

Voto Total nº 85/25



LIDO, AUTUE-SEE
INCLUA EM PAUTA

16 SET 2025

AO EXPEDIENTE

Em: 12/09/2025

Presidente

Estado de Rondônia
Assembleia Legislativa

16 SET 2025

Protocolo: 85/25

RONDÔNIA
★
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM Nº 211, DE 10 DE SETEMBRO DE 2025.



SECRETARIA LEGISLATIVA
RECEBIDO
11h30 min
12 SET 2025
Elivide Lopes
Servidor (nome legível)

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no art. 42, *caput*, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Autógrafo de Lei nº 479/2024, de iniciativa dessa inclita Assembleia Legislativa, que “Institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (*ad hoc*).”, encaminhado a este Executivo por meio da Mensagem nº 192/2025-ALE, de 20 de agosto de 2025.

Nobres Parlamentares, inicialmente, ao analisar o mérito do objeto apresentado, embora não haja dúvidas quanto à benevolente intenção do legislador e ao compromisso com a comunidade do estado de Rondônia, vejo-me compelido a vetar totalmente a propositura. Isso porque o projeto visa instituir a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (*ad hoc*), o que configura inconstitucionalidade formal subjetiva, pois há vício formal de iniciativa ao determinar e obrigar o Poder Executivo a criar uma nova modalidade de contratação para a realização de perícias médicas e a fixar a remuneração, invadindo a esfera de organização e funcionamento da administração pública, além de gerar ampliação de despesa de caráter obrigatório. Ademais, verifica-se a inconstitucionalidade formal objetiva, em razão da ausência de estimativa de impacto financeiro-orçamentário.

Primeiramente, convém evidenciar que o Estado conta com médicos legistas concursados no quadro da Polícia Civil, sendo a nomeação *ad hoc* medida meramente subsidiária, e não política pública permanente, conforme disposto na Informação nº 53/2025/PC-ASSTEC da Polícia Civil. Registra-se, ainda, que existe processo de iniciativa do Poder Executivo que dispõe sobre indenização aos médicos peritos *ad hoc*, em substituição aos médicos legistas no estado de Rondônia, o qual se encontra em tramitação regular, garantindo-se a observância dos trâmites constitucionais e a validade da norma.

Insta esclarecer que, ao criar obrigações dessa natureza, o Parlamento incorre em usurpação de competência, pois viola a reserva de iniciativa constitucionalmente atribuída ao chefe do Poder Executivo. Ao impor obrigações de cunho administrativo que são de exclusiva alçada do Executivo, o Legislativo invade a esfera de organização e gestão administrativa do Estado, comprometendo o princípio da separação dos poderes. Tal interferência indevida não só afronta o equilíbrio institucional previsto na Constituição, como também prejudica a eficiência e autonomia da administração pública, uma vez que cabe ao Executivo planejar e executar suas ações conforme as diretrizes e prioridades próprias, sem imposições externas que possam limitar sua atuação.

Saliento que o Poder Legislativo, no exercício de sua função essencial, não pode criar atribuições ao Poder Executivo, o que importaria em invasão indevida de um poder em outro, violando, por consectário lógico, o princípio da separação dos poderes. Nesse viés, cumpre destacar que a propositura encontra-se em desacordo com preceitos legais, figurando inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão da usurpação de competência, violando o art. 2º da Constituição Federal e o art. 39, § 1º, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Recebido em: 12/09/25
19h39
maileme
ASSINATURA

AO DEPARTAMENTO
LEGISLATIVO

12/09/2023

Carlos Alberto M. Manvailer
Secretário Legislativo

ASSINATURA

Nesse sentido, conforme disposto na Constituição Federal e Estadual, 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.

Outrossim, é pertinente ressaltar que embora não crie um cargo em sentido estrito, o Autógrafo institui uma modalidade de vínculo de trabalho para a execução de um serviço público essencial, com previsão de remuneração, o que acarreta a ampliação de despesa de caráter obrigatório. 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.

Ademais, os autógrafos com a ampliação de despesa de caráter obrigatório devem impreterivelmente conter a estimativa de impacto financeiro-orçamentário nos autos, o que, no caso em comento, não houve. Nesse aspecto, 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 objetiva, tal como se extrai dos seguintes julgados:

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 DE 1995/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ST - ADI 5816, Plenário, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. [...] 5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes (STF - ADI 6080-RR, Plenário, Rel. Min. André Mendonça, DJE publicado em 10/01/2023. Divulgado em 09/01/2023, Trânsito em julgado em 09.02.2023).

Cito ainda, que o constituinte estadual previu no art. 40, inciso I, da Constituição do Estado de Rondônia, que os projetos de lei que sejam de iniciativa exclusiva do Governador do Estado não poderão prever aumento de despesa, como é o caso do Autógrafo ora vergastado.

Diante ao que se expôs, vê-se com clareza que a proposição apresenta inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão da usurpação de competência e do aumento de despesa e inconstitucionalidade formal objetiva, em razão da desconformidade com o art. 113 da ADCT, ante a ausência da planilha de impacto financeiro e orçamentário. Assim, opino pelo **Veto Total**, com fulcro no art. 42, *caput*, § 1º, 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,

...deixando a responsabilidade de organizar o trabalho de cada um dos membros do Conselho de Estado, para que possam cumprir com as suas obrigações perante a Nação e perante o mundo.

O Conselho de Estado é constituído por sete membros, sendo que dois são eleitos para um período de dois anos e os outros cinco para um período de quatro anos, renovando-se metade dos seus membros a cada dois anos.

Adicionalmente, o Conselho de Estado é constituído por um membro eleito para um período de dois anos, sendo que este membro é eleito para representar a comunidade indígena.



O Conselho de Estado é constituído por sete membros, sendo que dois são eleitos para um período de dois anos e os outros cinco para um período de quatro anos, renovando-se metade dos seus membros a cada dois anos.

O Conselho de Estado é constituído por sete membros, sendo que dois são eleitos para um período de dois anos e os outros cinco para um período de quatro anos, renovando-se metade dos seus membros a cada dois anos.

O Conselho de Estado é constituído por sete membros, sendo que dois são eleitos para um período de dois anos e os outros cinco para um período de quatro anos, renovando-se metade dos seus membros a cada dois anos.

O Conselho de Estado é constituído por sete membros, sendo que dois são eleitos para um período de dois anos e os outros cinco para um período de quatro anos, renovando-se metade dos seus membros a cada dois anos.

