



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPC/RO**, Órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição Federal, com sede na Av. Presidente Dutra, 4229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, por intermédio de seus Procuradores de Contas infra-assinados, no exercício da missão institucional do Órgão de resguardar a ordem jurídica, o regime democrático e a proteção da Lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus Municípios, formula a presente

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA

em face de **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, e **Alex Mendonça Alves**, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, em virtude dos atos de ordenação de despesas decorrentes da aplicação da Lei Complementar Estadual nº 1.328, de 6 de abril de 2026, iminentes ou em curso de execução, em inobservância aos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal — notadamente os artigos 61, § 1º, inciso II, 37, incisos X e XI, 38, inciso IV, e 165, *caput*, e pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias —, bem como às diretrizes vinculantes fixadas por este Tribunal de Contas no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, consoante os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DOS FATOS

A **Lei Complementar Estadual (LCE) nº 1.328, de 6 de abril de 2026**, publicada no Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 65, na mesma data de sua sanção, resultou da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 190/2026, de autoria coletiva de membros da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

O diploma autoriza e regulamenta a conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade adquirida e não usufruída, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo estaduais, em favor de militar da ativa e da reserva, servidor público efetivo estadual e até municipal, e de detentor de mandato eletivo desprovido de vínculo estatutário com a Administração Pública, todos investidos em cargo parlamentar ou no Poder Executivo.

Além de disciplinar os requisitos para o exercício do direito, a norma estabelece metodologia própria de composição da base de cálculo da conversão, referenciando expressamente verbas

previstas na Resolução nº 176/2011 da Assembleia Legislativa de Rondônia e na Lei Estadual nº 5.734/2024.

Ocorre que a redação final do diploma se distanciou substancialmente dos parâmetros fixados pela Constituição Federal, pelas normas de responsabilidade fiscal e pelas diretrizes consolidadas no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, por meio do qual a Corte de Contas, em resposta à consulta formulada pelo Chefe do Poder Legislativo Estadual, delimitou balizas rigorosas para a conversão de licença-prêmio em pecúnia em favor de servidores públicos no exercício de mandato eletivo.

Os vícios identificados, cuja demonstração analítica se desenvolverá nas seções subsequentes, apresentam potencial para ensejar atos administrativos de ordenação de despesas fundados em norma contrária à Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal e às diretrizes exaradas pelo Tribunal de Contas. A peculiaridade da hipótese reside no fato de que o descumprimento das teses dessa Corte não decorre de conduta administrativa isolada, mas da superveniência de texto legislativo cuja validade jurídica apresenta severas incongruências, o que confere à atuação fiscalizatória caráter preventivo e urgente.

Em razão disso, o Ministério Público de Contas (MPC) formalizou a competente Representação perante o Ministério Público do Estado de Rondônia (MPE-RO), com o escopo de provocar o controle abstrato de constitucionalidade. A medida encontra-se alicerçada, em síntese, na identificação de inconstitucionalidades formais e materiais da LCE nº 1.328/2026, decorrentes de incompatibilidades normativas com a Constituição Federal, com potencial para ofender, em tese: **(i)** a reserva de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria de regime jurídico de servidores (art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da CF); **(ii)** as exigências de responsabilidade fiscal para a criação de despesa pública (art. 165, caput, da CF, e art. 113 do ADCT); **(iii)** a autonomia municipal e o pacto federativo (arts. 1º, *caput*, 18, *caput*, 30, inciso I, e 39, *caput*, da CF); **(iv)** os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia (arts. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da CF); **(v)** o princípio da legalidade estrita em matéria remuneratória (art. 37, inciso X, da CF); **(vi)** o teto remuneratório constitucional (art. 37, inciso XI, da CF); e **(vii)** o regime constitucional do servidor público investido em mandato eletivo (art. 38, inciso IV, da CF).

No âmbito da fiscalização ordinária e do controle externo, a presente Representação revela-se urgente e estritamente necessária para atuar de forma preventiva, com o fito de orientar e precaver a Administração Pública contra a iminente prática de atos de ordenação de despesas que, sob o pretexto de aplicar a nova legislação, contrariem a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as diretrizes fixadas por essa Corte no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, obstando, assim, eventual e irreparável lesão ao erário.

Feitas essas considerações, passa-se à demonstração analítica dos fundamentos jurídicos que evidenciam as graves violações da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 ao texto constitucional federal e estadual, especialmente no que concerne ao vício formal de iniciativa legislativa, à usurpação da autonomia municipal, ao desrespeito ao regime remuneratório dos agentes públicos e às demais questões examinadas nos tópicos subsequentes.

II. DO DIREITO

a) Da essencialidade do Tribunal de Contas na proteção do interesse público

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 70, confere às instituições de controle externo a incumbência primordial de fiscalizar o emprego dos recursos públicos, zelando pela conformidade dos atos de gestão aos postulados da licitude, legitimidade e economicidade. Essa competência é pormenorizada no dispositivo subsequente, que define as atribuições de julgar as contas dos administradores, inspecionar dispêndios e aplicar sanções administrativas quando detectadas irregularidades.

Sobre a abrangência dessa atividade fiscalizatória, leciona José dos Santos Carvalho Filho^[1]:

É mister acentuar, neste ponto, que as funções básicas dos Tribunais de Contas em geral são exatamente as que constam no art. 71 da CF, muito embora as normas sejam aplicáveis diretamente à Corte de Contas federal. Significa dizer que, pelo princípio da simetria constitucional, os demais Tribunais de Contas não podem inserir, em sua competência, funções não mencionadas na Constituição Federal. Referidos Tribunais devem adotar, como modelo de competência, as funções constantes do art. 71 da CF. Esse entendimento, aliás, já foi expressamente abraçado pelo Supremo Tribunal Federal, de forma irreparável, ao nosso ver.

Não obstante, a despeito de serem administrativos os seus atos, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o *Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público*. Não há novidade na afirmação, eis que a doutrina constitucionalista dominante já admite que os órgãos fundamentais da República (Chefia do Executivo, os Tribunais Judiciários, as Casas Legislativas e o Ministério Público) também podem apreciar questões de inconstitucionalidade, visto que a eles compete, da mesma forma, a guarda da Constituição. [Destques no original]

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, a introdução do princípio da eficiência dilatou a esfera de vigilância dessas Cortes. O controle, antes concentrado em aspectos meramente burocráticos, passou a abranger a avaliação de resultados, exigindo dos gestores o aproveitamento otimizado dos ativos estatais e a efetividade na prestação dos serviços à coletividade.

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, robusteceu a estatura institucional desses órgãos ao alterar o parágrafo 1º do artigo 31 e o artigo 75 do Texto Republicano. A reforma os consolidou como entes permanentes e vitais ao sistema de fiscalização da administração pública. Tal inovação legislativa reforça a imprescindibilidade desses colegiados para a integridade do setor público, ratificando sua posição como guardião da probidade e da correta aplicação das verbas.

No cenário do Estado de Rondônia, as diretrizes consolidadas em pareceres prévios, a exemplo do PPL-TC 00010/25, detêm natureza cogente, conforme preceitua o artigo 84, parágrafo 2º, do Regimento Interno dessa Casa. Esses instrumentos balizam a atividade administrativa ao estabelecerem parâmetros técnicos e jurídicos que devem condicionar as decisões dos ordenadores de despesas, servindo como critério objetivo para a aferição da regularidade das contas.

A missão pedagógica e orientadora desse Tribunal busca assegurar a harmonia interpretativa e a transparência. A observância das recomendações (e determinações) expedidas é medida essencial para mitigar riscos e prevenir danos aos cofres públicos. O descumprimento de tais orientações, ainda que sob o argumento de executar novo regramento estadual, pode caracterizar falta grave, sujeitando os agentes responsáveis às penalidades previstas no ordenamento jurídico.

b) Da competência do Tribunal de Contas para apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público: delimitação do escopo de atuação e o controle incidental de constitucionalidade

A Súmula 347^[2] do Supremo Tribunal Federal reconhece a prerrogativa dos Tribunais de Contas de apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. Essa competência, contudo, insere-se no âmbito do controle difuso — não do abstrato e concentrado, privativo da Suprema Corte —, limitando-se ao afastamento incidental da norma no caso concreto, sem efeitos erga omnes, sem anular ou revogar o diploma questionado.

Ao julgar o MS 25.888 AGR/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, 22/08/2023), o Supremo Tribunal Federal reafirmou a compatibilidade do enunciado com a ordem constitucional vigente, fixando, todavia, interpretação que racionaliza e delimita seu alcance. O aresto assentou que

"simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade" e identificou os pressupostos negativos de sua aplicação: ausência de inconstitucionalidade manifesta, inexistência de jurisprudência da Suprema Corte sobre a matéria e doutrina em sentido contrário à posição adotada pela Corte de Contas.

Extraí-se do precedente que o afastamento incidental de norma por órgão de controle externo exige a satisfação cumulativa de dois requisitos: **(i)** a demonstração de inconstitucionalidade manifesta, ancorada em violação ostensiva ao texto constitucional ou em jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal; e **(ii)** a imprescindibilidade da medida para o exercício válido da função fiscalizatória no caso examinado.

O julgado reforçou, ademais, que das Cortes de Contas espera-se postura institucional voltada a exigir da Administração Pública a observância da Constituição, precipuamente mediante a aplicação dos entendimentos firmados pela Suprema Corte em matérias afetas ao controle externo — atuação que não configura usurpação de competência jurisdicional, mas expressão do dever constitucional de fortalecer a normatividade da Carta Magna.

A distinção entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação da norma reputada inválida é, nesse contexto, fundamental. Como registrado no voto vogal do MS 25.888 AGR/DF, com apoio em Hely Lopes Meirelles e na jurisprudência do Min. Celso de Mello, "*há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado*". Para além da relação processual administrativa em que a invalidade for constatada, a exclusão da norma do ordenamento com eficácia *erga omnes* demandará representação ao Procurador-Geral competente para eventual propositura de ação de controle abstrato perante o Supremo Tribunal Federal – providência que, conforme relatado, já foi adotada pelo Órgão Ministerial.

Na espécie, ambas as condicionantes fixadas no MS 25.888 AGR/DF estão plenamente preenchidas. Os vícios identificados na Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 são manifestos e encontram suporte em jurisprudência específica, pacífica e vinculante da Suprema Corte — notadamente nas ADIs nº 1.197/RO, nº 7.494 e nº 6.102/RR e na tese firmada no Tema 975 da Repercussão Geral.

O afastamento dos preceitos impugnados é, ademais, medida imprescindível ao válido exercício desta fiscalização, porquanto a execução financeira das normas eivadas de invalidade implicaria o processamento de desembolsos em manifesta desconformidade com a ordem constitucional, em prejuízo direto ao erário estadual. Assim, a atuação do Tribunal circunscreve-se, nos estritos limites do controle incidental ora exercido, ao afastamento da aplicabilidade dos dispositivos questionados no âmbito restrito do presente processo fiscalizatório, em integral observância aos parâmetros delineados pelo Supremo Tribunal Federal no precedente em referência.

c) Das inconstitucionalidades, em tese, da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 e a necessidade de negativa de exequoriedade pelo Tribunal de Contas

c.1) Da inconstitucionalidade formal subjetiva: vício de iniciativa por ofensa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo (artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal)

A presente Representação submete à apreciação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO) a manifesta inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual nº 1.328, de 6 de abril de 2026. A análise da validade formal deste diploma impõe, como premissa necessária, o exame do processo legislativo que a originou, revelando um vício de iniciativa que, por sua gravidade e clareza, justifica a atuação desta Corte de Contas para negar-lhe exequoriedade, nos termos da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

A Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 decorreu do Projeto de Lei Complementar nº 190/2026, de autoria coletiva de parlamentares estaduais, aprovado na 7ª Sessão Extraordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, realizada entre as 17h51 e as 17h56 do dia 6 de abril de 2026, à unanimidade dos votos proferidos, e sancionado pelo Governador Marcos José Rocha dos Santos na mesma data, às 23h12min, conforme certificação eletrônica constante do Processo SEI nº 0005.001825/2026-49.

A celeridade incontestada da tramitação — uma sessão extraordinária de apenas cinco minutos, com deliberação e sanção ocorridas no mesmo dia — não configura, por si só, causa autônoma de inconstitucionalidade. Contudo, constitui um indício substancial da ausência de debate exauriente acerca dos reflexos orçamentários, jurídicos e constitucionais da proposição. Tal fato reforça a necessidade de um escrutínio rigoroso sobre os pressupostos de validade do processo legislativo instaurado, especialmente por parte deste Tribunal de Contas, que tem o dever de zelar pela legalidade e constitucionalidade dos atos que geram despesa pública.

Assentadas essas premissas, o Projeto de Lei Complementar nº 190/2026, que culminou na edição da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, revela-se eivado de vício formal subjetivo insanável, decorrente da inobservância das normas de competência legislativa reservada. A deflagração do processo normativo operou-se no âmbito do Poder Legislativo, conforme se depreende do preâmbulo da proposição originária:

AUTORIA: COLETIVA. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 190/26. Autoriza e regulamenta a conversão em pecúnia de licença-prêmio, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Estado de Rondônia, de servidor público estadual ou municipal ou militar da ativa e da reserva investido em mandato eletivo.

A indicação de "autoria coletiva" evidencia que a proposta foi deflagrada por membros do Parlamento estadual, em manifesta usurpação da prerrogativa constitucional do Chefe do Poder Executivo. Sob a égide do princípio da simetria, o modelo federal de processo legislativo, de observância compulsória pelos estados-membros, encontra-se positivado no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal:

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: [...]

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; [...]

A aplicação do referido princípio ao ordenamento estadual encontra respaldo expresso nos artigos 39, § 1º, incisos I e II, alíneas "a" e "b", e 65, incisos III, VII e XVIII, da Constituição do Estado de Rondônia, que assim dispõem:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

- I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros

Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal. II - disponham sobre:

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

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

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; [...]

