



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

*EXCELETÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.*



1418 0573 00407  
07

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, JOSÉ DE ABREU BIANCO, juntamente com o Procurador - Geral do Estado (Lei Complementar Estadual nº 20/87), vem a presença de Vossa Excelência, com fundamento nos preceitos estabelecidos nos arts. 103,V e 102,I, alínea "a", da Constituição Federal propor **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM O PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, da integralidade da Lei Estadual nº 791, de 10 de novembro de 1998, publicada no DOE nº 4129 de 20.11.98, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:





ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

---

DA LEI IMPUGUINADA

Dispõe a Lei nº 791, o seguinte:

Matéria vetada pelo Governador do Estado e mantido o texto pela Assembléia Legislativa, do Projeto de Lei que “Autoriza o Poder Executivo Estadual a conceder Abono Especial Mensal a todos os servidores em efetivo exercício nos órgãos da Administração Direta do Estado, e dá outras providências”.

A Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia manteve e eu, Marcos Donadon, Presidente da Assembléia Legislativa, nos termos do § 7º do art. 42 da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder Abono Especial Mensal, adicionado ao vencimento básico dos servidores lotados e em efetivo exercício nos órgão da Administração Direta, conforme a seguir especificado:

- I- Grupos Ocupacionais de Apoio Operacional e Serviços Diversos e demais cargos equivalentes, a importância de R\$ 80,00 (oitenta reais).



ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

- II- Grupos Ocupacionais de Apoio Técnico e Administrativo e demais cargos equivalentes, a importância de R\$ 100,00 (cem reais);
- III- Grupos Ocupacionais de Atividades de Nível Superior e demais cargos equivalentes, a importância de R\$ 120,00 (cento e vinte reais).

Art. 2º- Excluem-se do benefício desta Lei os servidores lotados e em efetivo exercício nos órgãos e unidades escolares da Secretaria de Estado da Educação, e os Policiais Cíveis e Militares do Estado de Rondônia.

Art. 3º- Ficam estendidos os benefícios desta Lei aos servidores lotados e em efetivo exercício na Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO.

Art. 4º- As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.





ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

**Art. 5º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos financeiros a 1º de junho de 1998.**

**Art. 6º- Revogam-se as disposições em contrário.**

Da simples leitura da Lei impugnada, constata-se que o legislador estadual, por iniciativa própria, à revelia do Poder Executivo e sem qualquer preocupação com as possibilidades do Erário estadual, concedeu aos servidores públicos da Administração Direta, e aos servidores lotados e em efetivo exercício na Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, “Abono Especial Mensal”.

Tal pretensão, que certamente qualquer governante de país rico gostaria de ver concretizada, porquanto visa minimizar as dificuldades financeiras, sem prejuízo da inspiração demagógica, demonstra total desconhecimento, da disciplina atinente ao processo legislativo e da preordenação constitucional federal estatuída para a elaboração de normas legais.

A atividade legiferante deve ser exercida visando à satisfação do interesse público. Mas, também, indispensável exerce-la de modo responsável, correto, para que possa ter validade e eficácia, atendendo às finalidades que motivaram a sua edição.

Nesse aspecto, assume destaque a questão da iniciativa das leis, isto porque, dependendo da matéria, a competência para iniciar o processo legislativo é conferida com exclusividade, ou privativamente, a certas pessoas ou a determinados órgãos, os quais não podem renunciar essa prerrogativa, por força de mandamento constitucional. Muito menos, essa competência permite ser invadida ou usurpada.



ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

As normas de hierarquia inferior terão eficácia quando harmonizadas com a Constituição Federal.

Se há desarmonia entre a norma de grau inferior e a Constituição Federal, origina-se aí a denominada incompatibilidade vertical podendo ser vista sob dois ângulos: o formal e o material.

Seja qual for a incompatibilidade – formal ou material -, há de ser sanada, em respeito a supremacia da Constituição.

Assim, a presente ação tem como objeto restabelecer o ordenamento jurídico, de modo a adequá-lo com o ordenamento constitucional básico.

