



Mensagem

MENSAGEM Nº 08/2026

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 E MATERIAL** o Projeto de Lei nº 4867/2025, que *"Fica autorizada a entrega domiciliar gratuita de medicamentos de uso contínuo às pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais no município de Porto Velho, e dá outras providências"*.

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

"(...)

1. Do contexto normativo municipal pré-existente e da necessidade de compatibilização com a Lei Municipal nº 2.526/2018

Ao examinar o Projeto de Lei nº 4867/2025, torna-se indispensável considerar que o Município de Porto Velho já possui legislação específica que regula a entrega domiciliar gratuita de medicamentos de uso contínuo, qual seja, a **Lei nº 2.526, de 06 de junho de 2018**, que institui a distribuição gratuita desses medicamentos a aposentados, pensionistas, portadores de necessidades especiais e pessoas de baixa renda em suas residências, estabelecendo o procedimento de cadastramento, os documentos necessários, o conceito de medicamento de uso contínuo, o prazo de entrega e as atribuições das Secretarias de Saúde e dos agentes públicos. Essa lei encontra-se em pleno vigor, disciplinando de modo abrangente a matéria que o projeto ora em análise pretende regular novamente em diploma autônomo.

A duplicidade normativa gera insegurança jurídica, sobretudo porque o projeto não revoga nem altera a lei anterior, criando um regime paralelo e potencialmente conflitante. A técnica legislativa recomendaria, em caso de necessidade comprovada de aperfeiçoamento da política pública, que houvesse alteração da lei vigente e não um novo texto normativo que reproduz seu conteúdo e o amplia sem integração sistêmica. Nesse sentido, a criação de leis sobre matérias já regulamentadas exige prudência, sob pena de instaurar sobreposição normativa e contradições internas no ordenamento jurídico municipal.

2. Da inconstitucionalidade formal por usurpação de iniciativa legislativa e ingerência na organização administrativa

O projeto enfrenta vício formal grave porque interfere diretamente na estrutura e funcionamento dos serviços públicos municipais, tema afeto à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. A **Lei Orgânica do Município de Porto Velho**, ao estabelecer as competências privativas do Prefeito, dispõe que:

"Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

(...)"

Nesse contexto, torna-se evidente que o projeto invade a esfera de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que disciplina de maneira detalhada a forma de execução de serviços públicos de saúde, fixa atribuições específicas para a Secretaria Municipal de Saúde e impõe funções determinadas aos Agentes Comunitários de Saúde, elementos que configuram verdadeira intervenção legislativa na organização administrativa municipal. A matéria, por sua natureza, insere-se nos temas reservados ao Prefeito, pois envolve a definição de competências internas, procedimentos de trabalho, fluxos administrativos e estrutura funcional das unidades de saúde, matérias que não podem ser impostas por lei de iniciativa parlamentar.

Assim, a ingerência legislativa verificada afronta diretamente o núcleo de direção superior da Administração e compromete a separação de poderes, razão pela qual o projeto incorre em inconstitucionalidade formal. Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Porto Velho estabelece, de forma expressa, o campo restrito de iniciativa do Prefeito ao dispor que:

"Art. 65 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.

§ 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;"

Esse dispositivo atribui ao Chefe do Executivo a definição das políticas administrativas, da estrutura interna das Secretarias, da distribuição das funções entre órgãos e da forma de execução dos serviços públicos. Ao determinar que a Secretaria Municipal de Saúde execute diretamente um programa específico de entrega domiciliar, fixando inclusive que a atividade será desempenhada por **Agentes Comunitários de Saúde**, e ao prescrever prazos, rotinas, procedimentos, obrigações acessórias e deveres de comunicação ao SUS, o projeto invade a esfera de organização administrativa, impondo obrigações positivas a servidores públicos

específicos. Essa ingerência viola a separação dos poderes, princípio consagrado na **Constituição do Estado de Rondônia**, que estabelece:

"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."

A independência e harmonia entre os Poderes impede que o Legislativo discipline, de maneira vinculante e detalhada, a execução administrativa e o exercício de funções típicas da Secretaria Municipal de Saúde. Assim, ao interferir diretamente no conteúdo das atribuições funcionais e na rotina operacional da Administração, o projeto incorre em vício de inconstitucionalidade formal que impede sua sanção.

