



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

DECRETO N. 17.981 , DE 05 DE JULHO DE 2013.

Determina que a Administração Pública Estadual deixe de cumprir dispositivos da Lei Complementar n. 701, de 5 de março de 2013.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 65, inciso V, da Constituição Estadual e

Considerando que o tema de consignação em folha de pagamento é inerente ao contrato, tema afeto ao Direito Civil, cuja competência legislativa é privativa da União;

Considerando que a Constituição Federal de 1988 é norma hipotético-positiva do Estado Social de Direito, devendo ser seguida e cumprida sem manipulações, razão pela qual a alteração proposta pela Lei Complementar n. 701/2013 não deve prevalecer, devendo os descontos serem mantidos;

Considerando que é entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal o fato de o Poder Executivo não estar obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a Leis hierarquicamente superiores, até que o Poder Judiciário devidamente provocado decida a respeito;

Considerando que é dever do Estado se empenhar na conformação de seus atos à conduta apregoada pela Constituição Federal, em respeito à sua supremacia em relação aos demais atos;

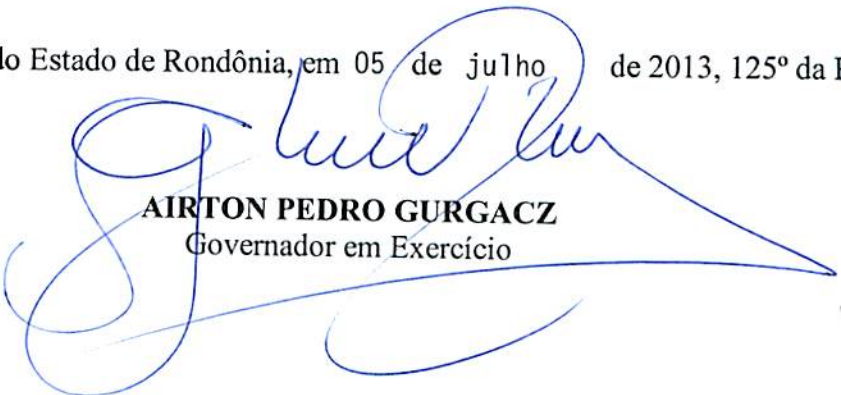
Considerando o teor do Parecer n. 1196/ASSES/GAB/PGE, anexo a este Decreto, proferido pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, ratificado pela Procuradora Geral do Estado,

DECRETA:

Art. 1º. Fica determinado que a Administração Pública Estadual deixará de cumprir os §§ 2º e 3º, do artigo 8º, da Lei Complementar n. 701, de 5 de março de 2013, que "Altera a Lei complementar n. 622, de 11 de julho de 2011".

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 05 de julho de 2013, 125º da República.


AIRTON PEDRO GURGACZ
Governador em Exercício



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA**

ANEXO ÚNICO



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

PARECER nº 1196 /ASSE/GAB/PGE

REFERÊNCIA: Ofício 99/2013/COORDENAÇÃO/CECON/GOVERNADORIA

PROCEDÊNCIA: Coordenadoria Geral da Comissão Especial de Consignações

ASSUNTO: Alteração da Lei Complementar n. 701/2013. Cancelamento de Consignação em pagamento.

SUMÁRIO

EMENTA

RELATÓRIO

FUNDAMENTAÇÃO

I – CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. GARANTIA A CONTRATO. ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL. NORMATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

II - A POSSIBILIDADE DE DESCUMPRIMENTO DE LEI REFUTADA POR INCONSTITUCIONAL PELO PODER EXECUTIVO.

