



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 29/2025

AOS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,

Honrado pela oportunidade de dirigir-me a Vossas Excelências, apresento os meus sinceros cumprimentos, ao mesmo tempo, no uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 72 da Lei Orgânica, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi **VETAR INTEGRALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** o Projeto de Lei nº 4746/2025, que *“dispõe sobre a garantia de alimentação especial para estudantes neurodivergentes e/ou com restrições alimentares na Rede Municipal de Ensino de Porto Velho e dá outras providências”*.

Consultada, a Procuradoria Geral do Município orientou no seguinte sentido:

O projeto de lei de autoria parlamentar tem por finalidade assegurar alimentação especial para estudantes que sejam neurodivergentes e os que possuem restrições alimentares, devendo ser apresentado laudo médico que especifique a condição do estudante, atribuindo a Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Saúde a competência para cumprimento e aplicação da lei.

É evidente a intenção do legislador municipal, no que diz respeito ao alcance e valor social da proposição, entretanto, apesar de seus meritórios propósitos, o projeto aprovado não pode ser convertido em lei por inconstitucionalidade formal, impondo-se o veto total à proposição, vez que, é viciado na sua competência e origem, fere a autonomia administrativa e principalmente da organização e prestação de serviços pelas unidades e órgãos públicos municipais.

Analisando o citado projeto de lei, fica evidente que está sendo imposta à Administração Municipal, a prática de atos administrativos específicos e de sua exclusiva competência, **além de obrigá-la à realização dos gastos correspondentes e necessários, sem que para isso existam recursos financeiros disponíveis**.

Da análise do referido projeto de lei, nota-se que o mesmo sendo de iniciativa legislativa, extrapolou suas competências legislativas em razão das seguintes violações:

1º - Violação ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º CF; art. 7º da CE-RO; art. 4º da LOM/PVH);



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

2º - Vício de Iniciativa em razão da matéria ser de competência legislativa do Poder Executivo;

3º - Inconstitucionalidade Material (Competência da União legislar sobre Lei de Diretrizes e Base da Educação).

CF/1988

Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:

...

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

O **Princípio da Separação dos Poderes** é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, consagrado no art. 2º da Constituição Federal de 1988, e nas legislações Estadual e Municipal, que estabelece:

CF/1988

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

Esse princípio visa garantir a autonomia funcional dos Poderes, evitando interferências indevidas e assegurando o equilíbrio institucional necessário para a governança democrática. A violação a esse princípio compromete a estrutura constitucional e pode resultar em instabilidade jurídica e política.

No caso em tela o projeto de lei nº 4746/2025 ao dispor sobre a Rede Municipal de Ensino (escolas e creches), acaba violando o Princípio da Separação dos Poderes, senão vejamos:

STF - A disciplina normativa pertinente **ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública ... revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local**, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. ... Resulta, portanto, **em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública**. [ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014.]

...

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ... Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

Embora tenha havido a boa intenção do legislador municipal, por outro lado, o legislador **interferiu diretamente na organização e no funcionamento da administração** ao criar deveres para o Poder Executivo.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

As normas de controle da iniciativa dos projetos de lei funcionam como um instrumento efetivo para manter a correta divisão dos Poderes, tanto que, a esse respeito, **o modelo federal impõe uma rígida simetria ao exercício do poder constituinte derivado decorrente**. Assim, por esse viés, há mais um indicativo de que a norma padece de vício formal.

Nesse cenário, verifico que de fato **houve invasão à competência do Chefe do Executivo** para iniciar norma que trate do tema, revelando certa incompatibilidade com a Constituição da República (art. 84, VI), Constituição Estadual (art. 39, §1º, II, 'd', art. 65, VII) ambos reproduzidos obrigatoriamente na Lei Orgânica do Município.

CE/RO:

Art. 39. ...

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

...

II – disponham sobre:

...

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

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

...

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

Por similaridade, a **Lei Orgânica de Porto Velho** prevê ao Prefeito a iniciativa das seguintes leis:

Art. 65. ...

§ 1º – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

...

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal;

Art. 87. – Compete privativamente ao Prefeito:

...

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

...

VI - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei; [...]."

É certo que sobre o tema usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de repercussão geral (Tema 917), no sentido de que:

STF - 'Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). (ARE 878.911, 30/09/2016)

Sobre a matéria em comento, temos o seguinte julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.013/2014, de autoria parlamentar, do Município de Franca, dispondo sobre o fornecimento de alimentação escolar diferenciada para alunos diagnosticados como diabéticos, obesos ou celíacos, nas escolas da rede pública local. 2 . Estadeado o vício de iniciativa, considerando-se que ao Poder Executivo é atribuída a competência legislativa quando a matéria envolva administração pública, aí englobado o ensino público, culminando em ofensa ao princípio da separação dos Poderes a subsistência da lei em exame, tal como promulgada.

3. Afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XI, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual. 4 . A criação de despesas sem indicação da fonte de custeio, não oferece compatibilidade com os artigos 25, 174, III e 176, I, da Carta Bandeirante. 5. Julgaram procedente a ação. (TJ-SP - ADI: 20748726420148260000 SP 2074872-64 .2014.8.26.0000, Relator.: Vanderci Álvares, Data de Julgamento: 11/03/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/03/2015)

Nota-se que a matéria invade a competência de **atos de gestão do Poder Executivo no que se refere a organização e funcionamento das unidades de ensino da municipalidade, cenário no qual se verifica violação à iniciativa normativa exclusiva do Poder Executivo.**

A propósito cito precedentes do **Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia:**

TJRO - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo Municipal. Organização administrativa. Atribuição do Executivo. Preservação do princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Procedente. Por força da Constituição do Estado de Rondônia, bem como da própria Lei Orgânica Municipal, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo referente à **criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo Municipal** é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **Imposição de monitoramento de saúde das escolas e creches municipais da capital, atribuindo obrigações aos órgãos vinculados ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal** (Direta De Inconstitucionalidade n. 0802870-35.2019.822.0000, Tribunal de



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Justiça do Estado de Rondônia, Presidência, relator do acórdão: desemb. Hiram Souza Marques, data de julgamento: 19/12/2019).

