, inciso IV, o incentivo à criação e desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores, bem como no Decreto Federal nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o estímulo à capacitação, formalização, melhoria das condições de trabalho e contratação direta de associações e cooperativas por meio de instrumentos legais vigentes.

Imperioso registrar que, no âmbito do estado de Rondônia, a Lei nº 3.592, de 15 de julho de 2015, instituiu o Programa Rondônia Pró-Catador, com a finalidade de integrar e articular as ações do governo federal e do governo estadual voltadas ao apoio e fomento da organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e reciclagem por meio da atuação desse segmento. Portanto, resta incontroverso que o Executivo já vem atuando em ações que se harmonizam com a finalidade do projeto constante no Autógrafo.

Ressalte-se que o processo legislativo não contou com a participação da Secretaria de Estado da Mulher, da Família, da Assistência e do Desenvolvimento Social - Seas, tampouco dos setores competentes diretamente afetados. Ademais, não foram realizados estudos técnicos e orçamentários prévios, o que compromete a implementação da política pública, afronta o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF) e pode acarretar impactos orçamentários e administrativos ainda não mensurados.

Ademais, em análise ao art. 5º da presente proposta, observa-se que este, ao intentar fixar novas competências da Seas ou outro órgão estadual competente para coordenação e acompanhamento do programa, a proposta adentra à denominada reserva da administração, que é a manifestação do princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia. Logo, em aspecto formal, temos que cabe privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre gestão pública, conforme termos do art. 39, *caput*, § 1º, inciso II, alínea “d” e do art. 65, *caput*, inciso VII, da Constituição do Estado.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
RECEBIDO EM 28/08/2025
Hora: 10h49
Assinatura: [assinatura]

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal - STF já fixou entendimento de que a propositura que trate da atribuição dos órgãos da administração pública, da sua estrutura ou ainda do regime jurídico de servidores públicos usurpa competência privativa do Chefe de Poder Executivo, nos exatos termos do julgamento do *leading case* ARE 878.911- RG/RJ, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o qual deu origem ao Tema nº 917 da Sistemática da Repercussão Geral do STF, cuja tese é a seguir reproduzida:



Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

TESE: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Nesse mesmo sentido, cabe registrar a presença de precedentes que reafirmam o entendimento de que compete de forma privativa ao Poder Executivo a iniciativa de leis que tratam de matérias inerentes à administração pública, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.151 DE 15 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI A 'SEMANA DE CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE À VERMINOSE' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 25, 47, INCISOS II, XIV, XIX, ALÍNEA 'A', 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20098026620158260000 SP 2009802- 66.2015.8.26.0000, Relator: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 13/05/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/05/2015).

A lei de iniciativa do Poder Legislativo pode criar despesa para a administração, desde que não trate de sua estrutura, da atribuição dos seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos, porquanto tais temas estão estritamente reservados à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. É exatamente o caso em tela, pois a propositura pretende imputar uma nova atribuição à Seas ou outro órgão estadual competente, não se aplicando ao caso a exceção do Tema nº 917 do STF.

Ademais, o art. 3º do autógrafo, ao estabelecer a possibilidade de concessão de benefícios pecuniários aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, implica inequívoca ampliação de despesa de caráter obrigatório, em afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, uma vez que não consta nos autos a apresentação de estimativa do impacto financeiro-orçamentário da medida, nos seguintes termos:

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).

A jurisprudência do STF tem se firmado reiteradamente no sentido de que a proposição legislativa desprovida de estimativa do impacto orçamentário e financeiro incorre, nesse aspecto, em inconstitucionalidade formal, conforme se depreende do seguinte julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima. Novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). Alegação de ofensa ao art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC). Ausência de prévia dotação orçamentária. Não conhecimento da ação direta. Violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição

Federal. **Estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei impugnada. Obrigatoriedade. Artigo 113 do ADCT. Alcance. União e demais entes federativos. Inconstitucionalidade formal.** Conhecimento parcial. Procedência. Modulação dos efeitos da decisão. 1. Segundo a firme jurisprudência da Suprema Corte, eventual descumprimento do disposto no art. 169, § 1º, da CF não repercute no plano de validade da norma de modo a ensejar sua inconstitucionalidade, mas apenas em sua ineficácia. Precedentes. Não conhecimento da ação direta quanto à suposta violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. 2. **Na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a norma do art. 113 do ADCT tem caráter nacional e se aplica a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. In casu, a Lei nº 1.257, de 6 de março de 2018, do Estado de Roraima, dispõe sobre o novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). De sua leitura depreende-se que os arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33, ora impugnados, versam, respectivamente, sobre adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do INTEIRAMA. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, o que enseja sua inconstitucionalidade formal. 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas remuneratórias de natureza alimentar a servidores públicos do Estado, bem como que estão presentes os requisitos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, a fim de preservar a segurança jurídica, faz-se necessária a modulação dos efeitos da decisão da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que produza efeitos apenas a partir da publicação da ata do julgamento. 5. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece parcialmente e, quanto a essa parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc*, a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6090, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-06-2023 PUBLIC 28-06-2023) (grifo nosso).

