



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**MENSAGEM N° 48/2025**

## 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 n° 4734/2024, que “*dispõe sobre a autorização para criação de Cemitério Municipal para Animais Domésticos e de Estimação no Município de Porto Velho e dá outras providências*”.

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

“O projeto de lei atende a boa técnica legislativa nos termos da e Lei Complementar nº 095/98 – que tratam a respeito da elaboração das normas para elaboração e consolidação dos textos normativos.

Em que pese a louvável iniciativa do vereador, o Projeto de Lei em análise, adentra uma esfera de **competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal**, o que compromete o referido Projeto de Lei, resultando na **inconstitucionalidade formal**.

Observa-se também que o mesmo dispõe obrigação aos cartórios, sendo competência de iniciativa legislativa da União dispor sobre a matéria (art. 22, XXV - CF).

De acordo com o Art. 42, § 1º da Constituição Estadual de Rondônia, o Governador (Prefeito), **vetará projeto de lei quando considerar Inconstitucional, ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente**, in verbis:

“**Art. 42.** O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Governador do Estado, que, aquiescendo, o sancionará.

**§ 1º** Se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Assembleia Legislativa.”

Nesse sentido, o **veto é político**, quando a matéria é considerada contrária ao interesse público; **jurídico**, se entendida como inconstitucional; ou por ambos os motivos – **inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público**.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

A proteção ao meio ambiente e à saúde pública é de competência comum (art. 23 VI CF). Aos Municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual (Art. 30, I, II da CF).

Assim, o mérito – destinação ambientalmente adequada de resíduos de animais – insere-se na esfera municipal.

A jurisprudência pacífica do STF (ADI 758, 754) estabelece que **criação, organização e funcionamento de serviço público, bem como instituição de órgão ou equipamento público, são matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** (Art. 61 § 1º II-b CF).

A LOM-PV repete a regra no art. 87 V e VI, atribuindo ao Prefeito a iniciativa de proposições que disponham sobre “servidores, órgãos e serviços da Administração”. O PL cria um equipamento público (“Cemitério Público Municipal para Animais”) e impõe obrigações administrativas e financeiras ao Executivo nos arts. 1º, 3º, 5º e 6º. Há, pois, **vício formal de iniciativa insuperável**.

**Observação:** a técnica de “autorizar” (Art. 1º) não afasta o vício, pois a autorização é norma materialmente impositiva, como reconhece o STF (ADI 4724/DF).

Lei de iniciativa parlamentar que criam obrigações para o Executivo, ainda que sob a forma de **normas autorizativas**, pois violam a reserva de iniciativa e princípio da separação dos poderes.

O Art. 6º remete despesas a “dotações orçamentárias próprias”, sem apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem demonstrar compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, violando os Arts. 16 e 17 da LRF (Lei Complementar federal 101/2000) e o Art. 125 da LOM-PV, Art. 113 da ADCT. Tal deficiência gera **ilegalidade financeira**.

O Art. 5º admite concessão ou PPP. A outorga de serviço público por contrato de concessão demanda lei de iniciativa do Executivo (Art. 175 CF,) e prévio estudo de viabilidade. Mais uma vez há **usurpação de iniciativa e ausência de balizas técnicas (Lei 14.133/2021 e Lei 11.079/2004)**.

O Art. 3º, Inc. IV cria a possibilidade de “taxas ou tarifas”. A instituição de taxa exige lei específica (Art. 77 CTN) com identidade entre o custo do serviço e o valor cobrado, além de previsão na LDO/LOA. A cláusula genérica remete a futura lei, mas somente o Executivo poderia deflagrar tal proposição. Sem esta cautela, o dispositivo padece de **potencial constitucionalidade por violar o princípio da legalidade tributária**.

O PL denomina-se “Lei Complementar” no art. 8º, embora sua **matéria seja ordinária**, contrariando o Art. 2º, § 1º da LC 95/1998. Há também **cláusula**



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**revogatória genérica (Art. 9º) e ausência de prazo para regulamentação (Art. 7º), falhas que comprometem a eficiência normativa.**

Vejamos o entendimento dos Tribunais sobre a matéria aqui tratada:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 666, de 02 de setembro de 2013, que dispõe sobre **sepultamento de animais domésticos em cemitérios públicos e particulares.** VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, **envolve normas sobre planejamento e gestão administrativa, dispondo sobre uso de bem público (cemitério), ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos, uma vez que a Administração Pública, para viabilizar o cumprimento da norma impugnada, precisaria adaptar as instalações dos cemitérios e confeccionar urnas para acomodar adequadamente os animais domésticos.** Extensão da norma a cemitérios particulares. Inconstitucionalidade manifesta também sob esse aspecto, pois, as atividades funerárias, assim como o sepultamento, ainda que possam ser objeto de concessão a terceiros, constituem modalidades de serviço público, permanecendo vinculados, portanto, à fiscalização da administração e à disciplina do Chefe do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a forma de utilização de espaços reservados a sepultamento. Ação julgada procedente. (ADI n.º 2056726-09.2013 Rel. Antônio Luiz Pires Neto j. 02/04/2014). (negrito).”