CONCLUSÃO/DISPOSITIVO

EMENTA: LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL - CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO - SERVIDOR PÚBLICO - GARANTIA - CONTRATO DE MÚTUO - DIREITO CIVIL - USURPAÇÃO DE COMPETENCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA ESTADUAL - NÃO CUMPRIMENTO PELO PODER EXECUTIVO - DECRETO - VINCULAÇÃO DE TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL - AJUIZAMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Hymanaut*

Wley 1



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

RELATÓRIO

1. Aporta a esta assessoria processo advindo da Coordenadoria Geral da Comissão Especial de Consignações pedindo análise sobre aplicabilidade da lei complementar n. 122/2013, que dá nova redação ao parágrafo 2º e acrescenta o parágrafo 3º ao artigo 8º da Lei Complementar n. 701, de 05 de março de 2013 com a justificativa do projeto de lei;
2. O requerimento é de análise e emissão de parecer acerca do cumprimento, ou não, da lei tida por inconstitucional;
3. Sem mais, é o que se relata;

FUNDAMENTAÇÃO

I – CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. GARANTIA A CONTRATO. ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL. NORMATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

4. O tema consignação em folha de pagamento já foi analisado no caso relatado no Ofício nº 07/2013/Coordenação/Cecon/Governadoria, tendo sido emitido o PARECER N. 160/2013/ASSES/GAB/PGE. Neste, foi levantada a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça - STJ, por decisão da Segunda Seção (responsável pela análise de matérias relativas ao direito privado), acerca da relação travada entre servidor e instituição financeira, finalizando o STJ por entender que a relação é privada e de direito civil;
5. No parecer supracitado consta a seguinte passagem:

“O desconto em folha é inerente ao contrato, “porque não representa apenas uma mera forma de pagamento, mas a garantia do credor de que haverá o automático adimplemento obrigacional por parte do tomador do mútuo, permitindo a concessão do empréstimo com margem menor de risco”, afirmou no julgamento o

Julmaut
Alves 2



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

relator, ministro Aldir Passarinho Junior, já aposentado" Grifos não presentes no original.

6. Os temas relativos a direito obrigacional, contratos, garantias são temas afetos ao Direito Civil;
7. Os artigos constitucionais acerca da dúvida são claros:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XI - procedimentos em matéria processual;

8. Pela literalidade do texto normativo constitucional, percebe-se que há invasão de competência do Estado de Rondônia pelo fato de a União ser competente, privativamente, para legislar sobre direito civil;
9. Repito: "contrato" é matéria pertencente, de maneira basilar, ao plexo normativo civil - a relação travada pelos servidores estaduais e algumas instituições bancárias e financeiras, em sua maioria, é de contrato de mútuo;
10. Por este espectro, fica cristalina a invasão de competência desta alteração da Lei Complementar, visto que vem tratar de direito civil e não apenas de regras procedimentais em matéria processual;
11. Já se posicionou o Supremo Tribunal Federal - STF:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei 11.446/1997 do Estado de Pernambuco). Vício formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente: ADI 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19-12-2002, Pleno, maioria." (ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-8-2006, Plenário, DJ de 7-12-2006.) No mesmo sentido: ADI 1.595, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 3-3-2005, Plenário, DJ de 7-12-2006.

12. A conclusão presente no parecer supracitado, emitido por esta Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, quanto à aplicabilidade na íntegra da lei estadual, caso houvesse, não expõe que a lei estadual deva ser aplicada mesmo tendo ciência de que é inconstitucional. Argumento neste sentido seria temerário e subversivo ao princípio da supremacia constitucional;

Inform aut

[Assinatura] 3



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

13. A Carta Federal de 1988 é a norma hipotético-positiva do Estado Social de Direito proposto pela República Federativa do Brasil. Deve ser seguida e cumprida sem manipulações;
14. Desta feita, a invasão de competência privativa da União se dá pelo vício formal e material, razão pela qual a alteração da Lei Complementar ora examinada não deve prevalecer, devendo os descontos serem mantidos;
15. Findando este tópico, ressalto que o cancelamento de certa consignação pela comissão gerará direito aos servidores para adquirirem novas consignações, elevando a margem dos 30%, já declarado pelos Tribunais como teto. Ou seja, o cancelamento das consignações, aparentemente, tem intuito de calote e trespasse de responsabilidade por perdas e danos ao Estado de Rondônia;
16. Permitir o cancelamento das consignações, além de inconstitucional, é ser complacente com futura sangria ao erário, corrente a qual não me filio e não permitirei que ocorra;

II - A POSSIBILIDADE DE DESCUMPRIMENTO DE LEI REFUTADA POR INCONSTITUCIONAL PELO PODER EXECUTIVO.