Neste cenário, entende-se pela existência de vício formal de iniciativa quanto aos termos do Autógrafo analisado, constatando-se a inconstitucionalidade formal subjetiva em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preconiza a Constituição Estadual, o que acaba por violar o disposto no art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição Estadual. Além disso, resta caracteriza a inconstitucionalidade formal objetiva, por ausência de instrução do feito com estimativa de impacto financeiro-orçamentário, em verdadeira afronta ao estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

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

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 26/08/2025, às 17:40, 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 **0063363119** e o código CRC **EC1E3890**.



RONDÔNIA
★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE
Gabinete do Procurador Geral Adjunto - PGE-GABADJ

DESPACHO

SEI N. 0005.005120/2025-10

Origem: PGE-CASACIVIL

Vistos.

APROVO o Parecer n. 176/2025/PGE-CASACIVIL (id. 0063306157), pelos seus próprios fundamentos.

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

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

BRUNNO CORREA BORGES
Procurador-Geral Adjunto do Estado



Documento assinado eletronicamente por **BRUNNO CORREA BORGES**, Procurador(a) Geral Adjunto(a) do Estado, em 21/08/2025, às 15:43, 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 **0063531044** e o código CRC **A7909801**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.005120/2025-10

SEI nº 0063531044



RONDÔNIA
★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

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

Parecer nº 176/2025/PGE-CASACIVIL

Referência: Autógrafo de Lei Ordinária nº 963/2025 (id 0063054493)

ENVIO À CASA CIVIL: 07.08.2025

ENVIO À PGE: 07.08.2025

PRAZO FINAL: 28.08.2025

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade do **Autógrafo de Lei Ordinária nº 963/2025 (id 0063054493)**.

1.2. O autógrafo em comento possui a seguinte ementa: "*institui o Programa Bolsa Catador no Estado de Rondônia.*" ☐

1.3. 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 que aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, circunstâncias estas inseridas no art. 132.

2.2. No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Rondônia prevê no 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".

2.3. Seguindo esta linha, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, prevê as competências da Procuradoria Geral do Estado que corroboram com as disposições da Constituição Estadual.

2.4. 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 da lei supracitada.

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 a 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.

3.2. 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.

3.3. 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).

3.4. 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.

3.5. Os dispositivos acima mencionados guardam consonância com a Constituição Estadual, a qual disciplina, nos arts. 39 e 65, que determinadas matérias são de iniciativa ou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a destacar, no presente caso, a alínea "d" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, senão 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:

[...]

II - disponham sobre:



[...]

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

Art. 65 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

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

[...]

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

[...]

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



3.6. No caso concreto, o autógrafo em análise trata da criação do Programa Bolsa Catador no Estado de Rondônia.

3.7. Trata-se, portanto, de norma que visa promover a inclusão social e produtiva de catadores de materiais recicláveis, reconhecendo a função socioambiental dos catadores, tratando de tema relacionado à proteção do meio ambiente e combate à poluição, além de promover medidas de caráter assistencial com fins de combate à desigualdade social, aplicando-se, assim, ao presente caso as previsões dos incisos VI e X do art. 23 c/c inciso VI do art. 24 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos **Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

[...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

3.8. Tal previsão restou replicada na Constituição do Estado de Rondônia, conforme se extrai dos incisos XV e XIX, ambos do art. 8º e do inciso VI do art. 9º, abaixo reproduzidos:

Art. 8º Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente:

[...]

XV - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

[...]

XIX - promover a integração social dos setores desfavorecidos, identificando-os e combatendo as causas da pobreza e os fatores da marginalização;

Art. 9º Compete, ainda, ao Estado legislar, de forma concorrente, respeitadas as normas gerais da União, sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna e conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

3.9. Assim, verifica-se a competência legislativa concorrente do Estado de Rondônia para tratar dos temas citados.

3.10. Apesar disso, a despeito da inegável nobreza do autógrafo, ao intentar fixar a competência da Secretaria de Estado da Mulher, da Família, da Assistência e do Desenvolvimento Social - SEAS (ou outro órgão estadual competente) para coordenação e acompanhamento do programa (art. 5º do autógrafo), a propositura adentra a denominada "**reserva de administração**", que é manifestação do princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia. Logo, em aspecto formal, temos que cabe privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre gestão pública, nos termos do inciso VII do art. 65 da Constituição do Estado de Rondônia, mencionado no item 3.5, acima.

3.11. Ainda, há diversos precedentes que defendem ser restritivas ao Poder Executivo a iniciativa de leis que disciplinam matéria própria de gestão pública, notemos:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.151 DE 15 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI A 'SEMANA DE CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE À VERMINOSE' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 25, 47, INCISOS II, XIV, XIX, ALÍNEA 'A', 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20098026620158260000 SP 2009802- 66.2015.8.26.0000, Relator: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 13/05/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/05/2015).

3.12. Ademais disso, ao prever a possibilidade de concessão de benefícios monetários aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 3º do autógrafo), há inequívoca ampliação de despesa de caráter obrigatório.

3.13. Tal proposição ocorre, portanto, em descompasso com o comando do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, pois inexistente nos autos a juntada de estimativa de impacto financeiro-orçamentário da medida, nos seguintes termos:

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).