Da leitura conjunta dos dispositivos transcritos, depreende-se que a iniciativa legislativa em matéria de regime jurídico dos servidores públicos é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ao disciplinar a conversão em pecúnia de licença-prêmio por assiduidade em favor de servidores civis e militares, a Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 interfere diretamente nas condições de fruição de benefício integrante do estatuto funcional dos agentes públicos locais — domínio normativo cuja iniciativa a Constituição Federal reserva, com exclusividade, ao Governador do Estado, *ex vi* do artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c".

A proposição encerra, desde sua origem, vício formal subjetivo de iniciativa, caracterizado pelo desrespeito à reserva de competência constitucionalmente atribuída ao Chefe do Poder Executivo estadual para instaurar processo legislativo em matéria de regime jurídico de servidores públicos. O artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal confere ao Presidente da República — e, por força do princípio da simetria constitucional, ao Governador do Estado — a iniciativa privativa de projetos que disponham sobre criação ou ampliação de vantagens pecuniárias de servidores públicos, seu regime jurídico e as condições de fruição dos benefícios a ele inerentes.

Nessa linha, ao versar sobre a conversão da licença-prêmio sem a provocação formal do Chefe do Executivo, a Assembleia Legislativa de Rondônia malferiu o princípio da separação de poderes, disposto no art. 2º[3] da Carta Maior, incorporado, por simetria, ao art. 7º[4], *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado de Rondônia, que tutela a harmonia institucional mediante o respeito estrito à reserva de iniciativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é uníssona ao assentar a inconstitucionalidade formal de diplomas eivados de vício de iniciativa, conforme o precedente paradigmático firmado no julgamento da ADI nº 1.197/RO, que versa sobre matéria idêntica e envolve o mesmo ente federado:

EMENTA: 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 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. Insubstância 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 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. [Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.197 Rondônia. Relator: Min. Celso de Mello. Plenário, 18/05/2017]. [Negritou-se]

Essa diretriz hermenêutica foi ratificada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.494, em 4 de abril de 2024, cujo acórdão, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, firmou entendimento expresso acerca da matéria, com remissão direta aos dispositivos da Constituição do Estado de Rondônia, assentando a seguinte premissa:

Regime jurídico dos servidores públicos do Estado sujeita-se à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual: afronta ao disposto no inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Precedentes. A prerrogativa constitucional de promover alterações em projetos de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo deve observância ao disposto no inc. I do art. 63 da Constituição da República, pelo qual se prevê que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, aplicável ao processo legislativo estadual." [ADI 7.494, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2024, DJe 10/04/2024]. [Negritou-se]

Ressalta-se que a questão nuclear do vício de iniciativa não se vincula à identidade dos destinatários da norma, mas sim à titularidade da prerrogativa constitucional para deflagrar o processo legislativo sobre determinada matéria. No caso vertente, a Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, ao dispor sobre a conversão em pecúnia de licença-prêmio, versa sobre benefício integrante do regime jurídico dos servidores públicos. Consoante o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição Federal, **as leis que tratam do regime jurídico dos servidores públicos são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** Desse modo, a circunstância de a norma abranger servidores do Poder Legislativo

investidos em mandato eletivo não transmuda a natureza da matéria legislada, que permanece inserida no âmbito do regime jurídico dos servidores.

Com efeito, a LCE nº 1.328/2026, por sua natureza de lei complementar de autoria parlamentar coletiva e por seu alcance amplo, afetando o regime jurídico de servidores de diferentes Poderes e esferas (estadual e até municipal), e com potencial impacto financeiro significativo, não se enquadra na esfera da autonomia interna do Poder Legislativo para legislar sobre seus próprios servidores de forma privativa. A matéria, pela sua generalidade e impacto, é inequivocamente parte do regime jurídico geral dos servidores do Estado, cuja iniciativa é reservada ao Executivo. A origem parlamentar do Projeto de Lei Complementar nº 190/2026, portanto, macula a totalidade do diploma com o vício de iniciativa, independentemente da qualificação dos beneficiários, reforçando a natureza de iniciativa reservada ao Executivo.

Importa precisar a natureza do vício constatado. Trata-se de inconstitucionalidade formal subjetiva, também denominada vício de iniciativa em sentido estrito, que se distingue do vício formal objetivo — concernente à inobservância do procedimento legislativo — e do vício material — relativo à incompatibilidade do conteúdo normativo com a Constituição —, porquanto decorre exclusivamente da inadequação do sujeito que instaurou o processo legislativo: parlamentares estaduais, em matéria cuja competência iniciativa era privativa do Chefe do Poder Executivo.

A deflagração do processo legislativo por impulso parlamentar, como verificado na autoria coletiva do PLC nº 190/2026, configura usurpação de competência que inquina de nulidade absoluta a Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, produto direto e imediato do projeto de lei viciado. Consoante magistério do Supremo Tribunal Federal, o defeito é insuperável e insuscetível de convalidação pela sanção do Governador do Estado, haja vista a imperatividade do modelo estruturador do processo legislativo previsto na Carta Magna.

A conversão do PLC nº 190/2026 na Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 consolidou grave afronta à autonomia do Poder Executivo, perpetuando o vício de inconstitucionalidade formal desde a origem legislativa. A transgressão ao postulado da separação de poderes, disposto no art. 2º [5] da Carta Maior, incorporado, por simetria, ao art. 7º [6], *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado de Rondônia, compromete a higidez de todo o diploma editado.

Diante da flagrante inconstitucionalidade formal subjetiva, evidenciada pela usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e considerando o potencial impacto financeiro e orçamentário da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, torna-se imperiosa a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

A convergência entre o precedente específico da ADI nº 1.197/RO e o entendimento consolidado na ADI nº 7.494 confere ao vício formal subjetivo identificado no PLC nº 190/2026 suporte jurisprudencial qualificado, específico e vinculante, plenamente apto a fundamentar a negativa de executoriedade pela Corte de Contas.

A inconstitucionalidade ora apontada é manifesta — por violação patente ao artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal — e encontra respaldo em jurisprudência reiterada e pacífica do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, satisfazendo os dois requisitos cumulativos fixados pelo STF no MS 25.888 AGR/DF para o uso legítimo da Súmula 347: **(i)** a manifesta inconstitucionalidade ancorada na jurisprudência da Suprema Corte, e **(ii)** a imprescindibilidade da medida para o exercício do controle externo, dado que a execução financeira de despesas fundadas em norma com vício de iniciativa insanável implicaria o processamento de pagamentos em desconformidade com a Constituição, em prejuízo direto ao erário estadual.

Diante da flagrante inconstitucionalidade formal subjetiva, requer-se que o TCERO, em caráter incidental, negue executoriedade à referida Lei Complementar, determinando as medidas cabíveis para coibir os efeitos de ato normativo que nasceu com vício insanável e que afronta diretamente a ordem constitucional.

c.2) Da inconstitucionalidade formal objetiva: inobservância das exigências constitucionais em matéria de despesa pública (art. 165, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e

artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)

Para além do vício formal subjetivo decorrente da usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a Lei Complementar Estadual nº 1.328, de 6 de abril de 2026, padece de inconstitucionalidade formal objetiva, consubstanciada na inobservância das exigências constitucionais que condicionam a criação ou o aumento de despesa pública à existência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Tais pressupostos, extraídos dos artigos 165 da Constituição Federal e do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constituem requisitos de validade do próprio processo legislativo, cuja inobservância configura vício insanável e que, por sua clareza, impõe a atuação deste Tribunal de Contas para negar exequoriedade à norma.

A Constituição Federal instituiu, em seu artigo 165, sistema integrado de planejamento orçamentário, composto pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual, instrumentos destinados a disciplinar e condicionar a criação e a execução de despesas públicas. O dispositivo assim estabelece:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I — o plano plurianual; II — as diretrizes orçamentárias; III — os orçamentos anuais. [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [Negritou-se]

A reserva de iniciativa prevista no *caput* do artigo 165, atribuída com exclusividade ao Poder Executivo para as leis que integram o sistema orçamentário, reforça, sob perspectiva complementar, a conclusão já assentada quanto ao vício de iniciativa que contamina o PLC nº 190/2026: a criação de despesa com pessoal, por demandar necessariamente prévia inserção de autorização na lei de diretrizes orçamentárias — instrumento de iniciativa exclusiva do Executivo —, não poderia ter sido instaurada por impulso parlamentar sem que essa condição houvesse sido satisfeita pela via constitucionalmente adequada.

O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por sua vez, estabelece exigência de caráter nacional, irradiando obrigações a todos os entes federativos no que concerne à criação de despesas obrigatórias sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é categórica nesse sentido, conforme se depreende do seguinte precedente:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA ACÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA ACÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.**

4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. [STF - ADI: 6102 RR, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 21/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/02/2021]. [Negritou-se]

A conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade, na modalidade disciplinada pela Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, configura hipótese típica de despesa obrigatória: o preenchimento dos requisitos elencados no artigo 2º[7] do diploma impugnado enseja, por força normativa, direito subjetivo do agente público ao recebimento da indenização correspondente, sem que remanesce qualquer margem de discricionariedade à Administração quanto ao desembolso.

Nesse contexto, a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro que deveria instruir o Projeto de Lei Complementar nº 190/2026, por exigência do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, compromete a validade constitucional do ato normativo dele resultante. Os documentos que integram o processo legislativo — o texto do projeto e a respectiva justificativa — não fazem referência a qualquer estudo de impacto financeiro, levantamento do universo de beneficiários potenciais, projeção do custo global da medida ou identificação das fontes de custeio aptas a suportar a despesa criada. A exposição de motivos limita-se a invocar fundamentos jurídicos para a concessão do benefício, sem abordar, em momento algum, a dimensão orçamentária da iniciativa.

Importa precisar, ainda, que a inserção de cláusula condicionante da execução financeira no próprio texto da lei não equivale, nem substitui, a demonstração de que o processo legislativo foi instaurado com observância dos condicionamentos constitucionais estabelecidos no artigo 165 da Constituição Federal e no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A cláusula de reserva orçamentária prevista no art. 4º[8] do ato normativo impugnado não tem o condão de sanar o defeito de origem, porquanto a exigência constitucional recai sobre o momento de apresentação da proposição legislativa, e não sobre o conteúdo do texto aprovado.

Configurada está, portanto, a inconstitucionalidade formal objetiva da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, consubstanciada na inobservância cumulativa do artigo 165 da Constituição Federal — cujo *caput* reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa exclusiva das leis que integram o sistema de planejamento orçamentário, pressuposto que não foi satisfeito na deflagração do processo legislativo em exame — e do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ante a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro que deveria ter instruído o Projeto de Lei Complementar nº 190/2026 desde sua apresentação.

Diante da flagrante violação a preceitos constitucionais que regem a despesa pública, a inconstitucionalidade formal objetiva ora identificada é manifesta — por violação patente ao artigo 165 da Constituição Federal e ao artigo 113 do ADCT — e encontra respaldo em jurisprudência específica e vinculante do Supremo Tribunal Federal, notadamente o entendimento consolidado na ADI nº 6.102/RR.

Satisfazem-se, assim, os dois requisitos cumulativos fixados pelo STF no MS 25.888

AGR/DF: a manifesta inconstitucionalidade ancorada na jurisprudência da Suprema Corte, e a imprescindibilidade do afastamento da norma para o exercício do controle externo, dado que a execução financeira de despesas criadas sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro compromete diretamente a regularidade da gestão fiscal que a Corte tem o dever de fiscalizar.

Requer-se, portanto, que o TCERO, em caráter incidental, negue exequoriedade à Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 neste aspecto, afastando sua aplicação ao caso concreto e determinando as providências cabíveis para resguardar a ordem jurídica e a gestão fiscal responsável.

c.3) Da inconstitucionalidade formal do art. 2º, inciso II, e art. 6º da LCE nº 1.328/2026: violação à autonomia municipal e ao pacto federativo

O artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, ao estipular os requisitos cumulativos para a conversão da licença-prêmio em pecúnia, estabelece em seu inciso II a seguinte exigência:

Art. 2º A conversão em pecúnia de que trata esta Lei Complementar observará, cumulativamente, os seguintes requisitos:

[...]

II - manutenção do vínculo estatutário com o Estado de Rondônia **ou com o Município, na hipótese de servidor público municipal;** [...] [Negritou-se]

Tal previsão diverge frontalmente das diretrizes fixadas no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25 dessa Corte. O referido pronunciamento delimitou o direito ao benefício com base na estrita observância do artigo 123 da LCE nº 68/1992, restringindo-o aos servidores que mantêm vínculo funcional e prestam serviço efetivo ao ente estadual, conforme excertos a seguir:

EMENTA: [...] 2. **A licença-prêmio é benefício estatutário previsto no artigo 123 Lei Complementar Estadual n. 68/1992, concedido ao servidor público estadual após cada quinquênio ininterrupto de efetivo serviço prestado ao Estado de Rondônia .** [Negritou-se]

[...]