O Conselho de Estado é constituído por sete membros, sendo que dois são eleitos para um período de dois anos e os outros cinco para um período de quatro anos, renovando-se metade dos seus membros a cada dois anos.

subscrevendo-me com especial estima e consideração.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 10/09/2025, às 17:42, 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 **0064074138** e o código CRC **4FA6697E**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.005513/2025-23

SEI nº 0064074138



MARCOS JOSÉ RIBEIRO DOS SANTOS
(Assessor)

Documentos assinados eletronicamente por Marcos José Ribeiro dos Santos, Assessor, em 10/05/2015, às 17:41, conforme Protocolo nº 0001 de 10/05/2015, com fundamento no artigo 15, inciso I, da Lei nº 12.302 de 2010.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal.leg.rondonia.ro.gov.br, informando o código verificador 00000000000000000000000000000000 e o código CRC 00000000000000000000000000000000.

Assinatura: Marcos José Ribeiro dos Santos, Assessor, conforme o Protocolo nº 0001 de 10/05/2015, às 17:41.



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 192/2025/PGE-CASACIVIL

Referência: Autógrafo de Lei nº 479/2024 (id 0063566614).

ENVIO À CASA CIVIL: 21.08.2025

ENVIO À PGE: 21.08.2025

PRAZO FINAL: 11.09.2024

1. **RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade do **Autógrafo de Lei nº 479/2024 (id 0063566614)**.

1.2. O autógrafo em comento possui a seguinte ementa: "*institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (ad hoc)*."

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 autógrafa de lei, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.



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. Em âmbito estadual, as matérias que são de iniciativa ou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo estão determinadas nos arts. 39 e 65 da Constituição do Estado de Rondônia, a destacar, no presente caso, a alínea "b" do inciso II, do §1º do art. 39 c/c inciso XVIII do art. 65, todos da Constituição do Estado 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:

[...]

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

[...]

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 analisado visa instituir a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (*ad hoc*). Vejamos o conteúdo do autógrafo:

Art. 1º Nos locais em que não haja perito médico-legista previamente investido em cargo público, com o fim de se evitar o deslocamento do cadáver para a capital a fim de ser realizada a autópsia, fica obrigado o Estado de Rondônia a nomear, para fins específicos (*ad hoc*), profissional local com conhecimento médico suficiente, mediante justa remuneração.

§ 1º O médico nomeado para fins específicos (*ad hoc*) deve estar regularmente inscrito no conselho profissional respectivo, preferencialmente, com curso na área de medicina legal.

§ 2º Em caso de inexistência na localidade de profissional com curso na área de medicina legal, será nomeado profissional com habilitação técnica suficiente e, preferencialmente, com experiência no ramo da perícia a ser desenvolvida.

§ 3º A justa remuneração à qual se refere o caput deste artigo deverá respeitar como parâmetro os honorários pagos a título de perícias judiciais no âmbito do Estado de Rondônia.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3.7. Nota-se que o principal objetivo do autógrafo é evitar o deslocamento de cadáveres para a capital do estado, agilizando o processo de investigação e liberando o corpo para a família, a partir da nomeação de médicos locais (*ad hoc*), pois em vez de deslocar o corpo, um médico da própria cidade seria nomeado para realizar o exame.

3.8. Tais profissionais, devem cumprir requisitos específicos, estando registrado no conselho de classe e, preferencialmente, tendo conhecimento em medicina legal. Se não houver, pode ser nomeado um profissional com experiência técnica suficiente, além de que o profissional seria remunerado de forma justa, com base nos honorários pagos para perícias judiciais no estado.

3.9. Ao dispor sobre tais matérias, a despeito da inegável nobreza do autógrafo, o parlamento viola a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, de modo a comprometer sua constitucionalidade no aspecto formal. Esse é o entendimento doutrinário de Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de



quem poderia oferecer o projeto (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676).

A matéria tratada no autógrafo, ao determinar e obrigar a Administração do Poder Executivo estadual a criação de uma nova forma de contratação para a realização de perícias médicas (ainda que temporária ou *ad hoc*) e fixar a remuneração, invade a esfera de organização e funcionamento da administração pública.

3.11. Tal intromissão resvala nas previsões apontadas anteriormente no item 3.5, hipóteses de proposições que deverão ser iniciadas exclusivamente pelo Governador do Estado.

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

3.13. Cumpre lembrar que a iniciativa é a outorga conferida às autoridades ou órgãos para apresentar proposta de criação de projeto de lei. Caso não observadas as regras de iniciativa reservada para se iniciar o processo legislativo, haverá usurpação da competência, e, conseqüentemente, inconstitucionalidade formal.

3.14. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Observa-se que o legislativo não se limitou ao dispor de forma genérica no que se refere a instituição da referida proteção social, ao contrário, impôs procedimentos, atribuições e obrigações ao Poder Executivo, as quais interferem nos atos de gestão da Administração Pública.

3.15. Saliente-se que o Poder Legislativo, no exercício de sua função essencial, não pode criar atribuições ao Poder Executivo, o que importaria em invasão indevida de um poder em outro, violando, por consectário lógico, o princípio da separação dos poderes (arts. 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual).

3.16. Esse é o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal - STF:

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. **Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei versando estrutura administrativa, a teor dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, aplicáveis, por simetria, às unidades federativas** (STF. Plenário. ADI 4726/AP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 10/11/2020 - Info 998).

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. PROIBIÇÃO DA VENDA DE FARDAS E ACESSÓRIOS DAS POLÍCIAS FEDERAL, CIVIL E MILITAR E DAS FORÇAS ARMADAS, EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DO ESTADO. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS. PROCEDÊNCIA EM PARTE. 1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade. 2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007. 3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. 4. **Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: “Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI, da Constituição Federal)”** (STF. Plenário. ADI 3.981/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, trânsito em julgado em 25.08.2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 122/94 DO ESTADO DE RONDÔNIA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – LICENÇA PRÊMIO POR ASSIDUIDADE NÃO GOZADA EM VIRTUDE DE NECESSIDADE DO SERVIÇO – POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM PECÚNIA – **USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O** desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que diploma legislativo estadual de iniciativa parlamentar autoriza a conversão em pecúnia da licença prêmio por assiduidade não gozada em razão de necessidade de serviço: concessão de vantagem que, além de interferir no regime jurídico dos servidores públicos locais, também importa em aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. (STF. Plenário. ADI 1.197, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/05/2017, Publicação em 31/05/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO DEFERIDO.** Lei nº 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. **Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembléia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e).** Ação direta julgada procedente (STF. Plenário. ADI 3180, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento: 17/05/2007, publicação: 15/06/2007).

3.17. Ademais disso, embora não crie um cargo em sentido estrito, o autógrafo institui uma modalidade de vínculo de trabalho para a execução de um serviço público essencial, com previsão de remuneração, **o que, por obviedade, acarreta a ampliação de despesa de caráter obrigatório.**

3.18. Tal proposição ocorre, portanto, em descompasso com o comando do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, pois **inexiste 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).