17. Inicialmente, alerta ao fato de considerar a expressão "Poder Executivo" como sinônimo de Administração Pública direta;
18. O Poder Executivo, como o Legislativo e o Judiciário, tem o dever de zelar pela Constituição. Entretanto, questiona-se se, na esteira desse dever, lhe seria permitido deixar de cumprir uma lei (ou ordenar que se descumpra) alegando sua inconstitucionalidade;
19. Pois bem. Considerando que a lei nasce com presunção de constitucionalidade e que é oponível *erga omnes*, ao Chefe do Executivo, que também pode vetar o projeto de lei sob a alegação de inconstitucionalidade, sendo posta em discussão não resta outra solução a não ser cumpri-la;
20. Tal premissa baseia-se na separação dos poderes, na reserva do poder judiciário no controle de constitucionalidade repressivo, preclusão do ato de vetar a lei por parte do Executivo, quando da promulgação;
21. A jurisprudência, tem se manifestado no sentido de que o Poder Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a Leis hierarquicamente superiores, até que o Poder Judiciário, provocado decida a respeito. Tal posicionamento é pacífico no Supremo Tribunal Federal (STF, in RT) 2/386, 3/760; RDA 59/339, 76/51, 76/308, 97/116; RF 196/59; RT 354/139, 354/153, 358/130, 594/218; BDM 11/600);

Jornaut
4



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

22. Sob a égide da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal se posicionou devidamente sobre o tema. Na ADI-MC 221, de relatoria do ministro Moreira Alves, a ementa trouxe o seguinte trecho:

“Em nosso sistema jurídico, não se admite declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo com força de lei por lei ou por ato normativo com força de lei posteriores. O controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Executivo e Legislativo, por sua Chefia – e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade – podem tão-só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais”

23. Assim dispõe Gilmar Ferreira Mendes:

“Da mesma forma, no plano do Município, inexistente a possibilidade de se provocar, de forma direta, um pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a incompatibilidade entre lei municipal e a Constituição Federal. Também aqui, seguindo a orientação fixada pelo Supremo Tribunal, poder-se-ia admitir que a autoridade administrativa negasse aplicação ao direito municipal sob o argumento da inconstitucionalidade.”

24. No Superior Tribunal de Justiça – STJ - há jurisprudência expressa no sentido de permitir que o Executivo não aplique uma lei que no seu entendimento seja inconstitucional. No REsp 23.121, ficou decidido que “o Poder Executivo deve negar execução a ato normativo que lhe pareça inconstitucional”;

25. A 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, julgando o RMS 24675/RJ, decidiu:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CHEFE DE EXECUTIVO QUE SUSPENDE O CUMPRIMENTO DE CERTAS NORMAS INTERNAS DE TCE POR CONSIDERÁ-LAS INCONSTITUCIONAIS. POSSIBILIDADE. VINCULAÇÃO SUBSEQÜENTE DE TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ELE DIRIGIDA. CHEFE DA POLÍCIA CIVIL QUE DEIXA DE CUMPRIR AS NORMAS DA CORTE DE CONTAS EM RAZÃO DA DECISÃO DO GOVERNADOR DO ESTADO. CONDUTA ILEGAL NÃO-CONFIGURADA. 1. Discute-se nos autos a possibilidade e as conseqüências de descumprimento por Chefe da Polícia Civil de normas internas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - doravante apenas TCE - consideradas inconstitucionais pelo Governador do Estado, com caráter vinculante para toda a