48. A norma é clara ao exigir o cumprimento ininterrupto de cinco anos de efetivo exercício prestado ao Estado de Rondônia para a aquisição do direito à licença-prêmio, sem prever exceções quanto à natureza do cargo ou à lotação do servidor, **desde que o vínculo funcional seja mantido com o Estado de Rondônia.** [Negritou-se]

Sob a ótica constitucional, a inclusão de servidores municipais no rol de beneficiários de uma lei estadual representa ingerência indevida na esfera de competência dos Municípios. Ao incluir expressamente a figura do "servidor público municipal" no escopo de incidência da norma, o legislador estadual extrapolou, de forma flagrante, os limites de sua competência legiferante, imiscuindo-se em relação jurídica estatutária estabelecida exclusivamente entre o ente municipal e seus respectivos agentes. Esta ingerência direta na autonomia municipal configura uma violação tão evidente ao pacto federativo que impõe a imediata negativa de exequoriedade por parte deste Tribunal de Contas.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º[9], *caput*, combinado com o artigo 18[10], consagrou o princípio federativo, erigindo os Municípios à condição de entes autônomos da Federação, dotados de capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

No que tange ao regime jurídico dos servidores públicos, o artigo 39[11], *caput*, da Carta Magna estabelece que cada ente federativo instituirá o regime jurídico de seus próprios servidores, ao passo que o artigo 30, inciso I[12], atribui ao Município competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local. Essa autonomia federativa opera como limite intransponível à ingerência do Estado-

membro em matérias de ordenação jurídica interna dos Municípios.

A matéria encontra-se pacificada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.494, assentou de forma expressa as seguintes premissas:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DE APRECIACÃO DE CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. §§ 17 E 18 DO ART. 250 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA, ALTERADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 151/2022. APOSENTADORIA ESPECIAL POR EXPOSIÇÃO A ATIVIDADE DE RISCO DE SERVIDOR PÚBLICO. § 4º-B DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019. ROL TAXATIVO. PEDIDO EM AÇÃO DIRETA JULGADO PROCEDENTE. 1. O processo está instruído nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Proposta de conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito, sem necessidade de novas providências. Precedentes. 2. Pelas normas constitucionais previstas nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição da República é taxativo o rol daqueles a quem a Constituição permite usufruir do direito à aposentadoria especial por desempenharem atividade de risco. Precedentes. 3. Pela Emenda à Constituição da República n. 103/2009 o constituinte derivado limitou as hipóteses de concessão de aposentadoria especial em razão do exercício de atividade de risco aos ocupantes do cargo de agente penitenciário, agente socioeducativo, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil. Precedentes. 4. É incompatível com o regime da aposentadoria especial por exercício da atividade de risco, análoga à dos policiais, a atuação dos membros do Ministério Público e dos ocupantes de cargos no Poder Judiciário, Defensoria Pública, Procuradores do Estado, Procuradores dos Municípios, Oficiais de Justiça e Auditores Fiscais de Tributos estaduais por contrariedade aos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição da República. **5. Compete ao Município legislar sobre inatividade de servidores municipais por se cuidar de sua auto organização administrativa e ser assunto de interesse local, nos termos do inc. I do art. 30 da Constituição da República.** 6. Regime jurídico dos servidores públicos do Estado sujeita-se à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual: afronta ao disposto no inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Precedentes. 7. A prerrogativa constitucional de promover alterações em projetos de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo deve observância ao disposto no inc. I do art. 63 da Constituição da República, pelo qual se prevê que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º, aplicável ao processo legislativo estadual. Precedentes. 8. Ação direta de inconstitucionalidade na qual convertida a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito. Pedido formulado na ação julgada precedente para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 17 e 18 do art. 250 da Constituição de Rondônia, alterados pela Emenda Constitucional n. 151/2022. (ADI 7494, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-04-2024 PUBLIC 10-04-2024)

Na mesma direção, a ADI nº 512 firmou o seguinte entendimento:

CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – MUDANÇA SUPERVENIENTE DO TEXTO CONSTITUCIONAL. Possível conflito de norma com o novo texto constitucional resolve-se no campo da revogação, não ensejando o controle concentrado de constitucionalidade **AUTONOMIA MUNICIPAL – TITULAR DE MANDATO ELETIVO – APOSENTADORIA – DISCIPLINA. Compete ao município a regência normativa da aposentadoria dos respectivos servidores, incluídos, considerado o sentido lato, os agentes políticos. Inconstitucionalidade de preceito estadual por invasão da autonomia municipal.** (ADI n. 512, Relator(a): Ministro Marco Aurélio, DJ 18.6.2001). [Negritou-se]

A jurisprudência transcrita é diretamente aplicável ao caso em exame. A Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, ao pretender regulamentar direitos funcionais de servidores vinculados a entes municipais, incorre em inconstitucionalidade formal orgânica por usurpação de competência legislativa e ofensa direta ao pacto federativo. O Estado de Rondônia não detém legitimidade constitucional para instituir, estender ou condicionar benefícios pecuniários em favor de quadros funcionais que não integram sua própria estrutura administrativa, porquanto tal prerrogativa integra o núcleo essencial da autonomia local.

O vício de inconstitucionalidade torna-se ainda mais evidente ao se constatar que os Municípios rondonienses, no exercício de sua autonomia, dispõem de competência para editar legislação própria sobre a licença-prêmio, podendo estabelecer prazos aquisitivos, hipóteses de conversão e bases de cálculo distintos daqueles previstos na Lei Complementar Estadual nº 68/1992. A pretensão de uniformização imposta pelo diploma estadual, por via heterônoma e sem qualquer mecanismo de adesão voluntária pelos entes locais, implica o esvaziamento da autonomia municipal sem respaldo constitucional.

A gravidade desse quadro é acentuada pelo disposto no artigo 6º [13] da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, que determina a aplicação subsidiária da legislação estadual aos servidores municipais. Ao impor essa incidência normativa à revelia das Casas Legislativas locais e sem prever qualquer mecanismo de manifestação de vontade dos Municípios, o Estado de Rondônia intervém diretamente na gestão de pessoal e no regime jurídico local, comprometendo a capacidade de autolegidação que a Constituição Federal assegura aos entes municipais.

A norma heterônoma assim produzida — pela qual um ente federativo legisla impositivamente sobre matéria afeta à esfera de competência de outro — configura modalidade clássica de inconstitucionalidade formal orgânica, decorrente da manifesta incompetência do sujeito legiferante em razão da matéria. Considerando que a disciplina do regime jurídico dos servidores públicos municipais constitui competência privativa do respectivo ente local, qualquer ato normativo estadual que usurpe essa prerrogativa, independentemente da razoabilidade material de seu conteúdo, padece de nulidade absoluta e insanável desde a sua origem.

Do exposto, conclui-se que os artigos 2º, inciso II, e 6º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 padecem de inconstitucionalidade formal orgânica, por violação ao princípio do pacto federativo e à garantia da autonomia municipal, consubstanciados nos artigos 1º, *caput*, 18, *caput*, 30, inciso I, e 39, *caput*, todos da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade é manifesta — por violação patente a dispositivos constitucionais que definem a repartição de competências entre os entes federativos — e encontra respaldo em jurisprudência específica e vinculante do STF, notadamente as ADIs nº 7.494 e nº 512, satisfazendo os dois requisitos cumulativos fixados no MS 25.888 AGR/DF: **(i)** a manifesta inconstitucionalidade ancorada na jurisprudência da Suprema Corte, e **(ii)** a imprescindibilidade do afastamento dos dispositivos para o exercício do controle externo, dado que a execução financeira de benefícios estendidos ilegitimamente a servidores municipais implicaria o processamento de despesas sem amparo constitucional, em prejuízo ao erário.

Requer-se, portanto, que o TCERO, em caráter incidental, negue exequoriedade a esses dispositivos, afastando sua aplicação aos servidores municipais e determinando as providências cabíveis para resguardar a autonomia dos Municípios rondonienses e a higidez do pacto federativo.

c.4) Das inconstitucionalidades materiais por violação ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, e art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e a necessidade de negativa de exequoriedade pelo Tribunal de Contas

O princípio da isonomia, cláusula pétrea do ordenamento jurídico brasileiro, possui densidade normativa própria e não depende de regulamentação para produzir efeitos. Como assentou o Supremo Tribunal Federal, trata-se de norma de aplicação imediata, vinculando incondicionalmente todas

as manifestações do poder público, conforme se extrai do seguinte precedente, que demonstra a flagrante violação a ser afastada por este Tribunal de Contas:

MANDADO DE INJUNÇÃO - PRETENDIDA MAJORAÇÃO DE VENCIMENTOS DEVIDOS A SERVIDOR PÚBLICO (INCRA/MIRAD) - ALTERAÇÃO DE LEI JA EXISTENTE - PRINCÍPIO DA ISONOMIA - POSTULADO INSUSCETIVEL DE REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA INOCORRENCIA DE SITUAÇÃO DE LACUNA TECNICA - A QUESTÃO DA EXCLUSAO DE BENEFICIO COM OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - MANDADO DE INJUNÇÃO NÃO CONHECIDO.

O princípio da isonomia, que se reveste de auto aplicabilidade, não é - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade. Refoge ao âmbito de finalidade do mandado de injunção corrigir eventual inconstitucionalidade que infirme a validade de ato em vigor. Impõe-se refletir, no entanto, em tema de omissão parcial, sobre as possíveis soluções jurídicas que a questão da exclusão de benefício, com ofensa ao princípio da isonomia, tem sugerido no plano do direito comparado: (a) extensão dos benefícios ou vantagens as categorias ou grupos inconstitucionalmente deles excluídos; (b) supressão dos benefícios ou vantagens que foram indevidamente concedidos a terceiros; (c) reconhecimento da existência de uma situação ainda constitucional (situação constitucional imperfeita), ensejando-se ao Poder Público a edição, em tempo razoável, de lei restabeecedora do dever de integral obediência ao princípio da igualdade, sob pena de progressiva inconstitucionalização do ato estatal existente, porem insuficiente e incompleto.

(MI 58, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-1990, DJ 19-04-1991 PP-04580 EMENT VOL-01616-01 PP-00026 RTJ VOL-00140-03 PP-00747)

Por sua natureza relacional, o postulado isonômico exige que sujeitos em situações semelhantes recebam tratamento equivalente, ao passo que situações distintas somente comportam disciplina diferenciada quando o tratamento desigual se mostrar razoável, proporcional e compatível com os valores constitucionalmente tutelados.

A doutrina é uníssona em exigir um crivo rigoroso para a análise de diferenciações jurídicas. Celso Antônio Bandeira de Mello [\[14\]](#) ensina que a aferição da licitude de uma distinção exige a verificação de três elementos: (i) o fator de *discrímen* adotado; (ii) a existência de correlação lógica entre esse fator e a desigualdade instituída; e (iii) a consonância da distinção com valores constitucionalmente prestigiados.

No campo do direito estatutário, o princípio adquire contornos ainda mais rigorosos: a concessão de vantagem pecuniária a determinadas categorias de agentes públicos, em detrimento de outras que se encontram em situação fática análoga, somente se sustenta constitucionalmente quando o *discrímen* eleito pelo legislador guarda correlação lógica com a finalidade da norma e com a natureza do benefício instituído. A ausência dessa correlação configura discriminação arbitrária, incompatível com o artigo 5º, *caput*, e com o princípio da impessoalidade previsto no artigo 37, *caput*, ambos da Constituição Federal.

A violação ao princípio isonômico pode operar em dois sentidos distintos: por exclusão ilegítima, quando a norma nega a determinados sujeitos um benefício a que, pela identidade de sua situação jurídica, deveriam ter acesso; e por inclusão indevida, quando estende vantagens a categorias que,

por ausência de vínculo jurídico adequado ou por inexistência de fato gerador equivalente, não deveriam figurar como destinatárias do direito. A Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 incorre em ambas as modalidades, como se demonstrará a seguir, justificando a intervenção desse Tribunal de Contas para afastar a aplicação de seus dispositivos que violam a isonomia.

c.4.1) Da inconstitucionalidade material do art. 1º, caput, e art. 2º, parágrafo único, da LCE nº 1.328/2026: a inclusão indevida dos militares da reserva como destinatários do benefício com fundamento em diploma de natureza estritamente civil

O artigo 1º, *caput*, da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 1.328/2026 inovou no ordenamento jurídico ao autorizar a conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade em favor de militares da ativa e da reserva, utilizando como fundamento um diploma legal de natureza estritamente civil, conforme se transcreve:

Art. 1º **Fica autorizada**, mediante requerimento, a **conversão em pecúnia** do período de **licença-prêmio por assiduidade** adquirido e não usufruído, **previsto no art. 123 da Lei Complementar Estadual nº 68, de 9 de dezembro de 1992, em favor de militar - da ativa e da reserva** - ou servidor público efetivo estadual investido em mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo, nos termos da respectiva legislação de regência. [Negritou-se]

O parágrafo único do artigo 2º do ato normativo reforça a extensão desse benefício aos inativos:

Art. 2º A conversão em pecúnia de que trata esta Lei Complementar observará, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] Parágrafo único. **Fará jus à conversão em pecúnia da licença-prêmio o militar - da ativa ou da reserva** - ou servidor efetivo investido em mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo, ainda que tenha adquirido apenas um período aquisitivo, seja na origem, seja durante o exercício do mandato, observado o prazo de exercício previsto no § 1º do artigo 1º desta Lei Complementar.

A licença-prêmio por assiduidade, tal como estruturada no artigo 123[15] da Lei Complementar Estadual nº 68/1992, pressupõe efetivo exercício continuado do cargo, com acumulação de tempo de serviço ativo sem a incidência de penalidades disciplinares. O militar da reserva, por definição, não se encontra em efetivo exercício das funções militares: a reserva remunerada corresponde a situação de inatividade, disciplinada especificamente pelo Decreto-Lei nº 9-A/1982 e reorganizada pela Lei nº 5.245/2022. Reconhecer ao militar da reserva o direito à contagem de período aquisitivo de licença-prêmio por assiduidade durante o exercício de mandato eletivo implica desconsiderar que o mandatário em questão não mantém vínculo de atividade com a corporação militar, mas sim vínculo de inatividade remunerada, incompatível com a natureza do instituto que se pretende converter.

Ao incluir os militares da reserva entre os destinatários da conversão em pecúnia, a norma confere tratamento favorável a categoria que não detém o direito subjacente à licença-prêmio por assiduidade — dado que os militares inativos não exercem as atividades do cargo —, criando diferenciação injustificada em relação aos servidores civis regidos pela Lei Complementar Estadual nº 68/1992, os quais precisam cumprir requisitos específicos previstos no artigo 123 e seus parágrafos para fazer jus ao benefício.