3.19. 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:





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. [...] **3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ST - ADI 5816, Plenário, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. [...] **5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário.** Precedentes (STF - ADI 6080-RR, Plenário, Rel. Min. André Mendonça, DJE publicado em 10/01/2023. Divulgado em 09/01/2023, Trânsito em julgado em 09.02.2023).

3.20. Inclusive, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia perfilhou entendimento em idêntico 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 Cíveis 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 da 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 ao 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).

3.21. Cite-se ainda, que o constituinte estadual previu no inciso I do art. 40 da Constituição do Estado de Rondônia que os projetos de lei que sejam de iniciativa exclusiva do Governador do Estado não poderão prever aumento de despesa, como é o caso do autógrafa ora vergastado, senão vejamos:

Art. 40 - Não é admitido aumento de despesa prevista:

I - em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 166,

3.22. Veja-se que o presente caso não se encaixa nas ressalvas dos §§3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal, que tratam das emendas ao orçamento.

3.23. Tanto assim o é, que, ao analisar a constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 479/2024, que deu origem ao autógrafo que ora se analisa, a Consultoria Legislativa da ALE-RO exarou a **Nota Técnica nº 177/2024-SEC-LEG/ALERO** (id 0063717101), concluindo pela violação de limites constitucionais a partir do vício de iniciativa e consequente inconstitucionalidade formal subjetiva da propositura, nos seguintes termos:

4. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, segundo explicitações jurídico-constitucionais apresentadas, esta Consultoria Legislativa opina pela inconstitucionalidade formal subjetiva do Projeto de Lei Ordinária n. 479/2024, mormente em razão da previsão de preceitos legais contrários à norma constitucional estadual, mais especificamente no tocante à repartição constitucional de competência legislativa, nos termos do art. 39, §1º, II, "d", da Constituição do Estado de Rondônia, assim como em atenção aos entendimentos jurisprudenciais assentes no âmbito do STF.

3.24. Neste cenário, entende-se pela existência de vício formal de iniciativa quanto aos termos do autógrafo analisado, constatando-se a **inconstitucionalidade formal subjetiva do autógrafo do art. 1º e por consectário lógico, dos demais dispositivos do autógrafo analisado**, em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "b" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c os incisos III, VII e XVIII, todos 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 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. 40 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 salientado, o autógrafo em análise visa instituir a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (*ad hoc*).

4.3. Da justificativa de id 0063625590, subscrita pela Deputada Estadual Dra. Taíssa (Podemos), extrai-se que:

Problema que vem ganhando cada vez mais contornos dramáticos no Estado de Rondônia é a ausência de médicos legistas para o desempenho da função pericial, principalmente, em caso de autópsias.

Tem se tornado um hábito indesejável a remessa de cadáveres à capital para fins de realização de perícias, o que prejudica o direito das famílias, que já se encontram enlutadas, de velares seus entes queridos a tempo. O luto já é algo extremamente difícil e doloroso, sendo certo que submeter as famílias a esse périplo para fins de sepultamento final vem causando ainda mais angústia.

Além disso, em caso de mortes violentas, é sabido que uma perícia rápida e bem feita pode ser elemento fundamental à persecução penal em juízo.

Não é problema recente a falta de convocação de profissionais concursados para a realização de perícias médicas, principalmente, no interior do Estado. O Executivo, infelizmente, não vem conseguindo prover os cargos ociosos, seja por salários muito baixos, o que gera poucos interessados nos certames, seja pelo excesso ou pelas péssimas condições laborativas.





Enquanto não há a resolução desse problema grave que assola o Estado, a solução proposta por este Poder Legislativo é a nomear "*ad hoc*" profissionais nos municípios em que não existam peritos oficiais disponíveis para a tarefa.

A remuneração será baseada no padrão equânime já empregado, ou seja, utilizar-se-á como referência tabelamento feito no âmbito do Poder Judiciário local, de modo a se evitar qualquer alegação de desproporcionalidade remuneratória. C

om relação à competência para legislar, o art. 24, XII, da Constituição Federal estabelece que é de competência concorrente elaborar normas sobre proteção e defesa da saúde, por todos os entes federados.

De forma a contribuir para tentar solucionar o problema, este é o presente projeto de lei que encaminho aos colegas Deputados para apreciação e deliberação, deixando evidente que a sociedade rondoniense não pode mais esperar a solução individual oriunda exclusivamente do Poder Executivo.

4.4. Sobre o tema, tem-se que a nomeação *ad hoc* de profissionais para realizar perícias médico-legais, que são funções típicas de Estado, desvia-se, ao menos em uma análise primeira, do regime constitucional que exige a investidura em cargo ou emprego público mediante concurso de provas ou de provas e títulos, conforme previsão do inciso II do art. 37 da CF:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

4.5. Contudo, ciente das dificuldades encontradas pelo Poder Público para disponibilizar profissionais concursados em localidades longínquas ou ainda, na insuficiência de tais profissionais em seu quadro de servidores, o legislador constitucional previu, no inciso IX do mesmo art. 37, da CF, a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, como se vê:

Art. 37. [...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

4.6. Em âmbito estadual, a lei que trata do tema é a **Lei nº 4.619, de 22 de outubro de 2019**, que "*dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 5.812, de 3/7/2024)*".

4.7. Inclusive, em relação específica aos casos tratados pela propositura (falta de convocação de profissionais concursados para a realização de perícias médicas, principalmente, no interior do Estado), **o texto da Lei nº 4.619/2019 já contém previsões específicas para contratação temporária quando dos casos de carência de pessoal em decorrência de afastamentos ou licenças de servidores, bem como da insuficiência de números de servidores efetivos para a continuidade dos serviços públicos essenciais**, conforme art. 1º e incisos V e VI do art. 2º da referida lei, vejamos:

Art. 1º. Fica autorizado o Poder Executivo a contratar pessoal por prazo determinado para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, dos órgãos da administração direta do Poder Executivo, de suas autarquias e fundações, que poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição da República, nas condições e nos prazos previstos nesta Lei.

Art. 2º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
[...]

V - carência de pessoal em decorrência de afastamento ou licença de servidores ocupantes de cargos efetivos, quando o serviço público não puder ser desempenhado a contento com o quadro remanescente;

VI - número de servidores efetivos insuficiente para a continuidade dos serviços públicos essenciais, desde que não haja candidatos aprovados em concurso público aptos à nomeação; e



4.8. Assim, o autógrafo de lei abarca situação que poderia ser resolvida a partir da aplicação das previsões existentes na Lei nº 4.619/2019, hipótese constitucional de excepcionalidade a regra do concurso público, que não chegou a ser mencionada.