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por exemplo, declarou inconstitucional a lei que criava um cemitério e crematório municipal, argumentando que a norma deveria ter sido proposta pelo Executivo.

**“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.210/2016, DE 23 DE MARÇO DE 2016. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA . LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA O CEMITÉRIO E CREMATÓRIO MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA, PARA SEPULTAMENTO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS.** O deferimento da medida cautelar, na representação por inconstitucionalidade, subordina-se ao perigo de sério dano à ordem jurídica com a vigência de norma em desarmonia com a ordem constitucional. **Alegada inconstitucionalidade, em sede de cognição sumária, da legislação impugnada que usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal para deflagrar processo legislativo que disponha sobre serviços funerários.** Ausência do periculum in mora em razão do decurso do tempo entre a edição da lei impugnada e o ajuizamento da presente ação, cerca de 06 (seis) anos (março de 2016 a novembro de 2021). Jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal que, ao tratar especificamente sobre o periculum in mora nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já concluiu que o tardio ajuizamento da ADI, quando decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, não autoriza a concessão da medida cautelar, diante da ausência de um de seus requisitos. Não concessão da medida cautelar. (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 00865177120218190000, Relator.: Des(a). MARÍLIA DE CASTRO NEVES VIEIRA, Data de Julgamento: 21/03/2022, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 23/03/2022). (negrito).”



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Como já pontuei, vislumbra-se a existência de vício de constitucionalidade da norma impugnada, de origem Parlamentar, posto que atribuiu ao Executivo a prática de atos inerentes à administração, adentrando indevidamente no planejamento, na organização e gestão administrativa do município, criando despesas sem apresentação da estimativa orçamentária e financeira com a despesa inserida no projeto de lei, nos termos do Art. 113 da ADCT, vejamos:

**“Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela EC 95/2016)”

Sobre a questão de criar obrigações aos cartórios, texto inserido no referido projeto de lei, temos a pontuar o seguinte:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 6.517/2014 DO ESTADO DO PIAUÍ . INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AOS CARTÓRIOS SEDIADOS NO ESTADO DE INCLUIREM NAS ESCRITURAS PÚBLICAS A QUALIFICAÇÃO DAS PESSOAS RESPONSÁVEIS PELA INTERMEDIAÇÃO DOS NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS, SOB PENA DE MULTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETE PRIVATIVAMENTE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE REGISTROS PÚBLICOS E SOBRE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (ARTIGO 22, XXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO . 1. A competência legislativa para estabelecer requisitos de validade de atos notariais e de registro é privativa da União, nos termos do artigo 22, XXV, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 3.151, rel . min. Ayres Britto, Plenário, DJ de 16/6/2005; e ADI 1.752-MC, rel. min . Marco Aurélio, Plenário, DJ de 2/2/1998). 2. Os Estados-membros ostentam competência legislativa residual para criar obrigações acessórias para os prestadores de serviços cartorários, desde que tais obrigações não configurem criação ou alteração do regramento nacional concernente à validade, à forma, ao conteúdo ou à eficácia dos atos notariais e de registro. Precedentes: ADI 2 .254, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 3/3/2017; e ADI 4.007, rel. min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 30/10/2014. 3. In casu, a Lei 6 .517/2014 do Estado do Piauí instituiu a obrigação de os cartórios incluírem nas escrituras públicas a qualificação das pessoas responsáveis pela intermediação dos negócios imobiliários, sob pena de multa. Ao estabelecer acréscimo ao conteúdo das escrituras públicas lavradas no Estado do Piauí, criando exigência não prevista na legislação federal que disciplina a matéria (Leis 6.015/1973 e 8.935/1994), o legislador estadual usurpou a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos . 4. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 6.517/2014 do Estado do Piauí por ofensa ao artigo 22, XVI e XXV, da Constituição Federal. (STF - ADI: 5663 PI, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/08/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/09/2019). (negritei).”**

Destarte, a iniciativa de Leis que disponham sobre **atribuições** a Secretarias/órgãos e **orçamento**, bem como **organização e funcionamento** da administração, é privativa do Chefe do Executivo Municipal.



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Deste modo, encontramos óbice jurídico de constitucionalidade formal em face do PL nº 4734/2025."

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 junho de 2025.

*(assinado digitalmente)*

**LEONARDO BARRETO DE MORAES**  
**Prefeito**



Assinado por **Leonardo Barreto De Moraes** - Prefeito - Em: 02/06/2025, 23:21:38