A assimetria se torna ainda mais evidente na comparação com o servidor civil sem mandato

eletivo, submetido ao regime restritivo da LCE nº 68/1992, com suas exigências de imprescindibilidade do serviço, disponibilidade orçamentária e formalidades procedimentais, ao passo que o militar da reserva — que sequer titulariza o direito originário à licença-prêmio no âmbito de seu regime jurídico próprio — recebe, pela norma impugnada, acesso direto à conversão pecuniária sem requisito equivalente.

Esse contraste configura violação ao princípio da isonomia tanto na dimensão positiva (ao tratar igualmente situações desiguais) quanto na dimensão negativa (ao dispensar tratamento assimétrico a hipóteses que, sob a perspectiva do fato gerador do benefício, deveriam receber disciplina equivalente). A ausência de correlação lógica entre o *discrímen* eleito pelo legislador — a condição de militar da reserva em exercício de mandato eletivo — e a finalidade do benefício — compensar a impossibilidade de fruição da licença-prêmio por quem a adquiriu no âmbito de regime que a preveja — torna o tratamento normativo arbitrário e, por conseguinte, incompatível com o artigo 5º, *caput*, e o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

A remissão expressa ao artigo 123 da Lei Complementar Estadual nº 68/1992 – em referência a estatuto dos servidores públicos civis – como fundamento do direito à licença-prêmio aos militares agrava o quadro antes delineado.

Os militares estaduais — integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar — submetem-se a regime jurídico constitucional próprio, substancialmente distinto daquele aplicável aos servidores públicos civis. O artigo 24[16] da Constituição do Estado de Rondônia consagra essa sistemática ao classificar os militares estaduais como categoria autônoma, assegurando-lhes prerrogativas e deveres específicos cuja regulamentação compete ao estatuto militar, com afastamento da incidência do regime jurídico dos servidores civis. Em âmbito federal, o artigo 42[17] da Constituição da República corrobora tal diretriz ao remeter a disciplina dos militares estaduais à legislação específica de cada unidade da federação.

No Estado de Rondônia, essa função é desempenhada, dentre outros normativos, pelo Decreto-Lei nº 9-A/1982, diploma de regência para a organização, os direitos e as obrigações da corporação, complementado pela Lei Complementar nº 1.063/2002, que disciplina vantagens, auxílios e benefícios da categoria, e pela Lei nº 5.245/2022, responsável pela reestruturação de aspectos atinentes aos regimes previdenciário e remuneratório dos militares estaduais.

O vício fundamental da norma impugnada reside precisamente na ancoragem ao artigo 123 da Lei Complementar Estadual nº 68/1992, preceito integrante do estatuto dos servidores civis do Estado e concebido para reger relações funcionais de natureza estritamente civil, insuscetível de extensão — por analogia ou por remissão implícita — à categoria dos militares estaduais. Cuida-se de transposição normativa de instituto civil para regime jurídico que lhe é estruturalmente estranho, configurando eiva material de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da autonomia dos regimes jurídicos diferenciados, consagrado nos artigos 42 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual.

A inconstitucionalidade material ora identificada é corroborada pela contradição interna da própria Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026: enquanto o artigo 1º, *caput*, inclui os militares da reserva entre os destinatários do benefício, o artigo 2º, inciso II[18], exige, como requisito cumulativo para a conversão, a manutenção do vínculo estatutário com o Estado de Rondônia, pressuposto que a situação jurídica dos militares inativos estruturalmente não permite satisfazer. Ao erigir em um dispositivo exigência que outro torna praticamente inatingível para a mesma categoria, a norma revela ausência de racionalidade sistêmica interna, reforçando a conclusão de que a inclusão dos militares da reserva foi promovida sem adequado exame dos pressupostos jurídicos que lhe serviriam de fundamento e sem observância dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade que a Constituição Federal impõe ao legislador ordinário.

Diante da flagrante inconstitucionalidade material do art. 1º, *caput*, e do art. 2º, parágrafo único, da LCE nº 1.328/2026, a inconstitucionalidade ora identificada é manifesta — por violação patente ao princípio da isonomia consagrado no artigo 5º, *caput*, e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como ao princípio da autonomia dos regimes jurídicos diferenciados, previsto nos artigos 42 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual — e encontra respaldo em jurisprudência consolidada do STF sobre o princípio da isonomia no serviço público, satisfazendo os requisitos cumulativos fixados no MS 25.888 AGR/DF para o uso legítimo da Súmula 347.

O afastamento desses dispositivos é imprescindível para o exercício do controle externo,

dado que sua aplicação implicaria o processamento de pagamentos em favor de categoria que não titulariza o direito subjacente à licença-prêmio, em prejuízo direto ao erário estadual. Requer-se que o TCERO, em caráter incidental, negue exequutoriedade a estes dispositivos, afastando sua aplicação aos militares da reserva e determinando as providências cabíveis para resguardar a ordem jurídica e a correta aplicação dos recursos públicos.

c.4.2) Da inconstitucionalidade material do art. 1º, § 3º da LCE nº 1.328/2026: extensão indevida do benefício a quem não detém vínculo estatutário

O artigo 1º, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 institui hipótese normativa desprovida de amparo constitucional, redigida nos seguintes termos:

Art. 1º Fica autorizada, mediante requerimento, a conversão em pecúnia do período de licença-prêmio por assiduidade adquirido e não usufruído, previsto no art. 123 da Lei Complementar Estadual nº 68, de 9 de dezembro de 1992, em favor de militar - da ativa e da reserva - ou servidor público efetivo estadual investido em mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo, nos termos da respectiva legislação de regência. [...]

§ 2º O direito à conversão em pecúnia abrange o período de licença-prêmio adquirido antes da investidura no mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo, **bem como aquele adquirido durante o exercício do mandato**, observado o disposto no artigo 2º desta Lei Complementar.

§ 3º O detentor de mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo, **mesmo sem ser militar ou servidor público efetivo, tem direito a contagem do período de licença-prêmio por assiduidade durante o mandato**, previsto no artigo 123 da Lei Complementar Estadual nº 68, de 9 de dezembro de 1992, e a conversão em pecúnia do direito adquirido e não usufruído. [Destacou-se]

As referidas disposições, ao autorizarem a contagem e o pagamento de licença-prêmio a agentes políticos sem vínculo funcional prévio, colidem frontalmente com a tese fixada no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25. O mencionado pronunciamento vedou a conversão fundamentada exclusivamente no exercício de mandato parlamentar, vinculando a concessão da vantagem à existência de liame estatutário, conforme os trechos reproduzidos:

Não é possível a conversão da licença-prêmio em pecúnia com fundamento exclusivo no exercício de mandato parlamentar, por ausência de previsão legal expressa, nos termos dos §§ 1º, 4º e 5º do artigo 123 da Lei Complementar Estadual n. 68/1992." [Negritou-se]

[...]

Trata-se então de **benefício estatutário concedido ao servidor público como prêmio pela assiduidade e regularidade no exercício de suas funções, condicionado ao efetivo exercício** e ausência das causas previstas no artigo 125 da citada norma legal. [Negritou-se]

[...]

Nos termos da legislação aplicável, os requisitos para a concessão da licença-prêmio são: i) exercício ininterrupto de cinco anos de serviço prestado ao Estado de Rondônia; ii) a inexistência de penalidade de suspensão no período aquisitivo; iii) a não ocorrência de afastamentos nas hipóteses previstas no inciso II do artigo 125; iv) **a condição de servidor público estadual efetivo**. [Negritou-se]

[...]

Como visto, para a Administração Pública, **a atuação é vinculada à lei**, ou seja, ela pode agir se houver previsão legal que a autoriza a fazê-lo. Por essa razão, a ausência de previsão legal específica na Lei Complementar Estadual n. 68/1992 para o pagamento em pecúnia da

licença-prêmio a servidores públicos estaduais que exercem mandato parlamentar representa um obstáculo intransponível sob a ótica do **princípio da legalidade**. [Negritou-se]

A licença-prêmio por assiduidade possui natureza ontologicamente funcional: constitui a contrapartida normativa pela permanência ininterrupta do servidor no serviço público ao longo de um quinquênio, conforme expressamente previsto no *caput* do artigo 123 da Lei Complementar Estadual nº 68/1992. Seu fato gerador é a assiduidade no exercício do cargo público, pressuposto que, por definição, somente pode ser preenchido por quem mantém vínculo estatutário com a Administração Pública e está sujeito ao dever de comparecimento e ao exercício efetivo das atribuições do cargo.

O particular que exerce mandato eletivo sem qualquer vínculo anterior com o serviço público estadual não preenche esse pressuposto. O exercício do mandato não constitui desempenho de cargo público efetivo, mas cumprimento de função política decorrente de representação popular, disciplinada por regime jurídico distinto (o dos agentes políticos), que não prevê, nem poderia prever, a licença-prêmio por assiduidade como direito correlato.

Ao estender a tais sujeitos não apenas a conversão em pecúnia de um benefício inexistente em seu patrimônio jurídico, mas também a própria contagem do período aquisitivo durante o mandato — como se o exercício da representação popular equivalesse ao efetivo exercício de cargo estatutário —, o § 3º do artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 cria direito novo, autônomo e sem fundamento no ordenamento jurídico vigente.

A criação desse direito revela, ademais, uma contradição interna de elevada gravidade, que compromete a coerência sistemática do próprio diploma. Veja, o *caput* do artigo 1º delimita, com precisão, o universo de beneficiários da norma, que pressupõe a **existência prévia de vínculo funcional com o Estado**, sendo a conversão em pecúnia justificada precisamente pela **impossibilidade de fruição de direito já incorporado ao patrimônio jurídico do titular** em razão do afastamento para o exercício do mandato.

Por outro lado, o seu § 3º, rompe essa lógica ao **criar, em flagrante incongruência com o caput do mesmo artigo, direito à contagem do período aquisitivo em favor de quem jamais integrou os quadros do serviço público estadual**. A norma que abre o dispositivo enuncia uma regra estruturada sobre a titularidade de vínculo estatutário preexistente; o parágrafo impugnado desfaz essa estrutura ao estender o mesmo tratamento a sujeito que não se enquadra na categoria definida pelo *caput*. Trata-se de incoerência normativa interna que, por si só, evidencia ausência de racionalidade legislativa mínima.

Essa incongruência é ainda agravada pela contradição que o § 3º do artigo 1º estabelece com o artigo 2º da mesma lei complementar, o qual dispõe:

Art. 2º A conversão em pecúnia de que trata esta Lei Complementar observará, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - comprovação de que o período aquisitivo da licença-prêmio foi integralmente cumprido antes ou durante o afastamento para o exercício do mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo;

II - **manutenção do vínculo estatutário com o Estado de Rondônia** ou com o Município, na hipótese de servidor público municipal;

III - inexistência de penalidade disciplinar impeditiva no período aquisitivo; e

IV - requerimento formal do interessado dirigido à Presidência do Poder Legislativo ou ao órgão de origem no caso do Poder Executivo.

Como visto, o inciso II do mencionado artigo exige, como requisito cumulativo para a conversão, a manutenção do vínculo estatutário com o Estado de Rondônia. Esse pressuposto é, por definição, estruturalmente incompatível com a situação jurídica do único destinatário do § 3º do artigo 1º — o mandatário sem vínculo estatutário —, visto que quem não integra os quadros permanentes da Administração não possui liame funcional a manter. A norma, portanto, ao mesmo tempo em que cria um

direito no § 3º do artigo 1º, erige no artigo 2º, inciso II, condição de cumprimento inviável para o sujeito a quem aquele direito se destina, o que evidencia ausência de racionalidade normativa mínima e compromete a coerência sistemática do próprio diploma.

Sob o prisma constitucional, o dispositivo impugnado viola o artigo 40[19] da Constituição Federal – referenciado expressamente pelo legislador no §3º da LCE nº 1.328/2026 - que reserva o regime próprio de previdência e as vantagens a ele inerentes exclusivamente aos servidores titulares de cargos efetivos. A preexistência do vínculo funcional constitui requisito essencial para a legitimidade da concessão de benefício estatutário, e sua ausência priva o ato normativo de substrato jurídico apto a justificá-lo.

No plano isonômico, a extensão de vantagem pecuniária própria de servidores efetivos a indivíduos alheios ao quadro permanente do serviço público, sem a correspondente contrapartida funcional, representa enriquecimento sem causa às expensas do erário e tratamento mais favorável ao mandatário sem vínculo estatutário em relação ao servidor civil, que precisou de um quinquênio de efetivo exercício para adquirir direito equivalente. A ausência de correlação lógica entre o *discrímen* adotado — a titularidade de mandato eletivo desacompanhada de qualquer vínculo com a Administração Pública — e a finalidade do instituto — remunerar a assiduidade no cargo público efetivo — torna o tratamento normativo arbitrário, incompatível com o artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Ao dissociar o direito à licença-prêmio do vínculo estatutário que lhe é condição ontológica, o § 3º do artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 cria benefício pecuniário autônomo, sem regime jurídico de base que o sustente, ofendendo simultaneamente os princípios da isonomia (artigo 5º, *caput*), da legalidade, da moralidade e da impessoalidade administrativas (artigo 37, *caput*) e o regime jurídico estatutário (artigo 40), todos da Constituição Federal e de reprodução obrigatória pela Constituição do Estado de Rondônia.

A inconstitucionalidade material do art. 1º, § 3º, da LCE nº 1.328/2026 é manifesta — por violação patente aos artigos 5º, *caput*, 37, *caput*, e 40 da Constituição Federal, que reservam os benefícios estatutários aos titulares de vínculo funcional efetivo — e encontra respaldo em jurisprudência consolidada do STF sobre os limites do regime estatutário e o princípio da isonomia no serviço público, satisfazendo os requisitos cumulativos fixados no MS 25.888 AGR/DF.