TJRO - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal n. 2.657/2019. **Criação da central de intérpretes para surdos-cegos no âmbito do município de Porto Velho. Vício de iniciativa. Regulamentação, organização e funcionamento da administração. Competência privativa do prefeito. Reserva de administração. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal.** 1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que determine ao Poder Executivo a criação de Central de Intérpretes para surdos-cegos, estabelecendo prazo para regulamentação, bem como discipline sobre o funcionamento e quadro técnico do órgão, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo. 2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc (TJ-RO – ADI: 08049835920198220000 RO 0804983-59.2019.822.0000, relator: desembargador José Jorge Ribeiro da Luz. Data de julgamento: 5/2/2021).

Desse modo, na linha dos precedentes desta Corte, **qualquer ato de interferência do Poder Legislativo na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública Municipal implica em vício de iniciativa.**

convém ressaltar que nesse sentido **existe a Lei Federal nº 11.947/2009 que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar**, vejamos:

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

§ 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.982, de 2014)

Portanto, **tendo em vista a existência de Norma federal que já trata do assunto**, caberia ao Parlamentar Municipal, cumprir com seu papel de fiscalizador e verificar a aplicação da lei federal no âmbito municipal.

Ademais, verifica-se que no referido projeto de lei, **o mesmo gera aumento de despesa, com evidente impacto orçamentário e financeiro para o Executivo, obrigando-o, sem prévio estudo técnico e planejamento, capacitar profissionais e realizar campanhas** de conscientização, portanto,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

nesse sentido o projeto de lei, viola os seguintes dispositivos constitucionais, veja:

CF/1988

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

...

ADCT

Art. 113. A proposição legislativa que **crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Rondônia orienta pelo reconhecimento de inconstitucionalidade formal de **norma criadora de despesa sem prévio planejamento administrativo e orçamentário que cause impacto financeiro a outro Poder**, bem como aquelas que não atendam às determinações do **art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT**. Confirmam-se os seguintes precedentes:

TJRO - Ação direta de inconstitucionalidade. Independência entre Poderes. Invasão de autonomia do Executivo. Competência para dispor sobre quadro de servidores. Falta de prévio planejamento administrativo e orçamentário. Impacto financeiro. Inconstitucionalidade formal. 1. Os arts. 2º e 7º da CF, ao tratar sobre independência e harmonia, proíbe interferência ilegítima de um poder em outro. 2. Por macular os arts. 39, § 1º, II, d e 65, VII, da CER e, por simetria aos arts. 61, § 1º, II, a e 84, XXV, CF, padece de inconstitucionalidade formal a LM 2.850/2021, pois, de iniciativa da Câmara de Vereadores, institui a obrigatoriedade de exames visuais e auditivos para alunos da rede municipal de ensino público, estabelecendo que os profissionais designados – oftalmologistas e otorrinos – devem ser dos quadros da Secretaria de Saúde. 3. **Para além de invadir seara da competência para atos de gestão, a LM 2.850/2021 gera aumento de despesa, com evidente impacto na gestão administrativa e financeira do Município, obrigando-o a, sem prévio estudo técnico e planejamento, efetivar o remanejamento de profissionais e destinar gastos sem prévio e necessário orçamento.** 4. ADI procedente. Inconstitucionalidade da LM 2.850/2021, com efeitos ex tunc. (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810935-48.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator do Acórdão: Des. Gilberto Barbosa, Data de julgamento: 31/10/2022).

TJRO – Ação direta de inconstitucionalidade. ...Iniciativa parlamentar. ...**Impacto financeiro-orçamentário.** Art. 113 da ADCT. Norma federal. Extrapolação. Inconstitucionalidade formal e material.(...) 3.**A aplicação**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quanto ao impacto orçamentário e financeiro, não se restringe à União, sendo que a sua não observância implica em **inconstitucionalidade.**” (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0804954- 67.2023.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator do Acórdão: Des. José Jorge R. da Luz, Data de julgamento: 07/12/2023)

O **STF** segue o mesmo entendimento:

Determinação judicial de **construção de creches pelo Município. Despesas públicas: necessidade de autorização orçamentária:** CF, art. 167. Fumus boni juris e periculum in mora ocorrentes. Concessão de efeito suspensivo ao recurso extraordinário diante da **possibilidade de ocorrência de graves prejuízos aos cofres públicos municipais.** [Pet 2.836 QO, rel. min. Carlos Velloso, j. 11-2-2003, 2ª T, DJ de 14-3-2003.]

A instituição de despesas sem o devido planejamento orçamentário e financeiro podem causar descontrole das finanças públicas, desse modo o Projeto de Lei nº 4746/2025 não cumpriu os trâmites legais referentes ao início das despesas, invadindo a seara administrativa do Poder Executivo Municipal.

Deste modo, recomenda-se o veto integral do Projeto de Lei nº 4746/2025 em razão de que não cumpriu os requisitos Constitucionais ao Processo Legislativo Municipal, devendo ser **vetado por inconstitucionalidade formal.**”

Essas, senhores Vereadores, são as razões que me levaram a **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores membros da Câmara Municipal.

Porto Velho – RO, 02 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Assinado por **Leonardo Barreto De Moraes** - Prefeito - Em: 02/05/2025, 18:50:33