4.9. Logo, 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.

4.10. Aqui cabe pontuar que, embora meritória, a proposta incorre em inconstitucionalidade formal, tal como apontado no item 3.23 acima, 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 as previsões já existentes na Lei estadual de contratação temporária, 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. 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. Destaque-se ainda que, por intermédio do Ofício nº 6970/2025/CASACIVIL-DITELGAB (id 0063581562) e do Ofício nº 6969/2025/CASACIVIL-DITELGAB (id 0063581140), a Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC e a Delegacia-Geral da Polícia Civil - DGPC, respectivamente, foram instadas a analisar os aspectos técnicos do presente autógrafo, sendo que, até a feitura deste parecer, inexistente a juntada nos autos de manifestações exaradas pelas referidas unidades, o que recomenda-se aguardar antes de eventual sanção ou veto.

4.12. Finalmente, cabe explicitar 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 conseqüência lógico, dos demais dispositivos do Autógrafo de Lei nº 4797/2024** (id 0063566614), em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "b" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c os incisos III, VII e XVIII, todos 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 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. 40 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 27/08/2025, às 13:06, 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 **0063703273** e o código CRC **85438B7C**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.005513/2025-23

SEI nº 0063703273

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia -ALE/RO

NOTA TÉCNICA Nº 177/2024-SEC-LEG/ALERO

CONSULTORIA LEGISLATIVA

EMENTA. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA.

1 RELATÓRIO

Solicitou o senhor Carlos Alberto Martins Manvailer, Secretário Legislativo, manifestação técnica desta Consultoria Legislativa acerca da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do **Projeto de Lei Ordinária n. 479/2024**, que "Institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos ("ad hoc")".

2 DA LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Em suma, estabeleceu-se no Anexo II, Parte II, da Resolução n. 389/2017, a qual dispõe sobre as especialidades e as atribuições dos cargos de provimento efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e dá outras providências, o que se segue (destaque nosso):

PARTE II GRUPO OCUPACIONAL: ATIVIDADES LEGISLATIVAS CARGO: CONSULTOR LEGISLATIVO (NÍVEL SUPERIOR)

Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento em Orçamentos: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior e especializado, consistindo na prestação de consultoria e assessoramento em direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, à Mesa, às demais Comissões e aos parlamentares, no desempenho, no âmbito da Assembleia Legislativa, das suas funções legislativas, parlamentar e fiscalizadora. Coordenar trabalhos e atividades de sua área de atuação. Elaborar e divulgar estudos técnicos sobre elaboração, execução, acompanhamento e fiscalização de planos e orçamentos públicos quando solicitado e do interesse institucional da Assembleia Legislativa. Elaborar, por solicitação dos parlamentares e membros da Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, minutas de proposições e de relatórios sobre planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais da Assembleia Legislativa em matéria de planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Propor ao Presidente da Assembleia Legislativa as medidas necessárias à obtenção e integração das informações imprescindíveis à realização de suas atribuições. Desenvolver outras atividades correlatas à sua área de atuação.

Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento Legislativo: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior especializado, nas diversas áreas do conhecimento, à Mesa Diretora, às Comissões, aos parlamentares e aos demais órgãos institucionais, em sua função legislativa, parlamentar e fiscalizadora, no âmbito da Assembleia Legislativa. Elaborar, por solicitação dos parlamentares, minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais da Assembleia Legislativa quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito das proposições.



Elaborar e divulgar estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional da Assembleia Legislativa. Prestar orientação e elaborar nota técnica ou minuta de questão de ordem sobre a aplicação da Constituição Federal, Constituição Estadual e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Desenvolver outras atividades correlatas à sua área de atuação.

Conforme determinação legal prevista na aludida resolução da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ALE/RO), resta inequivocamente caracterizada a competência legal da Consultoria Legislativa desta Casa de Leis para o exercício da função tipicamente consultiva desenvolvida na presente nota técnica.

3 DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL

Inicialmente, verifica-se que a Constituição Federal preceituou expressamente acerca da organização do Estado, dos Poderes, da repartição constitucional de competências administrativas e legislativas, assim como do processo legislativo, dispondo sobre regras procedimentais para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos agentes públicos envolvidos no processo, sob pena de possíveis declarações de inconstitucionalidade (formal e/ou material) pelo Poder Judiciário, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Consoante mandamentos constitucionais relacionados ao Poder Legislativo, especialmente no tocante ao processo legislativo constitucional, a Carta Republicana estabeleceu expressamente matérias de iniciativa privativa do Presidente da República (grifo nosso):

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI**

(...)"

Nota-se, porquanto, que algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos – **particularmente normas que versem sobre a organização, estruturação e atribuições relacionadas à Administração Pública** –, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar, repise-se, vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Muito embora a Constituição fale em competência privativa, conforme a melhor doutrina, correto seria dizer, em muitas das hipóteses, competência exclusiva (ou reservada), em razão de sua característica de indelegabilidade.

Nesse percorrer, salienta-se, ainda, que as hipóteses previstas na Magna Carta sobre iniciativa reservada do Presidente da República, tendo em vista o cumprimento aos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, de modo que as mencionadas matérias deverão ser iniciadas pelos chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos), objetivando extirpar qualquer possibilidade de configuração de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Sobre o tema, consigne-se explicitações do constitucionalista contemporâneo Pedro Lenza (Direito

A primeira fase do processo legislativo é a fase de iniciativa, deflagradora, iniciadora, instauradora de um procedimento que deverá culminar, desde que preenchidos todos os requisitos e seguidos todos os trâmites, com a formação da espécie normativa.

Buscando critérios classificatórios, dividimos as hipóteses de iniciativa em: geral, concorrente, **privativa**, popular, conjunta, do art. 67 e a parlamentar ou extraparlamentar.

Não por outra razão, é que o constituinte rondoniense preconizou expressamente sobre o processo legislativo constitucional no âmbito do Estado de Rondônia (Constituição do Estado de Rondônia), mormente acerca das matérias cuja iniciativa atrelam-se ao Governador do Estado, em obediência ao referido princípio da simetria, bem como em observância às normas de reprodução obrigatórias impostas pela Constituição Federal, senão vejamos (destaque nosso):

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.** (...)”



Noutro viés, em que pese as citadas disposições normativo-constitucionais acerca das matérias de iniciativa privativa dos chefes do Poder Executivo, registre-se que, no cenário mais consentâneo, a Suprema Corte Nacional tem adotado o entendimento da possibilidade de o Poder Legislativo dispor sobre políticas públicas, **desde que a lei em questão não crie, extinga ou modifique órgão administrativo, tampouco discipline sobre nova atribuição a órgãos da Administração Pública.**

Nesse contexto, é o precedente jurisprudencial do STF (grifo nosso):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

“(…)”

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

“(…) 6. Ação julgada improcedente.”

(ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015.)

Da mesma forma, lei de iniciativa do Poder Legislativo **que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários diretos, também é reconhecidamente inconstitucional**, visto a patente contrariedade ao art. 165, inciso III, combinado com o § 5º, inciso I, do mesmo artigo, da Constituição Federal.

Noutro aspecto, a simples criação de despesas para a Administração Pública, ainda que seja de caráter permanente, não representa violação às normas constitucionais que preconizam acerca do orçamento público e da administração da máquina pública, não impondo, assim, o poder-dever único e exclusivo do

Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo constitucional relacionado à matéria.

Em consonância com esse raciocínio, pacificou-se na seara da Suprema Corte o que se segue (destaque nosso):



Direito constitucional e ambiental. Recurso extraordinário. Criação de unidade de conservação por lei de iniciativa parlamentar. 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que reputou constitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que criaria unidade de conservação ambiental. Alegação de afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a simples criação de despesa para a Administração, mesmo em caráter permanente, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo correspondente. Precedente: ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes. 3. Em alguns casos, o grau de comprometimento das finanças públicas e de interferência no funcionamento de órgãos e entidades da Administração Pública pode acarretar a declaração de inconstitucionalidade por afronta ao art. 61, § 1º, II, a, c e e, da CF/1988. Não é, todavia, a realidade aqui presente, já que o parque regional criado tem dimensões territoriais diminutas. 4. Desprovimento do recurso extraordinário.

(RE 1279725, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2023 PUBLIC 05-06-2023)

Além disso, tem-se, ainda, como uma limitação insita à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas, o princípio da reserva de administração – consectário lógico do princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania.

Nesse contexto, não pode o Parlamento Estadual, por sua própria iniciativa, aprovar leis que representem ingerência na atividade tipicamente administrativa, como, por exemplo, normas legais que estipulam e/ou determinam a celebração de contrato ou a prática de ato, ou condicionam o desenvolvimento completo destes ao consentimento do Legislativo, ou até mesmo diplomas legislativos que determinem ao Executivo o exercício de competência que lhe é exclusiva.

Acerca do tema, asseverou-se no cenário da Suprema Corte:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

STF, Pleno, MC na ADI nº 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.

Por essas razões, tem-se, assim, a possibilidade de lei de iniciativa do Poder Legislativo dispor sobre políticas públicas, desde que respeitados os limites apresentados, de modo a não ocorrer usurpação da competência de iniciativa legislativa do Poder Executivo.

Nesse diapasão, em sintonia com as determinações constitucionais acima explicitadas, bem como em conformidade com os referidos precedentes jurisprudenciais, nota-se que o Projeto de Lei Ordinária n. 365/2024 se encontra eivado de vício de iniciativa, caracterizador de inconstitucionalidade formal subjetiva, na medida em que autoriza ao Poder Executivo a instituição de programas, prática de atos administrativos, etc., para a garantia do cumprimento da norma, em patente violação ao princípio da reserva de administração, assim como estabelece atribuições a órgãos públicos do Executivo, em contrariedade aos mandamentos constitucionais relativos ao tema, conforme já assentado no âmbito da Suprema Corte.

Assim, em sintonia com os argumentos jurídico-constitucionais esposados nesta manifestação técnica, asseverou a Suprema Corte em julgamentos análogos ao assunto em discussão (grifo nosso):

É inconstitucional, na acepção formal, norma de iniciativa parlamentar que prevê a criação de órgão público e organização administrativa, levando em conta iniciativa privativa do Chefe do Executivo – arts. 25 e 61, § 1º, II, alíneas “b” e “e”, da CF/88.

STF. Plenário. ADI 4726/AP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 10/11/2020 (Info 998).

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.

[ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e).

[ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.]

Lei do Estado de São Paulo. Criação do Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. Projeto de lei que visa à criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria.

[ADI 1.275, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 16-5-2007, P, DJ de 8-6-2007.]

= ADI 3.179, rel. min. Cezar Peluso, j. 27-5-2010, P, DJE de 10-9-2010

Lei de iniciativa do Ministério Público. (...) O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, composto, entre outros membros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição do Brasil.

[ADI 603, rel. min. Eros Grau, j. 17-8-2006, P, DJ de 6-10-2006.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro.

[ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]



Constata-se, portanto, que, para a Suprema Corte a correta interpretação que deve ser dada ao art.

61, §1º, II, "e" c/c o art. 84, VI, da CF/88 é a de que a iniciativa para leis que disponham sobre estruturação e atribuições dos órgãos públicos continua sendo do Poder Executivo, não tendo a Emenda Constitucional (EC) n. 32/2001 tido a intenção de retirar essa iniciativa privativa. Ao contrário, tais matérias tanto são de interesse precípua do Executivo que podem ser tratadas por meio de Decreto.

Por fim, consigne-se que é perfeitamente válida e constitucional a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem, também, aos representantes do povo, ou seja, ao Parlamento, que as organiza sob a forma de leis – não obstante a obrigatoriedade de cumprimento às limitações apontadas.

4 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, segundo explicitações jurídico-constitucionais apresentadas, esta Consultoria Legislativa **opina pela inconstitucionalidade formal subjetiva do Projeto de Lei Ordinária n. 479/2024**, mormente em razão da previsão de preceitos legais contrários à norma constitucional estadual, mais especificamente no tocante à repartição constitucional de competência legislativa, nos termos do art. 39, §1º, II, "d", da Constituição do Estado de Rondônia, assim como em atenção aos entendimentos jurisprudenciais assentes no âmbito do STF.

Porto Velho, Rondônia, 21 de maio de 2024.



William Junqueira Vieira Fleming
Consultor Legislativo – Assessoramento Legislativo
Matrícula n. 100021115



Documento assinado eletronicamente por **William Junqueira Vieira Fleming, Consultor Legislativo - Assessoramento Legislativo**, em 21/05/2024, às 11:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539 de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.al.ro.leg.br/validar>, informando o código verificador **0213609** e o código CRC **23A020F7**.

Referência: Processo nº 100.016.000016/2024-73

SEI nº 0213609

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO
Site www.al.ro.leg.br





RONDÔNIA

★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Polícia Civil - PC

Assessoria Técnica da Delegacia-Geral - PC-ASSTEC

Informação nº 53/2025/PC-ASSTEC

Ao Exmo.

JEREMAS MENDES DE SOUSA

Delegado-Geral da Polícia Civil.

Assunto: Análise projeto de Lei nº 479/2024, que institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas ad hoc.

Exmo Delegado-Geral,

Em atendimento a determinação contida no Despacho 0063780663, vimos por meio desta apresentar a informação que segue.

Trata-se de análise do projeto de Lei nº 479/2024, que institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas ad hoc.