Hommaut
Alfonso



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

Administração Pública estadual. 2. O recorrente sustenta que as normas internas TCE que determinavam o dever genérico de envio de editais de licitação à Corte de Contas foram consideradas inconstitucionais pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, motivo pelo qual, na hipótese, não houve descumprimento do art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666/93, mas o cumprimento de determinação constante de parecer normativo apto a vincular toda a Administração Pública estadual. 3. Aduz, ainda, que o art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666/93 estabelece a necessidade de que o Tribunal de Contas, caso pretenda controlar certa licitação, requeria especificamente ao órgão ou à entidade competentes o envio do edital respectivo. Tratando-se de norma geral sobre licitações, tem-se competência privativa da União, razão pela qual as normas internas do TCE seriam inconstitucionais. 4. Os Chefes dos Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais, por tomarem posse com o compromisso de guardar especial observância à Constituição da República (arts. 78 da CR/88 e 139 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), podem deixar de cumprir lei que entendam por inconstitucional, ainda que sem manifestação do Judiciário a respeito, decisão esta que vincula toda a Administração Pública a eles subordinada e que importa na assunção dos riscos que decorrem de suas escolhas político-jurídicas. Precedente do STF. 5. Dessa forma, mesmo sem adentrar na discussão da inconstitucionalidade das normas internas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em face dos arts. 113, § 2º, da Lei n. 8.666/93 e 22, inc. XXVII, da CR/88, é de fácil visualização que a simples existência de orientação emanada do Governador do Estado do Rio de Janeiro é suficiente para afastar a ilegalidade da conduta do recorrente - que, como Chefe da Polícia Civil da Secretaria de Estado de Segurança Pública, deixou de enviar edital de determinada licitação para controle do TCE. 6. Legal a conduta, nula a penalidade pecuniária imposta. 7. Não fosse isso bastante, o STF, analisando recurso extraordinário interposto também pelo ora recorrente, com fundamentos idênticos, já entendeu pela efetiva incompatibilidade das normas internas do TCE com a CR/88 (RE 547.063/RJ, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, Primeira Turma, DJe 12.12.2008). 8. Recurso ordinário provido.

26. Na doutrina, o atual Ministro da Corte Suprema e grande constitucionalista pátrio, Luís Roberto Barroso ¹ defende a possibilidade de o Executivo não cumprir uma lei que considere inconstitucional, tendo como principal argumento a supremacia da Constituição;

¹ BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

Homaut
Ass. 6



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

27. Alexandre de Moraes ² tem o mesmo posicionamento, admitindo, contudo, a possibilidade de um exame posterior pelo Poder Judiciário;
28. Pontes de Miranda:

“A Constituição sobrepõe-se à entidade central, às componentes, aos próprios indivíduos e a todos os órgãos do Estado. A subordinação é que é igual. Todos são igualmente subordinados à Constituição.”

29. E ainda segue dizendo:

“(…) a Administração pode abster-se, e dizer porque se abstém, sempre que sua ação dependa de implícita solução à questão prévia da inconstitucionalidade. A decisão administrativa sobre inconstitucionalidade ou ilegalidade não desconstitui (só a sentença judiciária o faz) mas dá ensejo à abstenção, se e enquanto não sobrevém a decisão judiciária.”