O afastamento desse dispositivo é imprescindível para o exercício do controle externo, dado que sua aplicação implicaria o processamento de pagamentos em favor de particulares sem qualquer vínculo com a Administração, configurando enriquecimento sem causa às expensas do erário. Requer-se, assim, que o TCERO, em caráter incidental, negue executoriedade a este dispositivo, afastando sua aplicação a detentores de mandato eletivo sem vínculo estatutário e determinando as providências cabíveis para resguardar a ordem jurídica e a correta aplicação dos recursos públicos.

c.4.3) Da inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 2º da LCE nº 1.328/2026: tratamento mais favorável ao mandatário eletivo em comparação ao servidor em atividade ordinária

O art. 123, § 5º, da LCE 68/1992 condiciona a conversão em pecúnia da licença-prêmio, quando o servidor detém apenas um período aquisitivo não gozado, à demonstração de imprescindibilidade funcional, formalizada mediante despacho fundamentado do chefe imediato, além da existência de disponibilidade orçamentária. Veja-se:

Art. 123. Após cada quinquênio ininterrupto de efetivo serviço prestado ao Estado de Rondônia, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade com remuneração integral do cargo e função que exercia. [...] § 5º. Quando o servidor tiver adquirido **apenas um período de licença prêmio por assiduidade** e, **por motivo de interesse da Administração**, demonstrado através de despacho fundamentado do seu chefe imediato a **imprescindibilidade daquele para continuidade dos serviços que lhes são afetos**, também poderá optar em reverter em pecúnia o benefício daí decorrente, **observada**

sempre pelo administrador a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão de lotação do servidor. (Incluído pela Lei Complementar n. 694, de 3/12/2012). [Negritou-se]

Trata-se de exigência que reflete a lógica do regime estatutário civil: a conversão pecuniária da licença-prêmio é medida de caráter excepcional, admissível apenas quando circunstâncias objetivas e externamente impostas impedem a fruição *in natura* do benefício, devidamente atestadas pela autoridade hierarquicamente competente.

O parágrafo único do artigo 2º da LCE nº 1.328/2026, por sua vez, estabelece disciplina distinta:

Art. 2º A conversão em pecúnia de que trata esta Lei Complementar observará, cumulativamente, os seguintes requisitos:

[...]

Parágrafo único. **Fará jus à conversão em pecúnia da licença-prêmio** o militar - da ativa ou da reserva - ou servidor efetivo **investido em mandato eletivo** no parlamento ou no poder executivo, **ainda que tenha adquirido apenas um período aquisitivo**, seja na origem, seja durante o exercício do mandato, observado o prazo de exercício previsto no § 1º do artigo 1º desta Lei Complementar. [Destacou-se]

Sobre o prazo a ser observado para a conversão em pecúnia, o § 1º do artigo 1º da referida norma estabelece:

Art. 1º [*omissis*]

§ 1º O detentor de mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo **em exercício por prazo mínimo de 2 (dois) anos** poderá apresentar requerimento de conversão de licença-prêmio em pecúnia, devendo comprovar a aquisição do direito à licença referente ao período solicitado, na forma do artigo 123 da Lei Complementar Estadual nº 68, de 1992, ou da legislação de regência. [Negritou-se]

A leitura sistemática dos dispositivos transcritos, em confronto com o artigo 123, § 5º, da Lei Complementar Estadual nº 68/1992, revela, de forma inequívoca, a supressão do requisito de imprescindibilidade funcional para o servidor investido em mandato eletivo. Enquanto o § 5º do artigo 123 da Lei Complementar Estadual nº 68/1992 condiciona a conversão à verificação objetiva e motivada da necessidade institucional, o parágrafo único do artigo 2º da norma impugnada torna a conversão automaticamente disponível pela simples comprovação do período aquisitivo e do prazo mínimo de dois anos de exercício do mandato.

Referida supressão não configura lacuna normativa colmatável pela cláusula de aplicação subsidiária inscrita no artigo 6º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, segundo o qual "*aplicam-se subsidiariamente, no que não conflitarem com esta Lei Complementar, as disposições da Lei Complementar Estadual nº 68, de 1992*". O afastamento do requisito de imprescindibilidade constitui, ao contrário, escolha deliberada do legislador, que excluiu expressamente o regime mais restritivo da lei estatutária para a hipótese do mandatário eletivo com período aquisitivo único.

A exclusão do requisito de imprescindibilidade funcional para o mandatário eletivo, mantida integralmente para o servidor em exercício ordinário, configura violação ao princípio da isonomia consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal e reiterado, no plano específico da Administração Pública, pelo artigo 37, *caput*, da mesma Carta.

A inconstitucionalidade opera em dois planos distintos e cumulativos.

No primeiro, relativo à igualdade formal perante a lei, o servidor em exercício ordinário que detenha apenas um período aquisitivo de licença-prêmio não fruída está submetido a condição mais gravosa do que o servidor investido em mandato eletivo em situação funcionalmente equivalente: ambos possuem um único período aquisitivo e ambos se encontram impossibilitados de fruir o benefício — o primeiro por necessidade objetiva do serviço, o segundo por incompatibilidade funcional do mandato —, mas somente ao segundo a norma impugnada autoriza a conversão de forma automática e incondicional.

O elemento diferenciador eleito pelo legislador — o exercício de mandato eletivo — não apresenta correlação lógica com a finalidade do requisito suprimido, que consiste precisamente na verificação objetiva da impossibilidade de afastamento do servidor. A impossibilidade de fruição do mandatário decorre de circunstância pessoal e voluntariamente assumida, ao passo que a do servidor declarado indispensável resulta de necessidade institucional objetiva e externamente imposta. Sob essa perspectiva, o *discrímen* adotado favorece a situação de menor imperiosidade funcional em detrimento daquela de maior necessidade administrativa.

No segundo, o da proporcionalidade e razoabilidade legislativa, a distinção instituída pelo parágrafo único do art. 2º não satisfaz o requisito de adequação entre o meio normativo eleito e a finalidade constitucional que o justificaria. O fundamento apresentado no Projeto de Lei Complementar nº 190/2026 sustenta que "*a natureza do mandato parlamentar, marcada por incompatibilidades funcionais e exigências institucionais próprias, inviabiliza a fruição do benefício durante o respectivo exercício*". Ocorre que essa mesma lógica — a impossibilidade de fruição decorrente de exigências institucionais — está presente, com maior rigor ainda, na hipótese do servidor declarado indispensável ao serviço por seu superior hierárquico, cuja ausência comprometeria a continuidade das atividades administrativas. A inviabilidade de fruição é, portanto, fundamento comum a ambas as situações, e não elemento capaz de distingui-las para fins de tratamento normativo assimétrico.

Acrescente-se que o artigo 38, inciso IV, da Constituição Federal, invocado na justificativa da proposição, limita-se a determinar a contagem do tempo de afastamento como de serviço para todos os efeitos legais, excetuada a promoção por merecimento. Esse preceito não autoriza, explícita nem implicitamente, a criação de regime de conversão em pecúnia mais favorável do que o aplicável ao servidor em exercício ordinário, tampouco a supressão de requisitos que a lei estatutária reputa essenciais para a monetização de benefício de natureza funcional.

A inconstitucionalidade identificada projeta-se ainda sobre o princípio da impessoalidade, inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. A norma não se dirige a universo indeterminado de servidores, mas a categoria específica e restrita de mandatários eletivos — o que, em si, suscita fundada suspeita de que o ato normativo foi concebido para beneficiar destinatários previamente identificados, em contrariedade à generalidade e à abstração que se exige do ato legislativo conforme ao texto constitucional.

Como ensina José dos Santos Carvalho Filho^[20], o princípio da impessoalidade impõe que "*a Administração volte-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros*", sendo inadmissível a atuação que, a pretexto de disciplina normativa geral, persiga o interesse particular de grupo determinado.

O parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, ao conferir ao servidor investido em mandato eletivo condição normativa mais favorável do que aquela assegurada ao servidor em exercício ordinário — embora ambos se encontrem em situação substancialmente equivalente quanto ao fato gerador do direito e à impossibilidade de fruição do benefício —, promove distinção desprovida de correlação lógica, proporcionalidade e amparo constitucional. Configura-se, assim, inconstitucionalidade material direta e objetiva, por violação aos princípios da isonomia (artigo 5º, *caput*) e da impessoalidade administrativa (artigo 37, *caput*), ambos da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 2º da LCE nº 1.328/2026 é manifesta — por violação patente aos artigos 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal — e encontra respaldo em jurisprudência consolidada do STF sobre o princípio da isonomia e da impessoalidade no serviço público, satisfazendo os requisitos cumulativos fixados no MS 25.888 AGR/DF para o uso legítimo da Súmula 347.

O afastamento desse dispositivo é imprescindível para o exercício do controle externo, dado que sua aplicação implicaria o processamento de pagamentos em condições mais favoráveis para mandatários eletivos do que as admitidas para os demais servidores em situação funcionalmente equivalente, em afronta à isonomia e em prejuízo ao erário. Requer-se, portanto, que o TCERO, em caráter incidental, negue executoriedade a este dispositivo, determinando as providências cabíveis para resguardar a ordem jurídica e a correta aplicação dos recursos públicos.

c.5) Da inconstitucionalidade material dos arts. 3º e 5º da LCE nº 1.328/2026: base de cálculo indevida, *bis in idem* e burla ao Teto Remuneratório Constitucional

Os artigos 3º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, ao definirem a composição da base de cálculo e a natureza jurídica da conversão da licença-prêmio em pecúnia, estabelecem as seguintes regras:

Art. 3º A conversão da licença-prêmio em pecúnia observará, para fins de composição da base de cálculo, **o subsídio percebido pelo servidor no exercício do mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo, acrescido das parcelas indenizatórias de caráter permanente**, assim consideradas aquelas percebidas de forma habitual e contínua, enquanto presentes os requisitos legais, excluídas as verbas eventuais ou de natureza transitória.

§ 1º Para os fins do caput deste artigo, **consideram-se parcelas de caráter permanente**, dentre outras de igual natureza, **aquelas que integrem de forma estável a realidade financeira do agente público, em especial as previstas no artigo 1º da Resolução nº 176/2011-MD/ALERO e no artigo 1º da Lei Estadual nº 5.734/2024**, observado o artigo 40, § 19, da Constituição Federal, bem como outras normas do Poder Executivo.

§ 2º A base de cálculo de que trata este artigo submete-se ao limite do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, **respeitada a natureza jurídica própria de cada rubrica**, não se aplicando redutor constitucional sobre o valor global da indenização.

[...]

Art. 5º O valor a ser percebido a título de conversão em pecúnia da licença-prêmio prevista nesta Lei Complementar **não se confunde com a remuneração do cargo efetivo de origem**, constituindo **indenização de natureza excepcional**, vinculada à impossibilidade de fruição do benefício em razão da natureza do exercício da atividade parlamentar. [Negritou-se]

A análise conjunta desses dispositivos revela um feixe de inconstitucionalidades materiais que se somam aos vícios formais e materiais anteriormente identificados e que comprometem a validade jurídica do ato normativo, impondo a imediata atuação deste Tribunal de Contas para negar-lhes executoriedade.

c.5.1) Da adoção indevida do subsídio parlamentar como base de cálculo:

violação ao artigo 38, inciso IV, da Constituição Federal e ao Parecer Prévio PPL-TC 00010/25 do TCE-RO

A jurisprudência de controle, consubstanciada no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), fixou tese jurídica expressa no sentido de que a conversão da licença-prêmio em pecúnia deve ser realizada com base na remuneração do cargo efetivo de origem, excluindo-se, para esse fim, o subsídio percebido em razão do exercício de mandato parlamentar:

EMENTA: CONSULTA. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. CÔMPUTO DE TEMPO DE MANDATO ELETIVO PARA FINS DE AQUISIÇÃO DO BENEFÍCIO. APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 123, 134 E 138 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 68/1992 À LUZ DO ART. 38, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIREITO ADQUIRIDO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

[...] 2. A licença-prêmio é benefício estatutário previsto no artigo 123 Lei Complementar Estadual n. 68/1992, concedido ao servidor público estadual após cada quinquênio ininterrupto de efetivo serviço prestado ao Estado de Rondônia. 3. A conversão da licença-prêmio em pecúnia não encontra respaldo legal quando fundamentada exclusivamente no exercício de mandato parlamentar, nos termos dos §§ 1º, 4º e 5º do artigo 123 da LC n. 68/1992. 4. Todavia, o direito adquirido à licença-prêmio, quando integralmente cumprido o período aquisitivo, seja no exercício do cargo efetivo ou afastado para desempenho de mandato eletivo, encontra-se resguardado pelo artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, sendo juridicamente admissível a conversão do benefício em pecúnia, desde que observadas as hipóteses expressamente autorizadas na legislação estadual de regência (artigo 123 da LC n. 68/1992), mediante requerimento ao órgão de origem e **com base na remuneração do cargo efetivo**. [Negritou-se]

Esse entendimento, dotado de caráter normativo e eficácia de prejulgamento de tese nos termos do art. 84, § 2º, do RITCERO[21], encontra amparo direto no artigo 38, inciso IV, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [...] IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento; [...]

O preceito constitucional assegura ao servidor investido em mandato eletivo a contagem do tempo de afastamento como de serviço para todos os efeitos legais, garantindo a preservação dos direitos funcionais adquiridos. Trata-se, contudo, de norma de proteção e continuidade do vínculo estatutário, e não de autorização para a substituição da base remuneratória do cargo efetivo pelo subsídio inerente ao mandato.