A **Constituição Federal**, embora atribua ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, deixa claro que tal competência não abrange o poder de alterar a organização e funcionamento da administração municipal por iniciativa parlamentar. Assim dispõe:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

A suplementação legislativa não autoriza o Legislativo municipal a estruturar programas, criar fluxos de trabalho, definir equipes, atribuir tarefas administrativas ou interferir nas funções dos órgãos executivos. Essa é matéria reservada, por determinação constitucional e orgânica, ao Poder Executivo municipal.

3. Da criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem estimativa de impacto financeiro e sem adequação orçamentária

O Projeto de Lei nº 4867/2025 cria programa contínuo de entrega domiciliar de medicamentos que envolve transporte, pessoal, reposição e controle de estoque, acompanhamento médico, cadastramento em Unidade de Saúde e fiscalização permanente. Trata-se, inequívoca e tecnicamente, de **despesa pública continuada**.

A **Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)** disciplina:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

E ainda:

"Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios."

Além disso, o projeto também desrespeita a exigência constitucional de demonstrar o impacto financeiro decorrente da criação de nova despesa obrigatória, pois não apresenta qualquer estimativa ou análise de viabilidade orçamentária. Essa omissão impede a avaliação do custo real da medida e caracteriza irregularidade formal relevante no processo legislativo. Sobre o tema, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece:

"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."

De forma análoga, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia reconheceu a inconstitucionalidade de lei parlamentar que impôs encargos administrativos ao Executivo sob caráter autorizativo, por violar a separação de poderes e a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, entendimento que incide igualmente sobre a matéria em exame:

"EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA A AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE GÁS GLP OU VALE-GÁS. INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia contra a Lei Estadual n. 5.544/2023, que autoriza o Poder Executivo a adquirir e distribuir gás liquefeito de petróleo (GLP) em botijões ou conceder vale-gás às famílias em situação de vulnerabilidade social no Estado.

2. Alega-se que a norma, de iniciativa parlamentar, impõe obrigações administrativas e financeiras ao Executivo, em afronta ao art. 39, inc. II, d, da Constituição Estadual de Rondônia, que atribui ao Governador a competência privativa para propor leis sobre a estrutura e funcionamento da administração pública.

3. Medida cautelar indeferida. A Assembleia Legislativa sustenta que a norma é meramente autorizativa e visa à erradicação da pobreza, sem impacto financeiro obrigatório. A Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral de Justiça manifestam-se pela procedência da ação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Discute-se a constitucionalidade formal e material da Lei Estadual n. 5.544/2023, notadamente se houve: (i) afronta à iniciativa legislativa privativa do Governador, violando a separação de poderes; e (ii) criação de despesas sem a devida previsão orçamentária e sem estudo de impacto financeiro, em desrespeito ao art. 113 do ADCT.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A jurisprudência do STF e dos tribunais pátrios é pacífica ao considerar inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que criam obrigações para o Executivo, ainda que sob a forma de normas autorizativas, pois violam a reserva de iniciativa e o princípio da separação dos poderes (ADI n. 4724/DF).

6. A Lei Estadual n. 5.544/2023, ao instituir um programa social e prever sua execução com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOEP/RO), impõe atribuições à administração pública sem anuência do Chefe do Executivo, o que caracteriza ingerência indevida do Legislativo.

7. A ausência de estimativa de impacto financeiro afronta o art. 113 do ADCT e compromete o planejamento orçamentário do Estado. O STF já firmou entendimento de que qualquer norma que implique aumento de despesas deve conter análise de impacto financeiro (RE n.1453991 — AgR).

8. O programa estadual sobrepõe-se ao Programa Auxílio Gás dos Brasileiros (Lei Federal n. 14.237/2021), gerando risco de duplicidade de benefícios e ineficiência na alocação de recursos públicos.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Pedido procedente. Lei Estadual n. 5.544/2023 declarada inconstitucional, com efeitos ex tunc.

Tese de julgamento: "1. São inconstitucionais leis estaduais de iniciativa parlamentar que impõem obrigações administrativas e financeiras ao Poder Executivo, ainda que sob a forma de normas autorizativas. 2. A criação de programas sociais com impacto financeiro exige prévia análise de viabilidade orçamentária, nos termos do art. 113 do ADCT.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 113 do ADCT; Constituição do Estado de Rondônia, art. 39, inc. II, d.