Constata-se, dos pareceres técnicos e jurídicos constantes no processo(0063703273 e 0063717101), que a proposição apresenta vício formal de iniciativa, por tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (arts. 39, §1º, II, "b" e "d", e 65, III e XVIII, da Constituição do Estado de Rondônia, c/c art. 61, §1º, II, da Constituição Federal), configurando inconstitucionalidade formal subjetiva.

Além disso, a proposta implica criação de despesa obrigatória sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o que acarreta inconstitucionalidade formal objetiva, em afronta ao estabelecido no art. 113 do ADCT da Constituição Federal c/c inciso I do art. 40 da Constituição Estadual.

A Consultoria Legislativa da ALE/RO, por meio da Nota Técnica nº 177/2024, e a Procuradoria Geral do Estado, pelo Parecer nº 192/2025, manifestaram-se pela inconstitucionalidade da matéria.

Ademais, conforme dispõe o **art. 159 do Código de Processo Penal**, os exames periciais devem ser realizados por **perito oficial, portador de diploma de curso superior** (caput), admitindo-se a nomeação de **peritos ad hoc apenas de forma excepcional** (§§1º e 2º), quando não houver perito oficial disponível. Ressalte-se que o Estado já possui médicos legistas concursados no quadro da Polícia Civil, sendo a nomeação ad hoc medida meramente subsidiária, e não política pública permanente.

Art. 159. O exame de corpo de delito e outras perícias serão realizados por perito oficial, portador de diploma de curso superior. (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008)

§ 1o Na falta de perito oficial, o exame será realizado por 2 (duas) pessoas idôneas, portadoras de diploma de curso superior preferencialmente na área específica, dentre as que tiverem habilitação técnica relacionada com a natureza do exame. (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008)

§ 2o Os peritos não oficiais prestarão o compromisso de bem e fielmente desempenhar o encargo.

Registra-se, ainda, que **já existe, no Processo nº 0019.020696/2025-58, minuta de projeto de lei que dispõe sobre indenização aos médicos peritos ad hoc, em substituição aos médicos legistas no Estado de Rondônia**, a qual se encontra em tramitação regular, com encaminhamento à SESDEC para análise de impacto orçamentário e financeiro, posterior remessa à PGE para estudo de finalidade e, na sequência, envio ao Chefe do Poder Executivo, garantindo-se a observância dos trâmites constitucionais e a validade da norma.

Diante do exposto, sugere-se o não prosseguimento do feito, em razão da inconstitucionalidade formal subjetiva e objetiva identificada, recomendando-se a adoção das medidas pertinentes para resguardar a juridicidade e a constitucionalidade no âmbito do processo legislativo, **devendo ser dada preferência ao Projeto de Lei em trâmite no Processo nº 0019.020696/2025-58.**

É a informação.

Porto Velho/RO, 01 de setembro de 2025.

Sthefano Rodrigues Mota
Assessor Técnico da Delegacia Geral

Victor Luiz de Oliveira Nascimento
Assessor Técnico da Delegacia Geral



Documento assinado eletronicamente por **VICTOR LUIZ OLIVEIRA NASCIMENTO, Assessor(a)**, em 01/09/2025, às 10:46, 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.



Documento assinado eletronicamente por **Sthefano Rodrigues Mota, Agente**, em 01/09/2025, às 11:04, 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 **0063815414** e o código CRC **0C882D15**.



RONDÔNIA

★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG
Gerência de Planejamento Governamental - SEPOG-GPG

ANÁLISE TÉCNICA

Análise Técnica nº 330/2025/SEPOG-GPG

À Diretoria de Planejamento Governamental (DPG/SEPOG)

Processo: 0005.005513/2025-23

Assunto: **Autógrafo de Lei nº 479/2024, que "Institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (ad hoc)"**

Senhora Diretora,

A par dos cumprimentos de costume, em atenção ao Despacho SEPOG-GAB (SEI nº 0063881410). Passamos a informar:

1. **DO ESCOPO:**

A presente Análise Técnica versa sobre o **Autógrafo de Lei nº 479/2024, que "Institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (ad hoc)"** (SEI nº 0063566614), para disponibilização em locais que não haja perito médico-legista previamente investido em cargo público, com o fim de se evitar o deslocamento do cadáver para a capital a fim de ser realizada a autópsia, fica obrigado o Estado de Rondônia a nomear, para fins específicos ("ad hoc"), profissional local com conhecimento médico suficiente, mediante justa remuneração.

2. **DA LEGISLAÇÃO**

Num primeiro momento cumpre ressaltar que processo versa sobre aumento de despesa no âmbito do Poder Executivo, deve-se cumprir às determinações da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual no seu art. 16 e seguintes, elenca providências a serem adotadas para o caso de aumento de despesas, dentre elas, destaca-se:

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

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

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

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 e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020).

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

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao 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.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Posto isso, vale rememorar que a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento, e Gestão - SEPOG, em sua área de competência, manifesta-se estritamente as consoantes previstas no art. 118 da Lei Complementar nº 965/2017:

Art. 118. À Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, Órgão Central do Sistema Operacional de Planejamento, Orçamento e Gestão no âmbito da Administração Direta e Indireta, compete:

I - coordenar a elaboração, consolidar, reformular e acompanhar a execução do orçamento do Estado, bem como do Plano Plurianual - PPA;