3.14. A jurisprudência do STF tem caminhado reiteradamente no sentido de que **a proposta desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, incide, neste ponto, em inconstitucionalidade formal**, tal como se extrai dos seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima. Novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). Alegação de ofensa ao art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ausência de prévia dotação orçamentária. Não conhecimento da ação direta. Violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. **Estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei impugnada. Obrigatoriedade. Artigo 113 do ADCT. Alcance. União e demais entes federativos. Inconstitucionalidade formal.** Conhecimento parcial. Procedência. Modulação dos efeitos da decisão. 1. Segundo a firme jurisprudência da Suprema Corte, eventual descumprimento do disposto no art. 169, § 1º, da CF não repercute no plano de validade da norma de modo a ensejar sua inconstitucionalidade, mas apenas em sua ineficácia. Precedentes. Não conhecimento da ação direta quanto à suposta violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. 2. **Na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a norma do art. 113 do ADCT tem caráter nacional e se aplica a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. **In casu, a Lei nº 1.257, de 6 de março de 2018, do Estado de Roraima, dispõe sobre o novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos**



servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). De sua leitura depreende-se que os arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33, ora impugnados, versam, respectivamente, sobre adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do INTEIRAMA. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, o que enseja sua inconstitucionalidade formal. 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas remuneratórias de natureza alimentar a servidores públicos do Estado, bem como que estão presentes os requisitos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, a fim de preservar a segurança jurídica, faz-se necessária a modulação dos efeitos da decisão da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que produza efeitos apenas a partir da publicação da ata do julgamento. 5. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece parcialmente e, quanto a essa parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc*, a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(ADI 6090, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-06-2023 PUBLIC 28-06-2023) (grifo nosso).

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, dirige-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) (grifo nosso).

3.15. Inclusive, recentemente o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia perfilhou igual caminho, conforme se extrai da ementa a seguir:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Ordinária estadual n. 5.458, de 22 de novembro de 2022. Doação de armas de fogo pertencentes ao Governo do Estado aos Policiais Militares, Policiais Civis e Policiais Penais, após o ato de aposentadoria, reserva, reforma ou transferência para a inatividade. Vício de iniciativa. Iniciativa parlamentar. Relação do Estado com os seus agentes. Competência privativa da União. Material bélico. **Impacto financeiro-orçamentário. Art. 113 do ADCT.** Norma federal. Extrapolação. Inconstitucionalidade formal e material. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes, sendo inconstitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que trata dessas matérias, pois de competência exclusiva do Poder Executivo. 2. A competência privativa da União para legislar sobre material bélico, complementada pela competência para autorizar e fiscalizar a produção de material bélico, abrange a disciplina sobre a disposição de armas em forma de doação para os servidores da segurança pública após o ato de aposentadoria, reserva, reforma ou transferência para a inatividade. 3. **A aplicação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quanto ao impacto orçamentário e financeiro, não se restringe à União, sendo que a sua não observância implica em inconstitucionalidade.** 4. É inconstitucional lei que ao fixar a doação de arma de fogo aos servidores da segurança pública de forma automática quando de sua passagem para a inatividade, ultrapassa todas as deliberações da norma federal. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos *ex tunc*. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0804954-67.2023.8.22.0000, Tribunal Pleno, Relator: Des. José Jorge Ribeiro da Luz, publ. em 07.12.2023) (grifo nosso).

3.16. **Nos presentes autos não restou juntada a respectiva estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o estabelecido no art. 113 do ADCT.**

3.17. Neste cenário, entende-se pela existência de vício formal de iniciativa quanto à totalidade do autógrafo analisado, constatando-se a **inconstitucionalidade formal subjetiva**, em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "d" 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 **inconstitucionalidade formal objetiva, especificamente quanto aos arts. 3º e 4º do autógrafo**, por ausência de instrução do feito com estimativa de impacto financeiro-orçamentário, em afronta ao estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal c/c inciso I do art. da Constituição Estadual.

4. DO EXAME DOS ASPECTOS MATERIAIS



4.1. Tal como apontado no tópico 2, 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. Nesse passo, como dito, o autógrafo em análise visa criar o Programa Bolsa Catador no Estado de Rondônia.

4.3. Da justificativa de id 0063054515, extrai-se o seguinte:

O presente Projeto de Lei visa aprimorar a transparência na gestão de recursos públicos estaduais e fortalecer os mecanismos de prestação de contas à sociedade, garantindo que os cidadãos de Rondônia tenham pleno conhecimento sobre a origem e destinação dos investimentos realizados em infraestrutura e demais obras públicas. A presente proposição visa instituir o Programa Bolsa Catador no Estado de Rondônia, como instrumento de valorização da categoria dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, agentes essenciais na gestão de resíduos sólidos, na preservação do meio ambiente e na promoção da economia circular.

[...]

A proposta está alinhada às metas previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) e à atualização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que estabelecem prazos para o encerramento dos lixões e a adoção de estratégias que estimulem a participação de catadores em sistemas de coleta seletiva, com inclusão socioproductiva. Assim, o Bolsa Catador se torna também um instrumento de cumprimento das obrigações legais e ambientais do Estado, promovendo soluções sustentáveis, com justiça social protagonismo popular.