30. Segundo entendem alguns autores, aplicar a lei inconstitucional é negar vigência à Constituição, de modo que, havendo conflito entre a lei e a Constituição, pode o Executivo negar cumprimento a uma lei que entenda inconstitucional;
31. Mais do que um *poder*, entendem estes autores ser um *dever* do Chefe do Executivo, que, assim o fazendo, estaria prestigiando a Constituição;
32. Os argumentos no sentido da possibilidade de o Executivo negar cumprimento a lei que entende ser inconstitucional são fortes;
33. O principal deles consiste na supremacia da Constituição, como já dito em ponto anterior. A Constituição está no topo do ordenamento. É o fundamento de validade das demais normas. Disso decorre a nulidade das normas com ela incompatíveis. E mais: a supremacia da Constituição pressupõe a respectiva aptidão para orientar condutas. É preciso que a Constituição seja dotada de o que o Professor Konrad Hesse³ chamou de “força normativa”. Para tanto, cumpre ao Poder Executivo – um dos principais responsáveis pela ordem constitucional – empenhar-se na conformação da própria conduta à Constituição. Logo, ao deparar-se com uma lei inconstitucional, há de preterir-la, em prol da Carta Maior. Comportamento contrário traduziria verdadeiro desprezo à supremacia desse diploma e contribuiria para o enfraquecimento da respectiva força normativa. Em outros termos, a Administração deverá pautar sua atuação pelo princípio da legalidade constitucional, não lhe sendo dado aplicar a lei e violar a Constituição;

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.

³ HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

Moraes
[Signature] 7



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

34. O dogma da nulidade é outro argumento para a defesa do descumprimento de leis inconstitucionais pelo Poder Executivo. A decisão que declara a inconstitucionalidade da lei tem efeitos *ex tunc*, ou seja, retroage ao momento em que esta foi editada. Assim, o ato nela fundado perde o respectivo fundamento de validade e deve ser invalidado⁴, a não ser que esteja protegido por alguma fórmula de preclusão. Se o ato será invalidado, é incoerente obrigar a Administração a praticá-lo⁵;
35. A interpretação conforme é o terceiro argumento que reforça a possibilidade de o Poder Executivo recusar-se a descumprir leis inconstitucionais;
36. Mesmo aqueles que sustentam estar o Executivo atrelado à observância de leis inconstitucionais defendem a interpretação conforme no âmbito administrativo;
37. Ou seja, aceitam que, se um determinado texto normativo admite duas compreensões – uma conforme a Constituição e outra desconforme –, o Executivo deve afastar o sentido incompatível e observar o consentâneo com a Constituição. A interpretação conforme implica o descumprimento em parte da lei, justamente no sentido inconstitucional. Se o descumprimento parcial da lei por inconstitucionalidade é admitido, não há razão para negar o descumprimento total, já que a ambas as atividades ostentam idêntica natureza. Excluir sentidos incompatíveis com a Constituição significa controlar a constitucionalidade da lei. Carece de lógica, portanto, conferir tal prerrogativa apenas quando o texto comportar duas interpretações – uma conforme e outra desconforme;
38. Outro argumento em prol do descumprimento de leis inconstitucionais pelo Executivo refere-se ao direito de resistência, que pode ser tratado sob dois ângulos;
39. Sob o primeiro, sustenta-se que “até mesmo o particular pode recusar o cumprimento à lei que considere inconstitucional, sujeitando-se a defender sua convicção caso venha a ser demandado. Com mais razão, deverá poder fazê-lo o chefe de um Poder”⁶. Sob esse ângulo, o argumento não procede;
40. Ao se recusar a observar uma lei por considerá-la inconstitucional, o particular o faz por sua própria conta, assumindo os riscos de a lei ser constitucional;
41. Diferente é a posição do Executivo, pois o risco não é apenas do agente que delibera pelo descumprimento da lei, mas de toda a Administração Pública e, em última análise, da sociedade, que suportará, ainda que indiretamente, o ônus proveniente de

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 432. Vale conferir também p. 441 e ss.

⁵ MEDEIROS, Rui. A decisão de inconstitucionalidade: os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei. Lisboa: Universidade Católica, 1999, p. 212.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 71.