- II - estabelecer a programação orçamentária da despesa e da receita do Estado elaborando o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a Lei Orçamentária Anual;
- III - coordenar os programas e projetos especiais no âmbito do Estado;
- IV - supervisionar e coordenar a elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento do Estado, bem como revê-los, consolidá-los, compatibilizá-los e avalia-los;
- V - coordenar as atividades relacionadas à elaboração de Projetos para complementação das ações de planejamento, no âmbito da Administração Pública Estadual;
- VIII - o exercício da coordenação -geral dos Órgãos e Entidades estaduais quanto aos aspectos substantivos da política estadual de planejamento, orçamento e gestão, inclusive para obtenção de recursos, viabilização e controle da execução de planos, programas e projetos;
- IX - a geração dos principais dados socioeconômicos para compor a formação do Sistema de Informações Gerenciais do Governo do Estado, municípios e sociedade em geral;
- X - coordenar a produção, análise e divulgação de informações estatísticas;
- XI - normatizar, supervisionar, orientar e formular políticas de gestão de recursos humanos;
- XII - elaborar estudos em conjunto com a SOMAR, vinculado à Casa Civil, que possibilitem identificar e avaliar os fatores concorrentes para a realização do Plano de Desenvolvimento Estadual Sustentável - PDES e do Plano Estratégico do Governo, ou outros que venham a substituí-los, bem como execução de seus respectivos programas, projetos, processos e ações, conforme as diretrizes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 1.180, de 14/3/2023)
- XIII - promover a interação com os Órgãos afetos ao desenvolvimento dos setores produtivos com vistas a harmonizar e compatibilizar as ações de planejamento, de execução e de avaliação dos resultados preconizados nos programas, projetos, processos e ações daqueles Órgãos;
- XIV - articular com Órgãos federais, agências de desenvolvimento e instituições financeiras de recursos e linhas de financiamento divulgando junto aos Órgãos dos setores produtivos as disponibilidades e os requisitos para sua captação;
- XV - REVOGADO;
- XVI - apoiar os municípios, técnica e financeiramente, na implantação de políticas públicas, formalizando convênios ou outras medidas pertinentes;
- XVII - oferecer apoio e assessoramento técnico aos municípios e organizações comunitárias de cada região do Estado visando potencializar a integração regional, a racionalização da destinação e utilização dos recursos públicos e a atração de investimentos privados; e
- XVIII - REVOGADO;
- XIX - normatizar, orientar e supervisionar a formulação, implementação, revisão e avaliação de políticas públicas. (Inciso acrescido pela Lei Complementar nº 1.103, de 12/11/2021)
- XX - processamento central de despesas públicas. (Acrescido pela Lei Complementar nº 1.117, de 22/12/2021)
- XXI - coordenar e executar o processo de formulação e revisão do Plano Estratégico do Governo, contendo seus respectivos programas, projetos, processos e ações, em conjunto com os Secretários, Superintendentes de Estado da Administração Direta e Gestores dos Órgãos da Administração Indireta Estadual, de acordo com as diretrizes governamentais e estratégicas estabelecidas, realizando a validação do produto final com a Casa Civil; (Acrescido pela Lei Complementar nº 1.180, de 14/3/2023)
- XXII - monitorar os programas, projetos e ações do Plano Estratégico do Governo juntos às Unidades Governamentais, informando de forma periódica à Casa Civil, através de relatórios, a evolução das ações e resultados obtidos; (Acrescido pela Lei Complementar nº 1.180, de 14/3/2023)
- XXIII - definir diretrizes e metodologias de gestão de processos, modernização administrativa e inovação pública; e (Acrescido pela Lei Complementar nº 1.180, de 14/3/2023)
- XXIV - estabelecer diretrizes técnicas, orientar e deliberar sobre as propostas de criação ou alteração de estruturas organizacionais e reforma administrativa da Administração Direta, autárquica e fundacional, no âmbito do Poder Executivo. (Acrescido pela Lei Complementar nº 1.180, de 14/3/2023).

No mais, quanto à Gerência de Planejamento Governamental, responsável pelas análises orçamentárias, manifestamo-nos de acordo com as competências prevista no Art. 37 do decreto nº 29.945, de 09 de janeiro de 2025:



Art. 37. À Gerência de Planejamento Governamental, subordinada à Coordenação de Planejamento Governamental, compete:

I - orientar na elaboração diretrizes para elaboração da LOA, LDO e o PPA e desenvolver o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento;

II - analisar e consolidar as informações propostas pelas unidades orçamentárias para elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual e suas atualizações, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;

III - efetuar estudos técnicos na programação orçamentária;

IV - realizar estudos, junto aos órgãos da Administração Direta e Indireta de arrecadação, a partir da projeção da receita, por fonte específica de recurso;

V - realizar estudos técnicos de metodologia e cálculos das metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;

VI - elaborar o quadro de detalhamento da despesa em conformidade com o prazo especificado na LDO;

VII - elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, com o desdobramento das receitas anuais previstas, em metas mensais e bimestrais de arrecadação para as unidades, órgãos e poderes integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, até 30 (trinta) dias após a publicação dos orçamentos, conforme o art. 8º da LRF;

VIII - criar programas e ações em atendimento à abertura de créditos especiais destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica no Plano Plurianual;

IX - orientar as unidades orçamentárias, por meio da produção de conteúdos técnicos, referentes aos instrumentos de planejamento ou mediante consultas;

X - realizar reuniões técnicas com as unidades orçamentárias no período da elaboração dos instrumentos de planejamento;

XI - realizar cursos técnicos referentes aos instrumentos de planejamento;

XII - realizar audiências públicas de forma regionalizada, com incentivo à participação popular, durante os processos de elaboração dos instrumentos orçamentários, presencialmente ou com a utilização de recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação - TICs;

XIII - analisar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, que acarretem aumento de despesa, verificando sua compatibilidade com os instrumentos orçamentários;

XIV - analisar as propostas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que acarretem aumento de despesa e fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, a fim de verificar quanto aos seus aspectos orçamentários o atendimento dos requisitos exigidos na LRF; e

XV - criar unidade orçamentária.

Outrossim, toda análise elaborada segue os preceitos da Lei Complementar nº 101/2000, no caso em questão, expansão de despesa obrigatória de caráter continuado, mas precisamente observando o art. 15, que traz em seu texto:

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

3. DA ANÁLISE:

3.1. A Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG/RO), no exercício de suas competências, manifesta-se nos limites do disposto no art. 118 da Lei Complementar nº 965/2017, no art. 37 do Decreto nº 29.945/2025 e no Capítulo IV da Lei Complementar nº 101/2000.

3.2. Cumpre destacar que os atos que não observarem os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 são nulos de pleno direito, nos termos do art. 21 da referida norma. Ressalta-se, ainda, que, enquanto esta Gerência de Planejamento Governamental conduz análises quanto aos reflexos orçamentários, a responsabilidade pela legalidade formal e material recai sobre a Procuradoria-Geral do Estado, encarregada da emissão de Parecer Jurídico.

3.3. Compulsando os autos, observam-se os seguintes pontos:

O Presidente da Assembleia Legislativa, Deputado Alex Redano, encaminhou a **Mensagem 192/2025-ALE** (SEI nº 0063566614) acompanhada da **Justificativa** (SEI nº 0063625590), referente a proposta de Projeto de Lei de autoria da Deputada Dra. Taíssa, que "Institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (ad hoc)".

O processo foi analisado pela **PGE-GAB**, que emitiu o Parecer nº 192/2025/PGE-CASACIVIL (SEI nº 0063703273), , opinando pelo veto integral. Posteriormente, o Procurador-Geral do Estado, Dr. Thiago Alencar Alves Pereira, **avocou** o parecer, passando a se manifestar favoravelmente à sanção da **Mensagem nº 192/2025-ALERO** – Autógrafo de Lei nº 2.479/2024 (0063566614). Argumentou que a autoridade competente, como Delegado de Polícia, Promotor de Justiça ou Juiz de Direito, pode nomear perito *ad hoc* quando inexistir perito oficial concursado, nos termos do Código de Processo Penal (CPP), com redação dada pela Lei Federal nº 11.690/2008. Assim, a norma deve ser interpretada em consonância com a legislação federal, que admite a nomeação excepcional de duas pessoas idôneas, portadoras de diploma de curso superior, preferencialmente na área específica, desde que possuam habilitação técnica compatível com o exame.