[...]

Inspirada em experiências exitosas como a Bolsa Reciclagem de Minas Gerais (Lei nº 19.823/2011), a proposição reforça a capacidade do Estado de Rondônia de promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável a partir de sua própria realidade. A estrutura proposta foi cuidadosamente construída para garantir viabilidade institucional, controle social e agilidade operacional, por meio de diretrizes como o cadastramento regulado de associações, a rastreabilidade dos catadores vinculados, a participação da sociedade civil em Comitê Gestor com função consultiva, e o incentivo à formação de parcerias públicas e privadas.

Do ponto de vista orçamentário, a Lei prevê que suas despesas correrão por conta de dotações próprias do orçamento estadual, mas também admite fontes alternativas de financiamento, como convênios, doações, transferências voluntárias e instrumentos de parceria com o terceiro setor. Importante destacar que a proposição autoriza a inclusão de recursos via emendas parlamentares, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias nos marcos legais aplicáveis (Lei nº 13.019/2014, art. 29), o que confere maior sustentabilidade e compromisso político à política pública que se propõe.

No plano político, o Bolsa Catador responde à crescente mobilização da sociedade civil em favor da inclusão produtiva de trabalhadores da economia popular solidária. Trata-se de reconhecer, com dignidade, o trabalho de quem diariamente retira das ruas e dos lixões toneladas de resíduos que seriam desperdiçados, ao mesmo tempo em que fortalece associações e cooperativas, combate a informalidade e garante maior segurança social e previdenciária a esses trabalhadores.

É, portanto, uma proposta que conjuga legalidade, responsabilidade fiscal e sensibilidade social. Diante da relevância da matéria, conclamamos o apoio dos nobres pares para a necessária discussão, aprimoramento e célere aprovação deste Projeto de Lei, como um gesto concreto desta casa de leis, em favor da cidadania, da sustentabilidade e da construção de uma Rondônia mais justa e inclusiva.

4.4. Sobre o tema, no campo material e sem muitas delongas, a proposição se alinha às diretrizes constitucionais (art. 225 da Constituição Federal e art. 218 e inciso I do art. 219, todos da Constituição do Estado de Rondônia:

Constituição Federal

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Constituição do Estado de Rondônia

Art. 218. A preservação do meio ambiente, a proteção dos recursos naturais, de forma a evitar o seu esgotamento e a manutenção do equilíbrio ecológico são de responsabilidade do Poder Público e da comunidade, para uso das gerações presentes e futuras.

Parágrafo único. Os valores ambientais e os recursos naturais serão considerados bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida.

Art. 219. É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

IV - prevenir, controlar e combater a poluição, a erosão e os processos de desmatamento, aplicando ao infrator da legislação pertinente, dentre outras penalidades, a proibição de receber incentivos e auxílios governamentais;

4.5. Instada a se manifestar, a SEAS exarou o Ofício nº 6960/2025/SEAS-ASTEC (id 0063303423), no sentido de que "[...] o processo legislativo não contou com participação da SEAS e dos setores competentes, diretamente afetados, inexistindo estudos técnicos e orçamentários prévios. A ausência de articulação compromete a implementação adequada da política pública e infringe o princípio da eficiência (art. 37, caput, CF/88 e CE/RO), podendo gerar impactos orçamentários e administrativos não mensurados", conforme se extrai dos trechos colacionados abaixo:

[...]

3.2. Da Ausência de Participação Técnica e Planejamento Intersetorial

O processo legislativo não contou com participação da SEAS e dos setores competentes, diretamente afetados, inexistindo estudos técnicos e orçamentários prévios.

A ausência de articulação compromete a implementação adequada da política pública e infringe o princípio da eficiência (art. 37, caput, CF/88 e CE/RO), podendo gerar impactos orçamentários e administrativos não mensurados.

3.3. Da Existência de Programas Estaduais Correlatos

A SEAS já executa políticas públicas voltadas ao público alvo em questão, por meio de Projeto de Apoio aos Catadores de Materiais Recicláveis de Rondônia, trata-se do Projeto "Rondônia Recicla".

O Projeto de Apoio aos Catadores de Materiais Recicláveis de Rondônia resultou de um diagnóstico técnico-operacional realizado em 2023, conforme processo nº (0026.005222/2023-25) que evidenciou a necessidade premente de intervenção estruturada neste segmento.

O estudo revelou que apenas uma pequena parcela dos municípios contava, na época, com coleta seletiva e que a recuperação de materiais recicláveis no estado. A situação comprometia os aspectos social, ambiental e econômico da gestão de resíduos sólidos, exigindo uma abordagem sistêmica e intersetorial.

O referido projeto está amparado na Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e prevê, em seu artigo 8º, inciso IV, o incentivo à criação e





desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores, bem como no Decreto nº 10.936/2022, que dispõe sobre o estímulo à capacitação, formalização, melhoria das condições de trabalho e contratação direta de associações e cooperativas por meio de instrumentos legais vigentes, em consonância com a Lei Estadual n. 3.592, de 15 de julho de 2015, que institui o programa Rondônia Pró-Catador, o Comitê Interestadual para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, dispõe sobre sua organização e funcionamento e dá outras providências.