Em sentido diametralmente oposto à orientação constitucional delineada, o artigo 3º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 estabeleceu que a conversão da licença-prêmio em pecúnia tomará por referência, para fins de composição da base de cálculo, os seguintes parâmetros:

Art. 3º A conversão da licença-prêmio em pecúnia observará, para fins de composição da base de cálculo, **o subsídio percebido pelo servidor no exercício do mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo**, acrescido das parcelas indenizatórias de caráter permanente, assim consideradas aquelas percebidas de forma habitual e contínua, enquanto presentes os requisitos legais, excluídas as verbas eventuais ou de natureza transitória. [Negritou-se]

Ao assim dispor, o diploma impugnado extrapola os limites da garantia constitucional prevista no artigo 38, inciso IV, e subverte sua finalidade original. O constituinte concebeu esse mandamento como mecanismo de preservação de direitos preexistentes do servidor afastado para o exercício do mandato, e não como instrumento de criação de vantagem pecuniária nova e artificialmente majorada em razão do desempenho da função política. A utilização do referido comando constitucional como fundamento para a substituição da base remuneratória do cargo efetivo pelo subsídio parlamentar

configura desvio de finalidade normativa incompatível com a interpretação sistemática da Constituição Federal e com a tese fixada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, que consolidou prejulgamento de tese normativa.

A licença-prêmio, em sua dimensão ontológica, constitui benefício estatutário destinado a recompensar a assiduidade e a continuidade da prestação de serviço no cargo efetivo. A adoção do subsídio parlamentar como parâmetro de sua valoração monetária — remuneração de natureza diversa e transitória, vinculada estritamente ao exercício do mandato — rompe o nexo entre o benefício e seu fundamento jurídico originário.

Essa ruptura não é estritamente procedimental: implica que o montante percebido a título de conversão em pecúnia deixa de corresponder à compensação pela impossibilidade de fruição de um direito estatutário e passa a refletir o patamar remuneratório de regime jurídico distinto, com o qual o benefício não guarda relação de causa e efeito.

A norma impugnada, nesse contexto, institui a conversão de vantagem pecuniária sem fundamento no texto constitucional, em manifesta contrariedade ao regime estatutário que lhe serve de suporte e em expressa contraposição à jurisprudência de controle vinculante da Corte de Contas.

A inconstitucionalidade material do artigo 3º, caput, da LCE nº 1.328/2026 é manifesta — por violação patente ao artigo 38, inciso IV, da Constituição Federal e por contrariedade direta à tese vinculante fixada por este Tribunal de Contas no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, que aplica a orientação constitucional da Suprema Corte ao caso concreto — satisfazendo os requisitos cumulativos fixados no MS 25.888 AGR/DF.

A medida é imprescindível para o exercício do controle externo, uma vez que a aplicação do dispositivo implicaria o desrespeito à tese jurídica vinculante fixada por esta Corte e o dispêndio irregular de recursos públicos em montante artificialmente majorado. Requer-se que o TCERO, no exercício de sua competência constitucional e com fundamento na Súmula 347 do STF, nos termos delimitados pelo MS 25.888 AGR/DF, negue executoriedade ao referido dispositivo em caráter incidental, afastando sua aplicação ao caso concreto e determinando as providências cabíveis para resguardar a ordem jurídica e a correta aplicação dos recursos públicos.

c.5.2) Da transgressão ao limite remuneratório constitucional: subversão da orientação vinculante do Tema 975 do STF

A inconstitucionalidade material identificada nos parágrafos anteriores é reforçada pelo mecanismo previsto no § 2º do artigo 3º, que, a pretexto de submeter a base de cálculo ao teto constitucional, ressalva expressamente que o redutor não incidirá sobre o valor global da indenização.

Essa construção normativa opera uma inversão deliberada da lógica constitucionalmente imposta pelo artigo 37, inciso XI^[22], da Constituição Federal e pela tese vinculante fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 975 da Repercussão Geral, decorrente do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.167.842:

Tese firmada para o tema 975: “O art. 43, caput e § 1º, da Lei Complementar estadual 1.059/2008, de São Paulo, é formal e materialmente constitucional. A natureza indenizatória da conversão de licença-prêmio em pecúnia é válida somente no que se refere ao valor total da indenização. **O teto remuneratório constitucional incide na base de cálculo utilizada para computação do valor a ser pago a título de indenização de licença-prêmio não gozada, equivalente à remuneração a que o servidor faz jus no momento de sua aposentadoria**”.
[Negritou-se]

A distinção operada pelo STF é tecnicamente precisa e juridicamente relevante: a natureza indenizatória do pagamento global não afasta a incidência do teto sobre a base de cálculo utilizada para

sua apuração. Em outros termos, o resultado da operação — a indenização paga ao servidor — pode ostentar natureza indenizatória para fins tributários e previdenciários; isso, contudo, não autoriza que a base sobre a qual se apura o valor devido seja composta por parcelas que superem o limite remuneratório constitucional.

A Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, ao admitir que o teto incide sobre cada rubrica individualmente — "*respeitada a natureza jurídica própria de cada rubrica*" —, mas não sobre o valor global da indenização, inverte exatamente a lógica imposta pelo Tema 975: o teto deve incidir sobre a base de cálculo, e o resultado final da indenização é que não se sujeita ao redutor, precisamente porque já foi calculado com base em parâmetro constitucionalmente limitado. Ao desvincular o valor global da indenização da incidência do teto, a norma permite que o somatório das rubricas individualmente limitadas produza um resultado final que excede o próprio teto constitucional, em flagrante contrariedade à diretriz vinculante da Suprema Corte e em manifesto prejuízo ao erário — matéria que se insere diretamente na esfera de fiscalização desta Corte de Contas.

Registra-se, ademais, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é categórica quanto à impossibilidade de leis locais criarem exceções ou engenharias normativas para contornar o teto constitucional. Conforme assentado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 663.696, a fixação de limites remuneratórios possui *status* de garantia institucional contra contingências políticas e abusos na gestão dos recursos públicos:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. [...] 2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema decidendum*, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário." (STF, RE 663.696, Rel. Min. Luiz Fux).

Embora o precedente supra trate de carreiras específicas, sua *ratio decidendi* reafirma a imperatividade do teto constitucional como instrumento de moralidade administrativa de aplicação irrestrita, cujos limites não podem ser transpostos por artifícios legislativos locais.

Por sua vez, o artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 estabelece que o valor pago a título de conversão da licença-prêmio "*não se confunde com a remuneração do cargo efetivo de origem, constituindo indenização de natureza excepcional, vinculada à impossibilidade de fruição do benefício em razão da natureza do exercício da atividade parlamentar*". Essa caracterização, aparentemente descritiva, possui efeito normativo preciso: ao qualificar o pagamento como indenização de natureza excepcional e desvinculá-lo da remuneração do cargo efetivo, o dispositivo busca afastar a incidência do teto remuneratório sobre o resultado final e legitimar a base de cálculo artificialmente majorada definida no artigo 3º.

Todavia, a conversão da licença-prêmio em pecúnia é, por definição, a transformação de um benefício estatutário em seu equivalente monetário. Seu fundamento é a relação jurídica estatutária mantida entre o servidor e o ente ao qual está vinculado; sua causa é a impossibilidade de fruição do benefício em sua forma original; e sua finalidade é reparar a perda econômica decorrente dessa impossibilidade. Nenhum desses elementos autoriza a conclusão de que o parâmetro adequado para sua mensuração seja o subsídio do mandato eletivo acrescido de verbas indenizatórias, em lugar da remuneração do cargo efetivo de origem. A simples atribuição legislativa de rótulo indenizatório não tem o condão de alterar a natureza material do benefício nem de afastar o parâmetro fixado pelo Tema 975 do STF.

A inobservância material do teto remuneratório constitucional representa grave risco de dano ao erário, por permitir o pagamento de valores que superam o limite máximo fixado pela

Constituição, comprometendo a sustentabilidade fiscal do Estado e a isonomia no serviço público. Essa dimensão de risco ao patrimônio público coloca a questão diretamente no âmbito da competência fiscalizatória desta Corte de Contas, cujo dever institucional de zelar pela regular aplicação dos recursos públicos exige a pronta negativa de executoriedade aos dispositivos impugnados.

Constata-se, portanto, que os artigos 3º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 padecem de inconstitucionalidade material por ofensa direta ao artigo 37, caput e inciso XI, da Constituição Federal — que consagram os princípios da legalidade e da moralidade administrativa e estabelecem a regra do teto remuneratório no âmbito do serviço público —, bem como por violação ao artigo 38, inciso IV, norma de reprodução obrigatória encampada pelo artigo 11, § 1º, da Constituição do Estado de Rondônia. A tese vinculante fixada no Tema 975 da Repercussão Geral constitui, nesse contexto, paradigma constitucional diretamente aplicável ao caso, reforçando a conclusão pela invalidade dos dispositivos impugnados.

A inconstitucionalidade material dos artigos 3º, § 2º, e 5º da LCE nº 1.328/2026 é manifesta — por violação patente ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal e por contrariedade direta à tese vinculante fixada pelo STF no Tema 975 da Repercussão Geral, que expressamente determina a incidência do teto remuneratório constitucional sobre a base de cálculo utilizada para apuração do valor da indenização decorrente da conversão de licença-prêmio não gozada. Da mesma forma, a inconstitucionalidade da incorporação de verbas indenizatórias à base de cálculo, nos termos do artigo 3º, caput e § 1º, é manifesta por violação patente ao artigo 37, incisos X e XI, da Constituição Federal.

Ambas as inconstitucionalidades satisfazem os requisitos cumulativos fixados no MS 25.888 AGR/DF: a manifesta inconstitucionalidade ancorada em jurisprudência pacífica do STF, e a imprescindibilidade do afastamento dos dispositivos para o exercício do controle externo, dado que sua aplicação permitiria pagamentos que superam o limite máximo fixado pela Constituição, em grave prejuízo ao erário estadual.

Desse modo, requer-se que o TCERO, em caráter incidental e com fundamento na Súmula 347 do STF, nos termos delimitados pelo MS 25.888 AGR/DF, negue executoriedade a esses dispositivos, afastando sua aplicação ao caso concreto e determinando as providências cabíveis para resguardar a higidez do teto remuneratório constitucional e a correta aplicação dos recursos públicos.

c.5.3) Da incorporação indevida de verbas indenizatórias à base de cálculo e da configuração de *bis in idem*

A inconstitucionalidade material é agravada pela inclusão das denominadas "*parcelas indenizatórias de caráter permanente*" na composição da base de cálculo da conversão, prevista no *caput* do artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026. Essa construção normativa merece análise específica e apartada, dada a sofisticação do mecanismo utilizado e a gravidade de suas consequências jurídicas e fiscais.

As verbas indenizatórias têm por finalidade reparar dano ou ressarcir gasto efetivamente suportado pelo agente público no exercício de suas atribuições. Sua natureza jurídica é, por definição, compensatória e vinculada a um fato gerador concreto — despesa real ou prejuízo verificável —, razão pela qual não integram a remuneração *stricto sensu* e estão, por expressa disposição constitucional, excluídas do teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI[23], da Constituição Federal, bem como da base de cálculo de quaisquer benefícios ou vantagens de natureza estatutária.

Ao incluir tais parcelas na base de cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia, o artigo 3º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 subverte essa distinção estrutural, atribuindo às verbas indenizatórias função remuneratória que lhes é ontologicamente estranha. Ao fazê-lo, o legislador estadual contraria diretamente o artigo 37, incisos X e XI, da Constituição Federal — que reserva ao legislador competente a fixação e a revisão da remuneração dos servidores públicos, vedando equiparações e majorações sem fundamento normativo específico —, bem como o artigo 38, inciso IV, da Carta da República, que determina que o servidor investido em mandato eletivo perceba as vantagens de seu cargo de origem com base na remuneração a ele correspondente, excluídas parcelas de natureza

diversa.

A violação constitucional se aprofunda quando se considera que o § 1º do artigo 3º da Lei Complementar impugnada especifica, a título exemplificativo, as "*parcelas indenizatórias de caráter permanente*" passíveis de integrar a base de cálculo, nomeando o auxílio-moradia instituído pela Resolução nº 176/2011 da Assembleia Legislativa e as verbas previstas na Lei nº 5.734/2024. Tais auxílios foram instituídos para cobrir despesas específicas decorrentes do exercício do mandato parlamentar, não guardando qualquer relação de causalidade com o fato gerador da licença-prêmio — que é a assiduidade do servidor no exercício do cargo efetivo de origem. A sua incorporação à base de cálculo configura, portanto, desvio de finalidade normativa, porquanto transforma verbas de destinação específica e temporária em componente de benefício estatutário estruturalmente desvinculado de qualquer contraprestação ou despesa, com evidente potencial de acarretar prejuízo ao erário, o que a Corte tem o dever de coibir.

Configura-se, ademais, hipótese de *bis in idem* constitucionalmente vedado: o servidor já recebe as parcelas indenizatórias a título de ressarcimento de despesas concretas; ao integrá-las à base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, o diploma impugnado promove dupla valoração econômica da mesma verba, gerando percepção patrimonial que excede o conteúdo jurídico e econômico do direito que lhe serve de fundamento. Esse mecanismo institui, em favor de categoria específica de agentes públicos, majoração artificial de benefício estatutário sem equivalente para os demais servidores, e sem respaldo na natureza do direito compensado, em afronta direta ao princípio da isonomia.

A violação aos princípios da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) é igualmente manifesta, na medida em que a norma engendra um resultado patrimonial expressamente vedado pelo ordenamento constitucional, valendo-se de uma roupagem formalmente indenizatória para produzir efeitos materialmente remuneratórios. Além disso, ofende a vedação ao enriquecimento sem causa, pois gera um acréscimo patrimonial que excede o conteúdo econômico do direito que lhe serve de fundamento jurídico.