A **Assessoria Técnica da Delegacia-Geral (PC-ASSTEC)**, por meio da **Informação nº 53/2025/PC-ASSTEC** (SEI nº 0063815414), destacou que já tramita o **Processo nº 0019.020696/2025-58**, referente a minuta de Projeto de Lei que dispõe sobre indenização a médicos peritos *ad hoc*, em substituição aos médicos legistas no Estado. O referido processo foi encaminhado à SESDEC para análise de impacto orçamentário e financeiro, com posterior remessa à PGE e, em seguida, ao Chefe do Poder Executivo, garantindo-se a observância dos trâmites constitucionais. Assim, recomendou-se o **não prosseguimento do presente feito**, em razão da inconstitucionalidade formal, subjetiva e objetiva identificada, orientando pela adoção das medidas cabíveis para resguardar a juridicidade e constitucionalidade do processo legislativo.

3.4. Diante disso, a análise até a presente data permite as seguintes considerações:

Enquanto órgão central de planejamento e orçamento do Estado, compete à SEPOG verificar os impactos orçamentários decorrentes das alterações legislativas propostas. Para tanto, é necessária a juntada aos autos dos seguintes documentos:

- a) Minuta de ato normativo que institui a obrigação legal de execução por parte do ente;
- b) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos termos do inciso I do art. 16 da LRF;
- c) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, assinada pelo Ordenador de Despesa, comprovando que a despesa possui adequação com a LOA vigente e compatibilidade com o PPA e a LDO, nos termos do inciso II do art. 16 da LRF;
- d) Comprovação de que a nova despesa não afetará as metas de resultados fiscais, com indicação das medidas de compensação exigidas pela LRF;
- e) Manifestação Técnica da Contabilidade Geral do Estado (COGES), atestando que a assunção da despesa com pessoal não compromete os limites estabelecidos no art. 20 da LRF, bem como a Instrução Normativa nº 07/2022/COGES-GAB.

Até o momento, os documentos apresentados não permitem identificar o valor do impacto orçamentário-financeiro da proposta. Assim, torna-se imprescindível a apresentação de **Planilha de Impacto Orçamentário**, acompanhada dos documentos respectivos, a fim de viabilizar a análise técnica desta Secretaria.

Ressalte-se que, em caso de aumento de despesa, deverão ser observadas as disposições da Lei nº 4.320/1964 e da Lei Complementar nº 101/2000, que buscam assegurar o equilíbrio fiscal. Cabe ao ordenador de despesas primar pela correta execução orçamentária, de forma compatível com os programas de trabalho previstos no Plano Plurianual – PPA, na Lei



de Diretrizes Orçamentárias – LDO, na Lei Orçamentária Anual – LOA e no plano interno de despesas do órgão, evitando-se a extrapolação da dotação autorizada.

Empreendida a análise, passamos à conclusão.

DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, verifica-se que a documentação apresentada não é suficiente para a análise orçamentária da proposta, tendo em vista a ausência de elementos essenciais, tais como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que a despesa entrará em vigor e nos dois subsequentes, a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, a Planilha de Impacto Orçamentário, bem como a manifestação da Contabilidade Geral do Estado – COGES.

Assim, recomenda-se a devolução dos autos à unidade de origem, a fim de que sejam providenciados os documentos mencionados, de modo a possibilitar a análise técnica desta Secretaria, em conformidade com os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, com a Lei nº 4.320/1964 e demais normas correlatas.

Ressalta-se, ainda, que eventual aumento de despesa somente poderá ser autorizado caso atendidas as exigências legais de adequação orçamentária e financeira, bem como de compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, de modo a resguardar o equilíbrio fiscal do Estado.

Por fim, a presente manifestação baseia-se exclusivamente na documentação constante nos autos até a presente data, permanecendo esta Secretaria à disposição para nova análise, tão logo sejam juntados os elementos complementares necessários.

É a informação, s.m.j., que submetemos à consideração superior.

Respeitosamente,

DAIANE CASTRO ROSANO

Assessora - Gerência de Planejamento Governamental (GPG/SEPOG)

DANIEL PIEDADE DE OLIVEIRA SOLER

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Gerente de Planejamento Governamental da SEPOG

Mestrando em Políticas Públicas (UNIR/RO)



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Piedade de Oliveira Soler, Gerente**, em 04/09/2025, às 13:48, 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 **Daiane Castro Rosano, Assessor(a)**, em 04/09/2025, às 13:53, 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 **0064009346** e o código CRC **614BB033**.







RONDÔNIA

★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Contabilidade Geral do Estado - COGES

Diretoria de Normatização e Acompanhamento Fiscal - COGES-DNAF

Ofício nº 4654/2025/COGES-DNAF

À Senhora

SANTICLÉIA DA COSTA PORTELA

Diretora Técnica - Legislativa

NESTA.

Assunto: **Análise Limite da Despesa com Pessoal - Autógrafo de Lei nº 479/2024 de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALERO que "Institui a política estadual de contratação de peritos médico-legistas para fins específicos (ad hoc)."**

Senhora Diretora,

Considerando o **Ofício nº 7243/2025/CASACIVIL-DITELGAB (0063871924)**, o qual solicita a análise e manifestação técnica da Contabilidade Geral do Estado – COGES acerca da Mensagem nº 192/2025-ALE (0063566614) que trata do Autógrafo de Lei nº 479/2024 de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALERO que "Institui a política estadual de contratação de peritos médico - legistas para fins específicos (ad hoc)", informamos que somente serão objeto de análise de impacto do limite da despesa com pessoal os processos enquadrados na Instrução Normativa nº 07/2022/COGES-GAB, sendo necessário o envio dos autos com as informações lançadas na planilha modelo 0058922492, conforme processo 0088.000425/2025-62.

Dessa forma, solicitamos que os autos sejam adequados e reencaminhados à esta Contabilidade Geral para fins de análise e controle dos processos que versam sobre aumento de despesa com pessoal.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

EDNALDO GOMES DE PAIVA SODRÉ



JURANDIR CLÁUDIO D'ADDA
Contador Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **EDNALDO GOMES DE PAIVA SODRE, Diretor(a)**, em 04/09/2025, às 14:09, 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 **JURANDIR CLAUDIO DADDA, Contador(a) Geral**, em 04/09/2025, às 14:32, 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 **0064029981** e o código CRC **E8F431C1**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.005513/2025-23

SEI nº 0064029981