O levantamento realizado com base nos dados do CadÚnico id.(0060793941) identificou aproximadamente 1.434 trabalhadores atuando como catadores de materiais recicláveis em Rondônia, distribuídos pelo território estadual, com maior concentração nos municípios de Porto Velho. Deste contingente, apenas uma minoria está organizada em associações ou cooperativas formalmente constituídas, resultando em significativa vulnerabilidade socioeconômica e baixa produtividade.

A análise do relatório preliminar id.(0061787390) realizado no dia do **II Encontro de Catadores de Materiais Recicláveis** revela que do total de entrevistados 55,4% dos catadores tem renda abaixo de um salário mínimo e 24,5% ficou na faixa de pobreza, ou seja, recebendo abaixo de meio salário mínimo, caracterizando situação de insuficiência econômica.

Adicionalmente, grande parte dos catadores em Rondônia não possuem acesso a equipamentos de proteção individual adequados e relatam ocorrência de acidentes de trabalho no último biênio, evidenciando precariedade nas condições laborais, o que levou esta SEAS a desenvolver o projeto que se encontra em franco desenvolvimento e tem previsão para entrega até setembro de 2025, quantidade total de 2.000 (dois mil) kits

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opina-se pelo veto total** ao Autógrafo da Lei n.º 963/2025, pelos seguintes fundamentos:

a) Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, conforme art. 39, §1º, II, “d” e art. 65, VII, da Constituição Estadual de Rondônia, em consonância com a jurisprudência do STF;

b) Invasão de competência do Poder Executivo ao criar atribuições e programas que impactam diretamente órgãos da Administração;

c) Ausência de planejamento e diálogo intersetorial, comprometendo a viabilidade administrativa e orçamentária da medida;

d) Existência de políticas públicas já implementadas com objetivos correlatos e possibilidade de integração futura;

4.6. Por sua vez, a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG exarou a Análise Técnica nº 289/2025/SEPOG-GPG (id 0063182165), concluindo pela inexistência de óbice ao prosseguimento do feito, porquanto *"o respectivo Autógrafo de Lei se trata de uma norma contida, cuja sua eficácia está condicionada a regulamentação do Programa pelo Poder Executivo"*. Vejamos:

[...]

3.4. Data vênua, o respectivo Autógrafo de Lei se trata de uma norma contida, cuja sua eficácia está condicionada a regulamentação do Programa pelo Poder Executivo, conforme consta na Justificativa (SEI nº 0063054515, página 11).

"Do ponto de vista jurídico, a proposição não incorre em vício de iniciativa, pois não cria cargos públicos nem impõe obrigações diretas ao Poder Executivo, limitando-se à criação de um programa de incentivo vinculado a políticas públicas já existentes, como o *Rondônia Pró-Catador* (Lei Estadual nº 3.592/2015). Sua **implementação será condicionada à regulamentação do Executivo, em conformidade com o princípio da separação dos poderes e com o art. 61, §1º, da Constituição Federal.**"

3.5. Com isso, partindo do pressuposto de que a respectiva norma é válida, se tratará de um política pública que será efetivada pelo Poder Executivo, e, essas despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento vigente do Estado de Rondônia, observados os limites da disponibilidade financeira.

3.6. Por conseguinte, não há informações suficientes na proposta normativa a ponto de mensurar os valores, quantidades e quais tipos de gastos serão realizados por meio da execução dessa política

pública, isso por que tais informações somente serão apresentadas no momento da regulamentação da política pública, a medida do interesse público em sua feitura.

3.7. Alerta-se que a aprovação da lei pode gerar despesas após regulamentação por decreto, não havendo, nos autos, elementos que permitam mensurar seus efeitos financeiros.

3.8. Ademais, a unidade responsável pela execução da política pública deverá observar se a execução da política pública tem adequação com PPA, LDO e LOA, solicitando a criação de programa e/ou ação caso não possua ação genérica que comporte a citada política pública. Outrossim, a unidade deve observar a sua disponibilidade orçamentária e financeira no exercício em que for executar a despesa, buscando meios para suplementar a ação governamental nos casos de insuficiência orçamentária.

3.9. Sendo assim, passamos a conclusão.

4. DA CONCLUSÃO:

4.1. Diante do exposto, remetemos os autos a essa Diretoria de Planejamento Governamental, informando que esta Gerência de Planejamento Governamental **não vislumbra impedimento de ordem orçamentária para prosseguimento do Autógrafo da Lei nº 963/2025, considerando que o impacto orçamentário da respectiva política pública somente ocorrerá ao compasso de sua respectiva regulamentação.**

4.2. Cumpre destacar que é dever do ordenador de despesas assegurar o cumprimento das medidas de controle estabelecidas desde a promulgação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual, em conjunto com as diretrizes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, visa ao equilíbrio fiscal, impondo a correta execução das despesas e o rigoroso controle dos gastos públicos.