Nesse contexto, o artigo 3º, *caput* e § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 padece de inconstitucionalidade material por manifesta violação aos artigos 5º, *caput*, 37, *caput*, incisos X e XI, e 38, inciso IV, todos da Constituição Federal. O sofisticado mecanismo de incorporação de verbas indenizatórias à base de cálculo do benefício, precisamente por sua aparente conformidade formal com o ordenamento, exige a pronta intervenção desta Corte de Contas, habilitada pela Súmula 347 do STF a apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público no exercício de suas atribuições.

A inconstitucionalidade material dos artigos 3º, § 2º, e 5º da LCE nº 1.328/2026 é manifesta — por violação patente ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal e por contrariedade direta à tese vinculante fixada pelo STF no Tema 975 da Repercussão Geral, que expressamente determina a incidência do teto remuneratório constitucional sobre a base de cálculo utilizada para apuração do valor da indenização decorrente da conversão de licença-prêmio não gozada. Da mesma forma, a inconstitucionalidade da incorporação de verbas indenizatórias à base de cálculo, nos termos do artigo 3º, *caput* e § 1º, é manifesta por violação patente ao artigo 37, incisos X e XI, da Constituição Federal.

Ambas as inconstitucionalidades satisfazem os requisitos cumulativos fixados no MS 25.888 AGR/DF: a manifesta inconstitucionalidade ancorada em jurisprudência pacífica do STF, e a imprescindibilidade do afastamento dos dispositivos para o exercício do controle externo, dado que sua aplicação permitiria pagamentos que superam o limite máximo fixado pela Constituição, em grave prejuízo ao erário estadual.

Assim, requer-se que o TCERO, em caráter incidental e com fundamento na Súmula 347 do STF, nos termos delimitados pelo MS 25.888 AGR/DF, negue executoriedade a esses dispositivos, afastando sua aplicação ao caso concreto e determinando as providências cabíveis para resguardar a higidez do teto remuneratório constitucional e a correta aplicação dos recursos públicos.

c.6) Da inviabilidade da execução financeira pela Assembleia Legislativa: ilegalidade da sistemática de pagamento instituída pelos arts. 2º, inciso IV, 3º, *caput*, e 4º da LCE nº 1.328/2026 e violação às diretrizes vinculantes do Parecer Prévio PPL-TC 00010/25

c.6.1) Dos esclarecimentos sobre a natureza do vício e sua pertinência para a apreciação pelo Tribunal de Contas

O presente tópico distingue-se dos anteriores por não veicular, em sentido estrito, arguição de inconstitucionalidade formal ou material. O vício aqui identificado opera no plano da legalidade ordinária e da juridicidade administrativa: trata-se de irregularidade na sistemática de execução financeira instituída pela Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, consubstanciada na atribuição à Assembleia Legislativa de competências que, por disposição legal e por força das diretrizes vinculantes fixadas pelo Tribunal de Contas no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, pertencem exclusivamente ao órgão de origem do servidor.

Assim, a inclusão deste ponto na presente Representação justifica-se, portanto, não pela via do controle de constitucionalidade incidental previsto na Súmula 347 do STF, mas pelo exercício da função fiscalizatória primária da Corte, que abrange a verificação da legalidade dos atos de gestão financeira e orçamentária praticados pelas unidades jurisdicionadas, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei Orgânica do TCE-RO.

c.6.1) Da incompatibilidade da sistemática de pagamento com as diretrizes do Parecer Prévio PPL-TC 00010/25

A sistemática de pagamento instituída pela Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, ao direcionar o requerimento de conversão em pecúnia à Presidência do Poder Legislativo (Art. 2º, IV) e fixar como base de cálculo o subsídio parlamentar (Art. 3º), contraria expressamente as diretrizes fixadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25. Essa divergência normativa torna juridicamente inviável a execução financeira dessas despesas pela Assembleia Legislativa e potencialmente irregular qualquer pagamento dela decorrente.

O referido Parecer Prévio, dotado de caráter normativo e eficácia de prejulgamento de tese nos termos do art. 84, § 2º, do RITCERO, estabeleceu premissas impositivas quanto à competência administrativa e aos parâmetros remuneratórios aplicáveis, conforme se depreende do seguinte fragmento:

É DE PARECER que se responda à presente Consulta na forma a seguir disposta:
Questionamento 1:

É possível a conversão da licença-prêmio em pecúnia, para fins de indenização, a servidor público estadual que, após cumprir o período aquisitivo para a obtenção do benefício, encontra-se atualmente no exercício de mandato parlamentar, situação que inviabiliza a fruição da licença por incompatibilidade de funções?

Resposta:

Não é possível a conversão da licença-prêmio em pecúnia com fundamento exclusivo no exercício de mandato parlamentar, por ausência de previsão legal expressa, nos termos dos §§ 1º, 4º e 5º do artigo 123 da Lei Complementar Estadual n. 68/1992. Todavia, o direito adquirido à licença-prêmio, quando integralmente cumprido o período aquisitivo, encontra-se resguardado pelo artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, podendo ser convertido em pecúnia, sendo juridicamente admissível a conversão do benefício em pecúnia, desde que observadas as hipóteses expressamente autorizadas na legislação estadual de regência (artigo 123 da LC n. 68/1992).

Nesses casos, **o requerimento deverá ser formulado diretamente ao órgão de origem do servidor, que será responsável pela análise da legalidade e oportunidade do pagamento, o qual deverá ser realizado com base na remuneração do cargo efetivo de origem**, nos termos do caput do artigo 123 da referida norma, excluindo-se, para esse fim, o subsídio percebido em razão do mandato parlamentar. [Negritou-se]

A inviabilidade de a Assembleia Legislativa atuar como órgão pagador e processador do benefício sustenta-se, primeiramente, na competência exclusiva do órgão de origem. Como a licença-prêmio é um direito estatutário decorrente do vínculo efetivo do servidor, somente o órgão ao qual ele está originariamente vinculado detém os assentamentos funcionais necessários para atestar o preenchimento dos requisitos legais, tais como assiduidade, ausência de penalidades e tempo de serviço. Nessa linha, a transferência dessa análise para o Poder Legislativo configura indevida usurpação de competência administrativa.

Ademais, a liquidação do benefício submete-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração e está intrinsecamente atrelada à disponibilidade orçamentária do órgão de origem. A assunção desse encargo pela Assembleia desvirtua o planejamento financeiro do Estado, imputando ao orçamento do Legislativo um ônus financeiro que é de responsabilidade do Executivo ou do respectivo Poder de origem do servidor. Esse arranjo compromete a integridade do ciclo orçamentário, fragiliza os instrumentos de controle da despesa pública e cria situação de opacidade na gestão dos recursos que a Corte de Contas tem o dever institucional de prevenir e coibir.

Diante do exposto, evidencia-se que a aplicação concreta das disposições dos artigos 2º, inciso IV, 3º, *caput*, e 4º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 afasta-se das balizas de legalidade e da tese vinculante fixada por este Tribunal para a escorreita liquidação da despesa pública, com potencial para caracterizar grave infração às normas de Direito Financeiro e comprometer a regularidade dos atos de gestão orçamentária praticados pelas unidades jurisdicionadas.

Requer-se, portanto, que este Tribunal de Contas, no exercício de sua função fiscalizatória primária, determine às unidades jurisdicionadas que se abstenham de processar ou efetuar pagamentos com fundamento na sistemática estabelecida pelos artigos 2º, inciso IV, 3º, *caput*, e 4º da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, por sua incompatibilidade com as diretrizes vinculantes do Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, adotando as providências cabíveis para resguardar a legalidade da execução financeira e a regularidade da gestão dos recursos públicos do Estado de Rondônia.

III – DA TUTELA ANTECIPATÓRIA

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 71, define a arquitetura do controle externo, cujas prerrogativas são reproduzidas, por força do princípio da simetria, no artigo 49 da Constituição do Estado de Rondônia. Inerente a essa atribuição fiscalizatória, sobressai o poder geral de cautela deferido às Cortes de Contas, instrumento legítimo para a prolação de provimentos de urgência destinados a resguardar o patrimônio público e obstaculizar a consolidação de condutas manifestamente ilegítimas.

Sob essa perspectiva, o artigo 3º-B, da Lei Complementar n. 154/1996 dispõe expressamente que *“ao Tribunal de Contas do Estado e ao Relator assistem o poder geral de cautela, na forma disposta no seu Regimento Interno, podendo expedir os atos necessários ao seu cumprimento”*.

Esse dispositivo deve ser interpretado em consonância com o disposto no art. 108-A do Regimento Interno da Corte de Contas, nos seguintes termos:

Art. 108-A. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

O exame da matéria evidencia que a concessão da medida liminar reclama a satisfação concomitante de dois pressupostos fundamentais: a **plausibilidade do direito invocado** (evidenciada pela

probabilidade de grave infração à norma) e o **perigo da demora** (caracterizado pelo risco de ineficácia do provimento final ou de dano irreparável às finanças públicas). Essa estrutura encontra paralelo no artigo 300 do Código de Processo Civil, que autoriza a antecipação dos efeitos da tutela quando evidenciados os elementos que demonstram a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do procedimento.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, consolidou o entendimento de que o poder geral de cautela conferido aos Tribunais de Contas visa garantir a efetividade de suas decisões, especialmente para prevenir ou cessar situações de lesividade ao erário. Nesse sentido, merecem destaque os seguintes precedentes:

Agravo regimental em embargos de declaração em suspensão de segurança. Tribunal de contas estadual. Poder geral de cautela. Suspensão de pagamento. Provimento judicial para suspender medida determinada por corte de contas. Lesão à ordem e à economia públicas evidenciada. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Medidas que visam à preservação do erário. Agravo provido.

1. Pedido de suspensão formulado contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, a qual suspendeu os efeitos de decisão da Corte de Contas Estadual, que havia sustado um dos efeitos do contrato (pagamento), enquanto se aguarda a conclusão do apuratório.

2. Comprovada a existência de risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, tendo em vista a possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização da Corte de Contas Estadual.

[...]

5. “Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de grave lesões ao erário, em sede de atos de fiscalização” (SS nº 5.505-AgR, Rel. Min. Luiz Fux (presidência), DJe de 24/2/22).

6. Agravo provido.

(SS 5306 ED-AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-05-2023 PUBLIC 24-05-2023)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DO MATO GROSSO. PODER GERAL DE CAUTELA. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE CONTRATOS. DECISÃO JUDICIAL QUE SUSPENDE MEDIDA DETERMINADA PELA CORTE DE CONTAS. ALEGAÇÃO DE RISCO DE GRAVE DANO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDAS QUE VISAM A PRESERVAÇÃO DO ERÁRIO. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

2. In casu, resta evidenciada a existência de risco de grave lesão à ordem e à economia pública na manutenção da decisão impugnada, sobretudo considerada a possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização da Corte de Contas Estadual, porquanto as medidas cautelares impugnadas na origem visam a preservação do erário em caso de confirmação das irregularidades dos contratos administrativos firmados.

3. Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de grave lesões ao erário, em sede de atos de fiscalização. Precedentes.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(SS 5505 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 08-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 23-02-2022 PUBLIC 24-02-2022)

Assentados os fundamentos normativos e jurisprudenciais que amparam o poder geral de cautela desta Corte, passa-se à demonstração da satisfação dos pressupostos necessários à concessão da

tutela antecipatória na hipótese vertente.

III.1) Do *fumus boni iuris*

O pressuposto da fumaça do bom direito apresenta-se com nitidez excepcional no caso em exame, revelando-se não como mera probabilidade de irregularidade, mas como quadro de inconstitucionalidade multifacetada e objetivamente demonstrável, sustentado por sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e pela própria orientação vinculante da Corte de Contas.

Com efeito, a Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 acumula vícios de distintas naturezas, cada qual suficiente, por si só, para comprometer sua validade constitucional. No plano formal subjetivo, o diploma decorreu do Projeto de Lei Complementar nº 190/2026, de autoria coletiva de parlamentares estaduais, em manifesta usurpação da prerrogativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria de regime jurídico de servidores públicos, consagrada no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal — vício já reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal em situação idêntica envolvendo o mesmo ente federado, conforme o precedente paradigmático da ADI nº 1.197/RO. No plano formal objetivo, o processo legislativo foi instaurado sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo artigo 113 do ADCT, de caráter nacional e incidência compulsória sobre todos os entes federativos, conforme assentado na ADI nº 6.102/RR.

Somam-se a esses vícios as inconstitucionalidades materiais identificadas: **(i)** a extensão do benefício a militares da reserva e a particulares sem vínculo estatutário, com fundamento em diploma de natureza estritamente civil, em violação ao artigo 5º, *caput*, e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal; **(ii)** a adoção do subsídio parlamentar como base de cálculo, em contraposição direta ao artigo 38, inciso IV, da Constituição Federal e à tese vinculante da Corte firmada no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25; **(iii)** a incorporação de verbas indenizatórias à base de cálculo, configurando *bis in idem* às expensas do erário; e o mecanismo de afastamento do redutor constitucional sobre o valor global da indenização, em expressa subversão da tese vinculante fixada no Tema 975 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal.

Acrescente-se a ilegalidade da sistemática de execução financeira estabelecida nos artigos 2º, inciso IV, 3º, *caput*, e 4º da norma impugnada, que atribui à Assembleia Legislativa competências que pertencem, por expressa orientação dessa Corte, ao órgão de origem do servidor. A convergência de vícios de tamanha gravidade e tão bem documentados — todos sustentados por precedentes específicos do STF ou por orientação vinculante dessa Corte de Contas — confere ao *fumus boni iuris* densidade argumentativa que supera, com larga margem, o padrão de plausibilidade exigido para a concessão de tutela.

III.2) Do *periculum in mora*

O pressuposto do perigo da demora apresenta-se com igual evidência, derivando de circunstâncias concretas e objetivamente verificáveis que tornam urgente e impostergável a intervenção cautelar desta Corte de Contas.