Jeremias
Albani 8



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

- um juízo equívocado de constitucionalidade. A posição do Executivo não pode, portanto, ser equiparada à dos particulares⁷;
42. Sob o segundo ângulo, o argumento procede – cuida-se da impossibilidade de ser legítima a *resistência à resistência*. O raciocínio é o seguinte: não é razoável considerar legítima a resistência dos particulares à conduta do Executivo que seria também legítima – pela óptica de alguns – de aplicar leis inconstitucionais;
 43. Ora, ou a aplicação das leis inconstitucionais é legítima, o que impedirá a resistência dos particulares, ou é ilegítima, o que possibilitará a resistência deles. Vale dizer: é incoerente que ambas as condutas sejam qualificadas como legítimas. Apenas uma o será, a saber, a resistência dos particulares, e não a atitude da Administração de observar a lei conflitante com a Constituição⁸;
 44. Essas razões⁹, em especial o princípio da supremacia da Constituição, exigem que o Poder Executivo, ao se deparar com uma lei inconstitucional, se recuse a observá-la;
 45. Por outro lado, não subsistem os argumentos contrários à possibilidade de o Executivo descumprir leis inconstitucionais. A manutenção de todos os argumentos, até agora proclamados, visa evitar a falácia do espantalho¹⁰;
 46. Ana Cláudia Nascimento Gomes sustenta:

“Por ‘rejeição de leis inconstitucionais’, entenda-se o ato, neste caso específico, proveniente de uma autoridade administrativa, e desaplicação de uma lei com fundamento na sua desconformidade com a Constituição (...). O juízo de inconstitucionalidade, reputando inconciliável com a Constituição a lei que deveria ser executada administrativamente, é levado a efeito pela própria autoridade, por razões de necessidade, quando do cumprimento de seus comandos (...) De acordo com essa linha de raciocínio, a prática de atos jurídico-públicos em consonância com leis inconstitucionais não há de ser legítima e, portanto,

⁷ É o que sustenta André Salgado de Matos. A fiscalização administrativa da constitucionalidade. Coimbra: Almedina, 2004, p. 304-305.

⁸ Em sentido contrário, André Salgado de Matos. Op. cit., p. 305.

⁹ Há ainda o argumento relacionado ao efeito da decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal em ADIn e ADC. Ao prever que a decisão em que se declara a constitucionalidade de um preceito vinculará o Poder Executivo, o art. 102, § 2º, da CF/1988 pressupõe que, antes de proferida essa decisão, o Executivo é livre para deixar de aplicar uma lei por inconstitucionalidade. De fato, se, antes da decisão de constitucionalidade, o Executivo fosse obrigado a cumprir todas as leis, ainda as que reputassem inconstitucionais, a previsão de efeito vinculante da decisão de constitucionalidade seria inócua, porquanto, desde a edição da lei, o Executivo estaria vinculado a sua observância irrestrita. (BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 71-72)

¹⁰ “A falácia do homem de palha (também falácia do espantalho) é um argumento informal baseado na representação enganosa das posições defendidas por um oponente. ‘Armar um homem de palha’ ou ‘tramar um argumento homem de palha’ é criar uma posição que seja fácil de refutar, e em seguida, atribuir essa posição ao adversário. Uma falácia do homem de palha pode ser *de facto* uma técnica de retórica bem-sucedida (isto é, pode conseguir convencer as pessoas) mas, é realmente uma falácia desinformativa porque a argumentação real do oponente não é refutada. O nome da falácia deriva da prática de se usar espantalhos no treinamento de combate. Em tal prática, um ‘homem de palha’ representa o inimigo, e é criado apenas para que possa ser atacado.” (Disponível em: www.wikipedia.com.br)

M. M. M. M. M. 9
Assinatura



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

procedimentos devem existir para que a mesma não se implemente (...) Decerto já não basta que a Administração apenas prossiga o interesse público. Mister atingir os seus fins com a maior rentabilidade (econômica, social e jurídica) possível. Assim, a Administração Pública moderna deve ser desburocratizada, eficiente e dinâmica, de modo que a sua resposta, para além de legal, também corresponda às necessidades atuais e momentâneas (...) Contudo essa "flexibilidade" administrativa (ou, se quiser, essa 'mutabilidade' administrativa), indispensável em determinadas situações e, por isso, constitucionalmente assegurada, é por vezes obstaculizada pela lei, no caso, inconstitucional. Poder-se-á cogitar que, nessas condições, um poder de rejeição de leis inconstitucionais estaria constitucionalmente legitimado."