4.7. Nesse ponto, o entendimento deste subscritor, tal como explicitado nos itens 3.12 a 3.16, é de que a presente propositura deveria vir acompanhada da respectiva estimativa de impactos orçamentários-financeiros.

4.8. Dessa forma, em relação aos aspectos materiais, verifica-se que o presente autógrafo de lei não contraria quaisquer preceitos, princípios ou direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal e Estadual.

4.9. No entanto, **ressalta-se a manifestação da SEAS pela existência de ações originadas do Poder Executivo que se coadunam com o escopo do programa previsto no autógrafo.**

4.10. **Aqui cabe pontuar ainda que, embora meritória, tal como apontado no item 3.17, acima, a proposta incorre em inconstitucionalidade formal, o que pode ser corrigido mediante o envio de proposição legislativa pelo Governador do Estado, nos termos da competência privativa estabelecida constitucionalmente, compatibilizando o presente autógrafo com os programas já existentes, de modo a preservar os avanços e institucionalizar outros, sem sobreposição de normas conflitantes que podem gerar o próprio desmonte da política pública em andamento, com graves prejuízos aos usuários. Portanto, sugere-se que seja realizada a devida indicação parlamentar, a fim de que o Chefe do Executivo Estadual, acaso entenda viável e oportuno, remeta à Casa de Leis projeto de lei com teor semelhante, adequando-o às exigências constitucionais e as políticas públicas já vigentes, assegurando sua validade jurídica e técnica.**

4.11. Finalmente, é de se consignar que não cabe a esta Procuradoria Geral do Estado se imiscuir na análise do mérito da propositura, tendo em vista que a proposição se traduz em eminente exercício da função legislativa, cabendo aos representantes eleitos pelo povo, a ponderação acerca da adequação da medida em face dos interesses públicos. A este subscritor, cumpre apenas orientar sobre aspectos inerentes a legalidade e constitucionalidade do pretendidos.

5. DA CONCLUSÃO

5.1. Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo **veto jurídico total** (art. 66, § 1º, da CF) incidente em razão de constatação da **inconstitucionalidade formal subjetiva do art. 1º e por consectário lógico, dos demais dispositivos do Autógrafo de Lei nº 963/2025** (id 0063054493), em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "d" 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 **inconstitucionalidade formal objetiva, especificamente quanto aos arts. 3º e 4º do autógrafo**, por ausência de instrução do feito com estimativa de impacto financeiro-orçamentário, em afronta ao estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal c/c inciso I do art. da Constituição Estadual.

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 ALENCAR ALVES PEREIRA, Procurador-Geral do Estado, ou do seu substituto legal.

GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA

Procurador do Estado

Diretor da Procuradoria Setorial junto à Casa Civil

Portaria nº 373 de 13 de junho de 2023



Documento assinado eletronicamente por **GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA, Procurador do Estado**, em 15/08/2025, às 10:49, 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 **0063306157** e o código CRC **273F3821**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.005120/2025-10

SEI nº 0063306157



RONDÔNIA
★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG
Diretoria de Planejamento Governamental - SEPOG-DPG

Ofício nº 7864/2025/SEPOG-DPG

Porto Velho, data e hora na assinatura eletrônica.

À Senhora Diretora,
SANTICLÉIA DA COSTA PORTELA
Diretoria Técnica-Legislativa (DITEL/Casa Civil)
Prezada,

Assunto: Autógrafo de Lei nº 963/2025.

Referência: Ofício nº 6355/2025/CASACIVIL-DITELGAB (0063055705)

Senhora Diretora,

Com nossos cordiais cumprimentos, servimo-nos do presente para, em atenção ao documento referenciado, encaminhamos a Análise Técnica nº 289/2025/SEPOG-GPG (0063182165) referente ao Autógrafo de Lei nº 963/2025. Esta proposição, de iniciativa da Assembleia Legislativa de Rondônia (ALE/RO), visa instituir o Programa Bolsa Catador no âmbito estadual.

Não obstante, as informações dispostas no Parecer nº 176/2025/PGE-CASACIVIL (0063306157), demonstram que a referida iniciativa caracteriza-se como inconstitucionalidade formal subjetiva, razão pela qual se opina pelo veto jurídico total. Ademais, ressalta-se que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro não foi juntada aos autos, em descumprimento ao disposto no artigo 113 do ADCT.

Sendo o que se apresenta, a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), permanece à disposição para eventuais esclarecimentos.

JAKELINE OLIVEIRA COSTA MACKERTE

Secretária Adjunta de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG



Documento assinado eletronicamente por **JAKELINE OLIVEIRA COSTA MACKERTE**, Secretário(a) Adjunto(a), em 15/08/2025, às 14:52, 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 **0063312425** e o código CRC **IDF97B63**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.005120/2025-10

SEI nº 0063312425





RONDÔNIA
★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Estado da Mulher, da Família, da Assistência e do Desenvolvimento Social - SEAS
Assessoria Técnica - SEAS-ASTEC

Ofício nº 6960/2025/SEAS-ASTEC

À Ilustríssima Senhora

SANTICLÉIA DA COSTA PORTELA

Diretora Técnica-Legislativa - DITEL

NESTA

Assunto: **Resposta ao** Ofício nº 6356/2025/CASACIVIL-DITELGAB

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE RO

Assunto: Autógrafo da Lei n.º 963/2025 que institui o "Programa Bolsa Catador".