O primeiro elemento de urgência decorre da celeridade com que a norma foi produzida e está sendo executada. A Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 foi aprovada em sessão extraordinária de apenas cinco minutos, sancionada no mesmo dia de sua aprovação e imediatamente publicada, evidenciando deliberado propósito de criar fatos consumados com a maior brevidade possível. Esse histórico de tramitação acelerada é indicativo de que a execução financeira da norma tende a ocorrer com igual rapidez, tornando urgente a intervenção do Tribunal antes que os pagamentos sejam efetivados.

O segundo elemento de urgência reside no caráter irreversível ou de difícil reversibilidade dos pagamentos que seriam realizados com base na norma impugnada. Uma vez liquidados os valores a título de conversão da licença-prêmio em pecúnia, com base no subsídio parlamentar acrescido de verbas indenizatórias e sem a incidência do redutor constitucional sobre o valor global, a recuperação dos montantes indevidamente desembolsados torna-se extremamente difícil, seja pela natureza alimentar das verbas pagas, que poderia ensejar modulação de efeitos em eventual decisão de mérito, seja pelas

dificuldades práticas de ressarcimento ao erário frente a particulares.

O STF já reconheceu, no julgamento da ADI nº 6.102/RR[24], a necessidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade precisamente em razão do caráter alimentar das verbas percebidas por servidores — o que demonstra que, uma vez concretizados os pagamentos, a reparação integral do dano ao erário pode restar irrealizável.

O terceiro elemento de urgência decorre do potencial impacto financeiro sobre o orçamento do Estado. A conversão em pecúnia da licença-prêmio, nos moldes estabelecidos pela LCE nº 1.328/2026, beneficiaria um universo de destinatários juridicamente ampliado — militares da ativa e da reserva, servidores civis, servidores municipais e até particulares sem vínculo estatutário —, com base de cálculo artificialmente majorada pelo subsídio parlamentar acrescido de verbas indenizatórias, sem incidência do redutor constitucional sobre o valor global. O custo fiscal agregado dessa operação, ainda que não tenha sido objeto de estimativa prévia — o que, per se, constitui vício de inconstitucionalidade —, projeta-se como potencialmente expressivo, capaz de comprometer a sustentabilidade financeira do Estado e desequilibrar a execução orçamentária em curso.

O quarto e último elemento de urgência reside na violação à orientação vinculante da própria Corte de Contas. A execução financeira de pagamentos em desacordo com as diretrizes do Parecer Prévio PPL-TC 00010/25 implicaria não apenas dano ao erário, mas o esvaziamento prático da eficácia normativa dos prejulgamentos de tese emitidos pelo TCE/RO, comprometendo a autoridade institucional do controle externo e criando precedente de descumprimento de orientação vinculante que poderia irradiar-se para outras unidades jurisdicionadas.

Diante da conjugação do *fumus boni iuris*, evidenciado pela multiplicidade de vícios formais e materiais que comprometem a validade constitucional da Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, e do *periculum in mora*, caracterizado pela iminência de pagamentos irreversíveis em valores expressivos, em desacordo com a orientação constitucional e com as diretrizes vinculantes dessa Corte, torna-se imperiosa a concessão de tutela antecipatória de natureza inibitória, com amparo no artigo 108-A do Regimento Interno do TCERO e no artigo 3º-B da Lei Complementar nº 154/1996.

Requer-se, assim, que este Tribunal de Contas, no exercício de seu poder geral de cautela, defira a tutela antecipatória para o fim de determinar a imediata suspensão de quaisquer pagamentos ou atos preparatórios de pagamento fundamentados na Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026, até o julgamento definitivo da presente Representação, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, ao Poder Executivo Estadual e aos demais órgãos e entidades que possam vir a ser instados a executar financeiramente as disposições da norma impugnada, a fim de garantir a efetividade do provimento final e resguardar o patrimônio público estadual de lesão irreparável.

IV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia** requer, seja:

I – Recebida e processada a presente Representação, com fundamento no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/1996, diante do atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos nos normativos que regem a atuação da Corte de Contas;

II - Deferida a tutela antecipatória pleiteada, nos termos do artigo 108-A do Regimento Interno do TCE/RO e do artigo 3º-A, da Lei Complementar n. 154/1996, para determinar a **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, e **Alex Mendonça Alves**, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, ou a quem vier a lhes substituir, que:

II.I – Ordenem o sobrestamento imediato, até o julgamento definitivo da presente Representação, de quaisquer atos de execução financeira, de processamento de requerimentos, de emissão de autorizações de pagamento ou de adoção de providências preparatórias de desembolso fundamentadas na Lei Complementar Estadual nº 1.328, de 6 de abril de 2026, incluídas, mas não limitadas, as seguintes providências: **(a)** recebimento, análise ou deferimento de requerimentos de conversão de licença-prêmio

em pecúnia com fundamento no diploma impugnado; **(b)** emissão de notas de empenho, ordens de pagamento ou quaisquer outros instrumentos de execução orçamentária vinculados à referida Lei Complementar; e **(c)** adoção de medidas administrativas preparatórias ao pagamento das indenizações previstas nos artigos 1º a 6º da norma impugnada;

III — Negada a executoriedade[\[25\]](#), em caráter estritamente incidental, com fundamento na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, interpretada à luz dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no MS 25.888 AGR/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, 22/08/2023), e nas competências constitucionais dessa Corte de Contas, aos dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 1.328, de 6 de abril de 2026, adiante especificados, diante da cumulação de vícios formais e materiais que comprometem sua validade constitucional desde a origem, determinando-se às unidades jurisdicionadas que se abstenham de aplicá-la, e, especificamente:

a) quanto ao vício formal subjetivo, seja **negada a executoriedade à Lei Complementar Estadual nº 1.328/2026 em sua integralidade**, por usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em violação ao artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal e aos artigos 39 e 65 da Constituição Estadual, vício insanável pela sanção, consoante jurisprudência pacífica do STF (ADI nº 1.197/RO e ADI nº 7.494), determinando-se às unidades jurisdicionadas que se abstenham de executar quaisquer de suas disposições;

b) quanto ao vício formal objetivo, seja **negada a executoriedade** ao diploma impugnado em sua integralidade, pela ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo artigo 165 da Constituição Federal e pelo artigo 113 do ADCT, consoante jurisprudência pacífica do STF (ADI nº 6.102/RR), determinando-se às unidades jurisdicionadas que se abstenham de incluir nas leis orçamentárias dotações destinadas ao custeio das despesas dele decorrentes;

c) quanto ao vício formal orgânico, seja **negada a executoriedade** ao artigo 2º, inciso II, e ao artigo 6º, pela extensão ilegítima de seus efeitos a servidores municipais, em violação aos artigos 18, caput, e 30, inciso I, da Constituição Federal, consoante jurisprudência pacífica do STF (ADIs nº 7.494 e nº 512), determinando-se às unidades jurisdicionadas que se abstenham de aplicá-los em face de servidores vinculados a entes municipais;

d) quanto ao vício material por violação à isonomia, seja **negada a executoriedade** ao artigo 1º, caput, e ao artigo 2º, parágrafo único, na parte em que estendem o benefício a militares da reserva; ao artigo 1º, § 3º, na parte em que o estende a mandatários sem vínculo estatutário; e ao parágrafo único do artigo 2º, na parte em que suprime o requisito de imprescindibilidade funcional para o mandatário eletivo, por violação aos artigos 5º, caput, e 37, caput, da Constituição Federal, consoante jurisprudência consolidada do STF sobre isonomia no serviço público;

e) quanto ao vício material por violação ao teto remuneratório, seja **negada a executoriedade** aos artigos 3º e 5º, que adotam o subsídio parlamentar acrescido de verbas indenizatórias como base de cálculo e afastam a incidência do redutor constitucional sobre o valor global da indenização, em violação ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, à tese vinculante firmada no Tema 975 da Repercussão Geral e ao Parecer Prévio PPL-TC 00010/25 desta Corte de Contas.

III - Determinada a notificação das autoridades supramencionadas para que, no prazo regimental e querendo, prestem os esclarecimentos que julgarem necessários acerca dos graves fatos ora representados;

IV – Recomendado às unidades jurisdicionadas competentes, com fundamento na função fiscalizatória primária da Corte e na orientação vinculante do Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, que, na hipótese de eventual conversão de licença-prêmio em pecúnia por servidores investidos em mandato eletivo, observem estritamente as seguintes balizas: **(a)** o requerimento seja formulado diretamente ao órgão de origem do servidor, único competente para analisar a legalidade e a oportunidade do pagamento; **(b)** a base de cálculo seja exclusivamente a remuneração do cargo efetivo de origem, excluído o subsídio percebido em razão do mandato e quaisquer verbas indenizatórias; e **(c)** sejam observadas todas as hipóteses e requisitos expressamente previstos no artigo 123 da Lei Complementar Estadual nº 68/1992, incluindo a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão de lotação; e

V - Reconhecida, ao final, a **procedência da presente Representação**, confirmando-se a medida cautelar para declarar a ilegalidade dos atos administrativos de liquidação e pagamento que

apliquem a LCE nº 1.328/2026 em desconformidade com o padrão normativo fixado no Parecer Prévio PPL-TC 00010/25, ao Tema 975 do Supremo Tribunal Federal (RE 1.167.842) e com os parâmetros fixados na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porto Velho/RO, 15 de maio de 2026.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

(assinado eletronicamente)

ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA

Procuradora do Ministério Público de Contas

(assinado eletronicamente)

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador do Ministério Público de Contas

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 40. ed., rev., atual. e ampl. – Barueri [SP]: Atlas, 2024. p.865.

[2] O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

[3] Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[4] Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

[5] Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[6] Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

[7] Art. 2º A conversão em pecúnia de que trata esta Lei Complementar observará, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - comprovação de que o período aquisitivo da licença-prêmio foi integralmente cumprido antes ou durante o afastamento para o exercício do mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo; II - manutenção do vínculo estatutário com o Estado de Rondônia ou com o Município, na hipótese de servidor público municipal; III - inexistência de penalidade disciplinar impeditiva no período aquisitivo; e IV - requerimento formal do interessado dirigido à Presidência do Poder Legislativo ou ao órgão de origem no caso do Poder Executivo. Parágrafo único. Fará jus à conversão em pecúnia da licença-prêmio o militar - da ativa ou da reserva - ou servidor efetivo investido em mandato eletivo no parlamento ou no poder executivo, ainda que tenha adquirido apenas um período aquisitivo, seja na origem, seja durante o exercício do mandato, observado o prazo de exercício previsto no § 1º do artigo 1º desta Lei Complementar.

[8] Art. 4º A efetivação do pagamento da conversão em pecúnia de que trata esta Lei Complementar somente poderá ocorrer se houver prévia dotação e disponibilidade orçamentária e financeira, observadas as normas de responsabilidade fiscal, a programação financeira e a ordem cronológica de pagamento.

[9] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

[10] Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[11] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[12] Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

[13] Art. 6º Aplicam-se subsidiariamente, no que não conflitarem com esta Lei Complementar, as disposições da Lei Complementar Estadual nº 68, de 1992.

[14] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. [O conteúdo jurídico do princípio da igualdade](#). São Paulo, Malheiros, 2010, pg. 21.

[15] Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências.

[16] Art. 24. São militares do Estado os membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. [...] § 3º. Aplica-se aos militares do Estado a que se refere este artigo, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do artigo 14, § 8º, do artigo 40, § 9º e do artigo 142, §§ 2º e 3º; cabendo à lei específica dispor sobre as matérias do artigo 142, § 3º, inciso X, todos da Constituição Federal.

[17] Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores

[18] Art. 2º A conversão em pecúnia de que trata esta Lei Complementar observará, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] II - manutenção do vínculo estatutário com o Estado de Rondônia ou com o Município, na hipótese de servidor público municipal.

[19] Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[20] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 40. ed., rev., atual. e ampl. – Barueri [SP]: Atlas, 2026. p. 17.

[21] Art. 84 [omissis] [...] § 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

[22] Art. 37 [omissis] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

[23] Art. 37 [omissis] [...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [...]

[24] [...] 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. [ADI 6102 / RR – Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020.].

[25] A negativa de excecutoriedade ora requerida restringe-se ao âmbito do presente processo fiscalizatório, em caráter estritamente incidental, sem pretensão de produzir efeitos *erga omnes* ou de substituir o controle abstrato de constitucionalidade privativo do Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 102, inciso I, da Constituição Federal. Em conformidade com o entendimento firmado no MS 25.888 AGR/DF, a presente Representação sustenta a invalidade dos dispositivos impugnados com fundamento em inconstitucionalidade manifesta, ancorada em violação ostensiva ao texto constitucional e em jurisprudência específica, pacífica e vinculante da Suprema Corte sobre cada um dos vícios apontados, sendo a medida imprescindível ao válido exercício da função fiscalizatória desta Corte sobre os atos geradores de despesa pública no Estado de Rondônia.



Documento assinado eletronicamente por **MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO, Procurador-Geral**, em 15/05/2026, às 20:39, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 3º da [Instrução Normativa n. 84/2025/TCE-RO](#).



Documento assinado eletronicamente por **ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS, Procurador**, em 18/05/2026, às 09:28, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 3º da [Instrução Normativa n. 84/2025/TCE-RO](#).



Documento assinado eletronicamente por **ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA, Procuradora**, em 19/05/2026, às 13:19, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 3º da [Instrução Normativa n. 84/2025/TCE-RO](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerro.tc.br/validar>, informando o código verificador **1051428** e o código CRC **ED95B33A**.

Referência: Processo nº 003587/2026

SEI nº 1051428

Av. Presidente Dutra, 4229 - Olaria - Porto Velho/RO - CEP 76801-327
www.mpc.ro.gov.br