**A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA LEI IMPUGUINADA.**

A Lei Estadual nº 791/98, em exame, indubitavelmente, está eivada de inconstitucionalidade, tanto formal quanto material, já que editada por órgão (Assembléia Legislativa Estadual) sem competência para fazê-lo, além de consubstanciada a manifesta contrariedade a princípios e normas da Constituição Federal.

Através da Mensagem nº 034, de 15 de julho de 1998, constata-se que o referido Projeto de Lei, oriundo da Assembléia Legislativa, encaminhado com a Mensagem nº 28/98, de 26 de junho de 1998, foi integralmente vetado pelo, então Governador do Estado. Entretanto, como se vê no próprio corpo da Lei, o texto foi mantido em sua totalidade.





ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

Quanto a inconstitucionalidade por vício formal, há violação clara dos artigos 2º; 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” , “b”; 63, inciso I e 84, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, que assim expressam:

“Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”

“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 previsto desta constituição.

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

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;



ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

**Art. 63 – Não será admitido aumento da despesa prevista:**

**I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º;**

**Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República:**

**III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.**

Os artigos supratranscritos, observadas as necessárias adequações, correspondem aos artigos da Constituição do Estado de Rondônia, estes, também inconciliáveis com a lei ora impugnada.

Ao conceder “**Abono Especial Mensal**” ao servidor público estadual, e em efetivo exercício nos órgãos da Administração Direta, por iniciativa própria, o Chefe do Poder Legislativo invadiu e usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo, afrontando, desse modo, o princípio da separação e independência de Poderes, erigido em cláusula pétrea, nos termos expressos no artigo 60 § 4º, da Carta Brasileira.

Pois bem! Como se não bastasse, utilizou-se de procedimento igualmente inaceitável, uma vez que a situação expressa do artigo 3º da Lei Estadual nº 791/98, produz majoração de remuneração indevida, aos servidores lotados e em efetivo exercício na Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia.





ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

Em verdade, a Constituição Federal, bem como a Estadual, reservou competências privativas à Câmara e à Assembléia para iniciar o Projeto de Lei que dispor sobre fixação da respectiva remuneração. Entretanto, a Constituição Federal, assegura revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, senão vejamos:

**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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

**X - a remuneração dos servidores públicos e subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.**

Em verdade, quando a Lei Maior reservou privativamente a iniciativa de lei, a cada um dos Poderes, disponente sobre remuneração, certamente pretendeu preservar critérios, de modo a não onerar o Erário à revelia, evitando o exercício abusivo do poder.

De outra parte, é incontroverso o vício material da regra ditada através do art. 3º, da Lei nº 791/98.





ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

Primeiramente, porque impõe ao Erário a obrigação de pagar aos servidores do Poder Legislativo, a título de abono, os valores mensais, alí estipulados, o que seguramente constitui outra ofensa ao ordenamento constitucional, até pela diferença dos valores alí expressos.

De fato, o que se tem agora é um explícito e incontestado aumento de remuneração, sendo mais do que patente a ofensa do malsinado "Abono Especial Mensal", aos ditames do art. 37, inciso X da Constituição Federal.

Sem muita dificuldade, conclui-se que o censurado dispositivo da lei estadual contraria frontalmente a vedação estampada na Lei Maior, daí porque padece de mais essa inconstitucionalidade.

Ressalte-se que se trata de norma com repercussão imediata, independente de regulamentação.

Avulta, ainda, a circunstância de que a norma ofende o princípio da isonomia garantida que é a revisão assegurada de modo: geral, anual, na mesma data, e no mesmo índice.

Por outro lado, esse insólito "Abono Especial Mensal", "mascara" aumento salarial, quando determina-se que seja "adicionado ao vencimento básico", à margem de qualquer previsão de receita para atendê-lo, independentemente da revisão geral dos ganhos do funcionalismo, pelo que, além de inconstitucional, pernicioso à política que se quer implementar visando a contenção de despesas públicas.



ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

Na oportunidade, vale transcrever decisões de Tribunais Superiores:

**“EMENTA: ADIN. Resolução administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Ato normativo. Aumento geral de vencimento. Medida cautelar deferida por despacho. Decisão referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Reveste-se de caráter normativo, para efeito de impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade, a resolução administrativa que, emanada de Tribunal, defere a Magistrados e servidores um certo percentual de reajuste de vencimentos. Plausibilidade jurídica da tese de que o reajuste de vencimentos deferido a apenas uma parcela de agentes públicos, por ato administrativo, sobre violar o princípio da reserva de lei, descumpra o comando constitucional que garante revisão global e simultânea da remuneração dos servidores públicos, civis e militares.” (STF. ADIMC 664/SP. Rel.: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Decisão: 11/03/92. Em. de Jurisp., v. 1739-03, p. 424. DJ I de 08/04/94, p. 7.241.)**





ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

---

“EMENTA: RMS. Constitucional. Administrativo. Servidor público. Vencimentos. Aumento. Poder Judiciário. O aumento dos vencimentos dos servidores públicos realiza-se por lei (sentido formal). Conjugam-se Poder Legislativo e Poder Executivo. Obedece a alguns princípios, dentre eles, que a revisão geral da remuneração se opera sem distinção de índices entre servidores civis e militares e é feita sempre na mesma data (Constituição da República, art. 37, X). O Poder Judiciário não pode alterar vencimentos, remuneração dos servidores. Nessa linha, o enunciado da Súmula 339 do Supremo Tribunal Federal. De outro lado, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (idem, art. 5º, XXXV). Distinguem-se, pois, duas situações jurídicas: a) o Judiciário não pode aumentar vencimentos; b) se o pagamento dos vencimentos não obedece à lei, o Judiciário deve corrigir a omissão, impondo que sejam *secundum legis*. (STJ. ROMS 3698/MS. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. 6ª Turma. Decisão: 12/12/94. DJ de 13/02/95, p. 2248).



ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Procurador  
- Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito  
Federal, em Revista de Licitações & Contratos - Editora Consulex.,  
nº 1 - 15/07/98, pág. 8, "Controle Da Administração Pública Em  
Ano Eleitoral", preleciona o seguinte:

...

a. 3) Concessão de benefícios e vantagens

A política demagógica que se presencia às vésperas de eleição tem comprometido longos anos de sacrifício e austeridade, fato que, somado ao exame apenas tardio e posterior dos atos da Administração - e não prévio e concomitante -, tem dificultado a reparação do erário e contribuído para a instabilidade das relações jurídicas.

Nesse momento, políticos da situação costumam adotar medidas para conquistar votos de servidores públicos, infringindo princípios informadores do orçamento e, por que não dizer, da moralidade administrativa.

Com o intuito da reeleição - cuja consagração aqui no Brasil como na Argentina foi cercada de escândalos alusivos à negociata de votos -, deveria a Lei Eleitoral vedar, por período mínimo de um semestre antecedente ao sufrágio, a concessão de benesses ou reajustes de vencimentos, a qualquer título, fato que aqui se registra como mera sugestão.





ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

---

Para restaurar a isenção do processo eleitoral e a conformidade da aplicação da aplicação de rendas é mister:

- 1) considerar que toda a Administração Pública está jungida ao princípio da legalidade – art. 37, *caput*, da CF/88 – e, portanto, só pode conceder benefícios e vantagens se previstos expressamente na lei;
- 2) observar se as leis preenchem os requisitos de validade e eficácia, pois a Constituição exige no art. 169, *caput*, que a despesa de pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal não exceda os limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 82. Contrastar a lei com a norma que estabelece ainda o Estatuto Político Fundamental: “A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração ou criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão de pessoal, a qualquer título, pelo órgão e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

---

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

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

3) que os Tribunais de Contas, usando da competência assegurada no art. 97 da Constituição, expressamente declarada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula nº 347 da jurisprudência dominante, apreciem a constitucionalidade das leis instituidoras de despesas em contrariedade com o disposto na alínea precedente e assinem prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao resguardo do erário e, se não atendidos, sustentem a execução da despesa, em conformidade com o art. 71, inciso IX e X, da Constituição;





ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

Por outro lado, o art. 3º da Lei nº 791/98 encontra-se entrelaçado com as normas inseridas nos demais artigos da referida Lei. E assim, faltando àqueles a devida constitucionalidade, por vício de iniciativa, no mínimo resta-se prejudicado, vez que, sendo declarada a inconstitucionalidade dos demais artigos, este ficará sem parâmetros de valores e portanto inaplicável.