47. O principal a se considerar é que na prática é extremamente necessário que possa o administrador público assim agir, a fim de bem administrar, dentro dos ditames legais e constitucionais vigentes, sob pena de tornar inviável a aplicação das políticas públicas a que se propõe;
48. Hely Lopes Meirelles ensina:

"O cumprimento de leis inconstitucionais tem suscitado dúvidas e perplexidades na doutrina e na jurisprudência, mas vem-se firmando o entendimento – a nosso ver exato – de que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis hierarquicamente superiores.

Os Estados de direito, como o nosso, são dominados pelo princípio da legalidade. Isso significa que a Administração e os administrados só se subordinam à vontade da lei, mas da lei corretamente elaborada. Ora, as leis inconstitucionais não são normas jurídicas atendíveis, pela evidente razão de que colidem com mandamento de uma lei superior, que é a Constituição. Entre o mandamento da lei ordinária e o da Constituição deve ser atendido o desta e não o daquela, que lhe é subordinada. Quem descumpra lei inconstitucional não comete ilegalidade, porque está cumprindo a Constituição.

Ocorre, porém, que, como os atos públicos trazem em si a presunção de legitimidade, não cabe ao particular negar lhes validade por entendimento próprio, sem que antes obtenha do Judiciário a declaração de invalidade. Com a Administração, todavia, a situação é diversa, porque a presunção de legitimidade milita a favor dos atos de todos os agentes do Poder Público. Nivelados no plano governamental, o Executivo e o Legislativo praticam atos de igual categoria, e com idêntica presunção de legitimidade. Se assim é, não se há de negar ao Chefe do Executivo a faculdade de recusar-se a cumprir ato legislativo

J. Meirelles
10



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

infraconstitucional, desde que por ato administrativo formal e expreso (decreto, portaria, despacho etc.) declare a sua recusa e aponte a inconstitucionalidade de que se reveste.”

49. O não cumprimento ou a não aplicação de lei inconstitucional pelo Poder Executivo deve se dar, internamente, baseado em ato determinando tal prática no âmbito da Administração. Como sustentou Hely Lopes Meirelles, este comando deve se dar por Decreto, portaria, despacho ou algo equivalente;
50. Para enriquecer o debate, o professor Sylvio Motta ainda cita a lição de Rodrigo Lopes¹¹ que evoca a Súmula 473 do STF¹², para afirmar:

“reconhece-se pacificamente que o órgão estatal que desempenhe atividade administrativa tem o poder-dever de anular atos que violem dispositivos legais. A fortiori, se tais atos desacatarem comandos constitucionais, deverá o órgão anulá-los. Assim, por exemplo, se o chefe de Poder Executivo se depara com decreto de seu antecessor, em plena vigência, que repute inconstitucional, poderá, baseando-se no sobredito verbete n.º 473, editar outro decreto anulando aquele por inconstitucionalidade. Neste caso, como se torna evidente, exerceu-se controle da constitucionalidade político (rectius: não-jurisdicional) e repressivo”. (2006:551).”

51. O Poder Executivo é órgão de execução, incumbido de executar a máquina administrativa, cabe-lhe o direito de administrar com estrita observância as normas constitucionais. Salientando ainda que este entendimento resulta do compromisso que o chefe do Executivo, segundo o qual promete manter, defender e cumprir a Constituição, e ainda, citando as palavras do Sr. Ministro Cândido Mota: “o zelo pela intangibilidade do regime não é, por certo, privilégio do Judiciário, uma vez que todos os Poderes da República são guardas da Constituição”. (RTJ 2/121);
52. É o comando presente na Constituição Federal e de reprodução obrigatória na Carta Estadual, como bem preceitua a Rondoniense:

Art. 57. O Governador e o Vice-Governador do Estado tomarão posse em sessão da Assembléia Legislativa, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, promover o bem geral e desempenhar com lealdade e integridade suas funções.