Jurisprudência relevante citada: STF — ADI n.4724, relator Ministro Celso de Mello, Plenário, julg. 1º/8/2018; STF — RE

n.1453991 — AgR, relator Ministro Nunes Marques, Plenário, julg. 16/12/2024.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0814866-54.2024.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Rowilson Teixeira, Relator(a) do Acórdão: ROWILSON TEIXEIRA Data de julgamento: 24/04/2025)"

O projeto não contém qualquer estimativa de impacto, tampouco declaração de adequação orçamentária. A simples menção a recursos do Fundo Nacional de Saúde e do Fundo Nacional do Idoso não supre tal ausência, pois a vinculação de receitas federais exige autorização legal prévia, disponibilidade real e integração com os instrumentos de planejamento municipal (PPA, LDO e LOA). A criação de despesa permanente sem análise orçamentária viola a LRF e compromete a responsabilidade fiscal do Município, constituindo vício material e formal.

4. Da ingerência nas políticas públicas de saúde e nas atribuições dos Agentes Comunitários de Saúde

O Sistema Único de Saúde, estruturado pela **Lei nº 8.080/1990**, adota como princípios a descentralização e a direção única em cada esfera de governo, o que assegura ao Município a prerrogativa de organizar e executar ações e serviços públicos de saúde conforme as necessidades locais. Assim dispõe o diploma federal:

"Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

(...)

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente."

A definição legal das atribuições dos Agentes Comunitários de Saúde reforça a impossibilidade de o Projeto de Lei nº 4867/2025 impor-lhes funções alheias ao conteúdo ocupacional previsto na legislação federal, pois tais profissionais têm sua atuação delimitada por normas de caráter nacional que estruturam a política de atenção básica e orientam o desempenho de suas atividades no âmbito do SUS. Nesse sentido, a Lei nº 11.350/2006 estabelece que:

"Art. 3º O **Agente Comunitário de Saúde** tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde, com objetivo de ampliar o acesso da comunidade assistida às ações e aos serviços de informação, de saúde, de

promoção social e de proteção da cidadania, **sob supervisão do gestor municipal**, distrital, estadual ou federal."

A transcrição evidencia que o agente comunitário exerce funções vinculadas à prevenção, promoção da saúde e articulação comunitária, não abrangendo atividades de logística, distribuição sistemática de medicamentos, controle de estoque ou acompanhamento obrigatório de uso terapêutico, de modo que o projeto amplia indevidamente as atribuições legais da categoria e invade competência privativa do Poder Executivo para definir a estrutura, o funcionamento e as funções dos órgãos e servidores da Administração Municipal.

Ao determinar, de forma rígida e detalhada, que os Agentes Comunitários de Saúde se encarregarão da entrega domiciliar, das notificações de irregularidades, da comunicação de mudança de endereço e do acompanhamento do uso dos medicamentos, o projeto altera, por via legislativa parlamentar, as atribuições funcionais dessa categoria profissional, reguladas nacionalmente pela **Lei nº 11.350/2006**, que exige iniciativa do Executivo para qualquer modificação do conteúdo ocupacional. A ingerência parlamentar em funções típicas de cargos públicos caracteriza vício formal por usurpação de competência e afronta à autonomia administrativa do Executivo.

5. Do erro material no conceito de idoso e da inadequada técnica legislativa

O art. 2º do projeto define o idoso como pessoa com idade igual ou superior a "60 (setenta) anos", utilizando-se a expressão "setenta (70)" quando, corretamente, deveria constar "sessenta (60)", o que gera contradição interna e compromete a segurança jurídica do dispositivo. A legislação federal que disciplina o tema, o **Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003)**, estabelece:

"Art. 1º É instituído o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos."

A divergência conceitual evidencia impropriedade técnica e reforça a necessidade de revisão do texto. Ademais, a ausência de revogação ou integração com a Lei Municipal nº 2.526/2018 compromete a unidade do sistema jurídico municipal e revela inadequação legislativa que, somada aos vícios formais anteriormente identificados, demonstra a impossibilidade de sanção da proposição.

Ante o exposto, opina-se pelo VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4867/2025, uma vez que a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade formal e material, ao violar a separação dos poderes, usurpar competência privativa do Poder Executivo na organização administrativa, criar despesa obrigatória sem a necessária estimativa de impacto financeiro e apresentar inconsistências técnicas que comprometem sua segurança jurídica, não reunindo, portanto, condições para sanção."

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, 05 de janeiro de 2026.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 06/01/2026, às 09:45, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0318980** e o código CRC **7918928D**.



006.002762/2025-57

0318980v5