Autoria: Deputada Estadual Dra. Taíssa

Ementa: Institui o Programa Bolsa Catador, destinado ao reconhecimento, incentivo e inclusão socioeconômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Objeto da análise: Exame de constitucionalidade formal – vício de iniciativa.

1. I – RELATÓRIO

O presente expediente tem por objeto a análise do Autógrafo da Lei n.º 963/2025, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que "*Institui o Programa Bolsa Catador no Estado de Rondônia, destinado ao reconhecimento, incentivo e inclusão socioeconômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, em articulação com a política estadual de resíduos sólidos, e dá outras providências.*"

De acordo com o texto legislativo, o Programa Bolsa Catador, tem o objetivo de promover a inclusão social e produtiva de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, reconhecendo sua função socioambiental e incentivando a coleta seletiva e a reciclagem.

A proposta, no entanto, atribui responsabilidades diretas a esta Secretaria de Estado da Mulher, da Família, da Assistência e do Desenvolvimento Social - SEAS e a órgãos da administração pública estaduais, o que demandaria a utilização de servidores especializados, implicando na criação de novas atribuições e no incremento de despesas para o Estado, senão vejamos o texto do Art. 5º da proposta:

Art. 5º A coordenação e acompanhamento do Programa poderão ser exercidos pela SEAS ou por órgão competente da Administração Pública Estadual, competindo-lhe:

I – propor critérios técnicos para a concessão, suspensão e eventual cancelamento do benefício, a serem definidos em regulamento;

II – organizar e manter cadastro atualizado das cooperativas e associações participantes, bem como dos catadores vinculados;

III – apoiar o cadastramento e monitoramento dos beneficiários, em articulação com os entes envolvidos;

IV – adotar mecanismos de prestação de contas periódica por parte das entidades participantes, de forma simplificada e acessível.

Dos autos, não se observa prévia articulação da Casa Legislativa com esta SEAS, tampouco realização de reuniões com a Diretoria Técnica de Políticas Públicas – SEAS, e setores cujas atuações seriam demandadas para execução nos termos da proposta.

2. DA COMPETÊNCIA DESTA SEAS-ASTEC

A competência desta Assessoria Técnica- SEAS-ASTEC, encontra respaldo nos termos do art. 35-C do Regimento Interno da SEAS (Decreto Estadual nº 26.429/2021), a quem compete realizar **atividades de direção e coordenação de estudos**, pesquisas, levantamentos, **análises, elaboração de informações técnicas, justificativas** e coleta de informações, entre outras tarefas típicas de assessoria, como forma de garantir a regularidade, viabilidade e adequação das contratações, à luz da legislação aplicável, vejamos:



Art. 35-C. À Assessoria Técnica, subordinada administrativamente à SEAS, compete realizar atividades de direção e coordenação de estudos, pesquisas, levantamentos, análises, elaboração de informações técnicas, justificativas e coleta de informações, entre outras tarefas típicas de assessoria, cabendo-lhe ainda:

I - prestar assessoramento de natureza técnica ao Gabinete e às demais unidades administrativas da Secretaria;

II - encaminhar à Procuradoria-Geral do Estado as consultas formuladas pela autoridade máxima da Secretaria e demais setores, quando houver controvérsia ou dúvida jurídica;

III - elaborar, com autorização do Gabinete, os planos de trabalhos de interesse geral da Secretaria, em conjunto com os demais setores, bem como acompanhar sua execução;

IV - analisar, acompanhar, controlar e avaliar os projetos desenvolvidos na Secretaria;

V - propor ações de modernização atinentes à implementação de modelos institucionais, métodos, técnicas e instrumentos de gestão que visem ao aprimoramento das competências gerenciais e do desempenho organizacional e à melhoria continuada dos resultados da Secretaria em estreita articulação com as demais unidades;

VI - emitir informações acerca da viabilidade de projetos, propondo adequações, se necessário;

VII - subsidiar, com coleta de informações, as comunicações e solicitações formuladas por órgãos externos; e

VIII - desempenhar outras atividades que lhe sejam atribuídas no âmbito de sua área de atuação.

Por fim, cumpre observar que, nos termos da Lei Estadual nº 3.830/2016, que regula o processo administrativo no Estado de Rondônia, inexistente dispositivo específico que fixe prazo para a emissão de análise técnica, mormente quanto a análise de Estudo Técnico Preliminar, limitando-se o art. 60 a prever prazo máximo de 30 (trinta) dias para emissão do parecer, salvo disposição diversa.

3. II – FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Da Competência Legislativa e do Vício de Iniciativa

A Constituição do Estado de Rondônia, em seu **art. 39, §1º, inciso II, alínea “d”**, e **art. 65, inciso VII**, estabelece que compete privativamente ao Governador do Estado a iniciativa de leis que disponham sobre:

Criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Estadual;

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:

[...]

II - disponham sobre

[...]