¹¹ LORENÇO, Rodrigo Lopes. Controle de Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

¹² “A administração pode anular seus próprios atos quando eivado de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

CONCLUSÃO/DISPOSITIVO

53. Por tudo exposto:

i. OPINA-SE:

- a. O Poder Executivo tem o poder-dever de descumprir leis que se verifiquem inconstitucionais;
- b. A prerrogativa de ordenar o descumprimento de lei reputada por inconstitucional pela Procuradoria Geral do Estado de Rondônia é do Governador do Estado, e não da PGE-RO;
- c. O caráter abrangente pretendido com a decisão de descumprimento pode seguir duas lógicas:
 1. A dos pareceres normativos da PGE, ou seja, após aprovação por 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Superior da Procuradoria Geral, deve a Procuradora Geral do Estado propor ao Governador do Estado de Rondônia a outorga de efeito normativo ao parecer exarado pela Instituição, vinculando, sem exceção, todo o Poder Executivo do Estado (artigo 11, inciso VI, da LC n. 620/2011);
 2. Ou a emissão direta de Decreto pelo Governador, ordenando o não cumprimento da lei no que concerne ao cancelamento de consignações, pois apenas com a chancela do Governador do Estado a manifestação favorável ao descumprimento de lei inconstitucional vinculará toda a administração pública, seja ela direta ou indireta, não fazendo sentido que se autorize a não aplicação de lei reputada inconstitucional em âmbito limitado do Poder Executivo (apenas uma secretaria ou órgãos), como decorreria da normativa conferida aos pareceres da PGE tão somente aprovados pelo (a) Procurador (a) Geral de Estado, na forma do artigo 11, inciso V, da LC n. 620/2011;
- d. É o governador que tem a primazia de gerir a Administração Pública estadual e poder de decidir sobre o descumprimento abrangente de lei reputada inconstitucional pela PGE. Assim, garante-se a segurança jurídica e estabilidade do sistema,

J. Maut
[Assinatura]



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA



ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA DO GABINETE DA PGE/RO

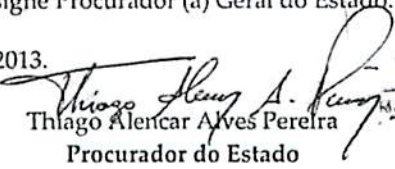
distribuindo-se, corretamente, as responsabilidades políticas e jurídicas dos atores envolvidos.

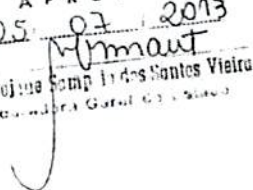
ii. RECOMENDA-SE:

- a. Pelo imediato envio de cópia deste parecer a Secretaria de Estado da Casa Civil, Governadoria, para, caso o Governador de Estado concorde com o descumprimento desta lei, refutada inconstitucional em parecer desta PGE, confeccionar Decreto - ordenando que a administração pública estadual deixe de cumprir os parágrafos 2º e 3º do artigo 8º da Lei Complementar n. 701/2013, com imediata publicação no Diário Oficial do Estado - DOE;
- b. E, em ato subsequente ao Decreto, o imediato ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em face dos dispositivos inconstitucionais presentes na lei;

À apreciação superior da insigne Procurador (a) Geral do Estado.

Porto Velho, 05 de julho de 2013.


Thiago Alencar Alves Perelra
Procurador do Estado

APROVO
05.07.2013

Marta Hojima Campesino dos Santos Vieira
Procuradora Geral do Estado