Em síntese do que foi exposto, verifica-se que a referida Lei é formal e materialmente inconstitucional porque emana de órgão sem competência para editá-la; porque despreza o princípio da independência e da harmonia que deve nortear as relações entre os Poderes Públicos; porque manda que o referido abono seja adicionado mensalmente aos salários dos servidores, mascarando aumento indevido; porque agride a autonomia do Estado e retira sua capacidade de organizar-se; porque olvida as normas gerais que disciplinam as finanças públicas; além de ofender o princípio da isonomia mantido pelo art. 5º, I, da Constituição Federal, conforme fartamente demonstrado.

### DA MEDIDA CAUTELAR

*In casu*, demonstrados e satisfeitos, os pressupostos para a concessão da medida cautelar, frente a plausibilidade jurídica dos argumentos acima expendidos, demonstrado está que a regra verberada colide com vários princípios, além de violar normas do Ordenamento Constitucional, o que evidencia a fumaça do bom direito, a justificar a pronta atuação dessa Suprema Corte, resguardando e fazendo respeitar a Constituição da República.

@  
du3



ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

---

Quanto ao *periculum in mora*, a situação se agrava, pois a prevalecer a norma irrogada ficará o Estado de Rondônia, obrigado a pagar aos seus servidores, "Abono Especial Mensal", e permanente, além de que não se pode desprezar as possíveis incidências de vantagens, nas quais estariam sendo considerado o mascarado abono, que se determinou "adicionar ao vencimento básico dos servidores".

A antevisão da impossibilidade de arcar com esse indevido ônus, leva este Governador, no cumprimento de seus deveres, a determinar o reexame de concessões feitas irregularmente, motivo bastante para insatisfação dos beneficiários. Entretanto, somos sabedores que os servidores públicos, deste Estado, são compromissados com os superiores interesses da coletividade, mormente quando tem conhecimento da difícil situação enfrentada pelo Estado.

Por certo, o Estado não tem condições de suportar esse gravame criado à revelia do Executivo, sem nenhum planejamento ou previsão.

O prejuízo que o Estado vem sofrendo em consequência da norma, ora impugnada, além de intolerável, é mais do que incerto ou de difícil reparação.

Sensível, como não poderia deixar de ser, essa Suprema Corte, em inúmeros julgados, concedeu medidas cautelares para suspensão de normas inconstitucionais. (*in Lex* - JSTF 131/10; 001/138-9; 140/25).





ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

**DO PEDIDO FINAL**

Finalmente, concedida a medida cautelar, e por todo o exposto, bem como pelo mais que a jurisprudência dessa Corte oferece em fundamento destas razões, requeiro as Vossas Excelências que receba e processe a presente Ação, para determinar liminarmente a suspensão da execução e eficácia da Lei Estadual nº 791, de 10 de novembro de 1998, solicitando as informações da Assembléia Legislativa Estadual e a oitiva da douta Procuradoria Geral da República e seja, a final, julgada procedente, com a declaração definitiva das inconstitucionalidades apontadas, resguardando o interesse público, que me cabe defender, mas sobretudo, para que se restabeleçam a supremacia e o respeito da Constituição da República Federativa do Brasil.

N. termos,  
P. deferimento.

Porto Velho, 18 de fevereiro de 1999.

**JOSÉ DE ABREU BIANCO**  
*Governador do Estado*

**LUCIANO ALVES DE SOUZA NETO**  
*Procurador - Geral do Estado*

**LEILA LEAO BOU LTAIF**  
*Procuradora do Estado OAB/RO 183-B*