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

Servidores públicos, seu regime jurídico e atribuições funcionais.

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

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

lei;

O Autógrafo da Lei n.º 963/2025, ao instituir programa estadual e estabelecer atribuições diretas para órgãos da Administração Pública, configura ingerência em matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal confirma que é indispensável a iniciativa do Executivo para normas que modifiquem ou ampliem as atribuições de órgãos integrantes da estrutura administrativa (ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 02/12/2005; AI 643.926-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE 12/04/2012).

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = [AI 643.926 ED](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

Assim, resta configurado **vício formal de inconstitucionalidade** por vício de competência, esta privativa do Governador, no caso em tela.

3.2. Da Ausência de Participação Técnica e Planejamento Intersetorial

O processo legislativo não contou com participação da SEAS e dos setores competentes, diretamente afetados, inexistindo estudos técnicos e orçamentários prévios.

A ausência de articulação compromete a implementação adequada da política pública e infringe o princípio da eficiência (art. 37, caput, CF/88 e CE/RO), podendo gerar impactos orçamentários e administrativos não mensurados.

3.3. Da Existência de Programas Estaduais Correlatos

A SEAS já executa políticas públicas voltadas ao público alvo em questão, por meio de Projeto de Apoio aos Catadores de Materiais Recicláveis de Rondônia, trata-se do Projeto “Rondônia Recicla”.

O Projeto de Apoio aos Catadores de Materiais Recicláveis de Rondônia resultou de um diagnóstico técnico-operacional realizado em 2023, conforme processo nº (0026.005222/2023-25) que evidenciou a necessidade premente de intervenção estruturada neste segmento.

O estudo revelou que apenas uma pequena parcela dos municípios contava, na época, com coleta seletiva e que a recuperação de materiais recicláveis no estado. A situação comprometia os aspectos social, ambiental e econômico da gestão de resíduos sólidos, exigindo uma abordagem sistêmica e intersetorial.

O referido projeto está amparado na Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e prevê, em seu artigo 8º, inciso IV, o incentivo à criação e desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores, bem como no Decreto nº 10.936/2022, que dispõe sobre o estímulo à capacitação, formalização, melhoria das condições de trabalho e contratação direta de associações e cooperativas por meio de instrumentos legais vigentes, em consonância com a Lei Estadual n. 3.592, de 15 de julho de 2015, que institui o programa Rondônia Pró-Catador, o Comitê Interestadual para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, dispõe sobre sua organização e funcionamento e dá outras providências.

O levantamento realizado com base nos dados do CadÚnico id.(0060793941) identificou aproximadamente 1.434 trabalhadores atuando como catadores de materiais recicláveis em Rondônia, distribuídos pelo território estadual, com maior concentração nos municípios de Porto Velho. Deste contingente, apenas uma minoria está organizada em associações ou cooperativas formalmente constituídas, resultando em significativa vulnerabilidade socioeconômica e baixa produtividade.

A análise do relatório preliminar id.(0061787390) realizado no dia do **II Encontro de Catadores de Materiais Recicláveis** revela que do total de entrevistados 55,4% dos catadores tem renda abaixo de um salário mínimo e 24,5% ficou na faixa de pobreza, ou seja, recebendo abaixo de meio salário mínimo, caracterizando situação de insuficiência econômica.

Adicionalmente, grande parte dos catadores em Rondônia não possuem acesso a equipamentos de proteção individual adequados e relatam ocorrência de acidentes de trabalho no último



biênio, evidenciando precariedade nas condições laborais, o que levou esta SEAS a desenvolver o projeto que se encontra em franco desenvolvimento e tem previsão para entrega até setembro de 2025, quantidade total de 2.000 (dois mil) kits

4. III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opina-se pelo veto total** ao Autógrafo da Lei n.º 963/2025, pelos seguintes fundamentos:

- a) **Inconstitucionalidade formal** por vício de iniciativa, conforme art. 39, §1º, II, “d” e art. 65, VII, da Constituição Estadual de Rondônia, em consonância com a jurisprudência do STF;
- b) **Invasão de competência do Poder Executivo** ao criar atribuições e programas que impactam diretamente órgãos da Administração;
- c) **Ausência de planejamento e diálogo intersetorial**, comprometendo a viabilidade administrativa e orçamentária da medida;
- d) **Existência de políticas públicas já implementadas** com objetivos correlatos e possibilidade de integração futura;

Atenciosamente,

ANDER CLEDIONEY REIS

Chefe SEAS-ASTEC

Portaria nº 763 de 24 de abril de 2025 (Id. 0059535285)

ANDERSON MELO TINOCO DA SILVA

Diretor Administrativo e Financeiro

Gestor e OD por Delegação - Portaria nº 634 de 01 de outubro de 2021 (0021393950)



Documento assinado eletronicamente por **ANDER CLEDIONEY REIS**, **Chefe de Unidade**, em 14/08/2025, às 18:08, 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.](#)



Documento assinado eletronicamente por **ANDERSON MELO TINOCO DA SILVA**, **Diretor**, em 15/08/2025, às 09:10, 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 **0063303423** e o código CRC **A1019566**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.005120/2025-10

SEI nº 0063303423