



SECRETARIA DE GOVERNO
Avenida Sete de Setembro, 237 - Bairro Centro - CEP - Porto
Velho - RO

Mensagem

MENSAGEM Nº 02/2026

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** o Projeto de Lei nº 4780/2025, que *“Institui a campanha municipal permanente de combate ao abandono afetivo de pessoas idosas e dá outras providências”*.

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

"(...)

1 – Da necessidade de preservar a separação e harmonia entre os Poderes

A análise deve iniciar pela compreensão de que o sistema constitucional brasileiro estabelece, como um dos pilares estruturantes, a separação e harmonia entre os Poderes, não como mera formalidade institucional, mas como garantia de funcionamento equilibrado do Estado. Ao Legislativo compete produzir normas gerais e abstratas; ao Executivo, cabe a responsabilidade exclusiva pela condução da Administração Pública, pela execução das políticas públicas, pela organização interna das secretarias e pela definição das prioridades governamentais. A invasão dessa esfera administrativa por meio de lei de iniciativa parlamentar constitui afronta direta a esse princípio.

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 2º:

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

Esse dispositivo, de aplicação imediata aos Municípios por força do princípio da simetria, assegura que nenhum dos Poderes poderá usurpar a função do outro. Assim, ainda que o Parlamento local possa propor temas de interesse social, não pode determinar ao

Executivo como deve atuar administrativamente, tampouco impor ações materiais a serem desempenhadas por suas secretarias.

A campanha instituída pelo PL 4780/2025, embora revestida de finalidade nobre, dispõe sobre uma série de ações administrativas específicas, como produção de materiais, organização de serviços, execução de eventos, realização de avaliações e desenvolvimento de estratégias intersetoriais. Esses elementos, por sua natureza, pertencem exclusivamente ao âmbito da função administrativa, cujo núcleo está protegido pela autonomia do Executivo.

Surge, assim, desde o início, uma percepção clara de que o projeto interfere onde não é permitido interferir, abrindo caminho para o reconhecimento de vício formal.

2 – Da competência privativa do Prefeito para organizar e dirigir a Administração Pública Municipal

O próximo ponto essencial é examinar a Lei Orgânica do Município de Porto Velho, que delimita expressamente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal, bem como para dar início a processos legislativos que tratem dessa matéria.

O art. 87 da Lei Orgânica Municipal estabelece:

"Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

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

IV - sancionar e fazer publicar as leis emanadas da Câmara Municipal, bem como expedir decretos e regulamentos para sua execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente, nos termos desta Lei Orgânica;

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

A leitura desse artigo evidencia que toda matéria que pretenda organizar, estruturar, orientar ou interferir na atuação interna das secretarias municipais deve ser objeto de iniciativa exclusiva do Prefeito. O projeto em análise, contudo, determina que:

- Executem ações permanentes;
- Produzam materiais educativos;

- Desenvolvam atividades de conscientização;
- Organizem serviços de mediação familiar;
- Implementem práticas de acompanhamento psicológico e social;
- Elaborem estratégias e diretrizes próprias;
- Realizem avaliações periódicas de impacto.

Trata-se de intrusão direta na direção administrativa do Executivo. A criação de novas responsabilidades dentro das secretarias, a organização de equipes multidisciplinares, a coordenação de campanhas e a implementação de serviços são prerrogativas que pertencem exclusivamente ao Chefe do Executivo, por força do art. 87 da LOMPV.

Nessa linha de entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia tem reiteradamente decidido no mesmo sentido:

"Ementa:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 3.156/2024. Criação de Campanha Permanente de Orientação, Prevenção e Conscientização da Depressão, Transtorno de Ansiedade e Síndrome do Pânico. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal.

I. Caso em exame

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho contra a Lei Municipal nº 3.156/2024, de iniciativa parlamentar, que institui campanha permanente de orientação e prevenção sobre transtornos mentais. O requerente sustenta a existência de vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, em razão da imposição de obrigações ao Poder Executivo e da fixação de prazo para regulamentação da norma.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar se a Lei Municipal nº 3.156/2024 padece de inconstitucionalidade formal por

vício de iniciativa e por violação ao princípio da separação dos poderes.

III. Razões de decidir

3. A Constituição do Estado de Rondônia reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para leis que disponham sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, conforme art. 39, § 1º, II, "d", e art. 65, VII, por simetria com o disposto no art. 84, VI, "a", da Constituição Federal.

4. A criação de programa governamental e a fixação de obrigações aos órgãos municipais extrapolam a competência legislativa da Câmara Municipal, interferindo na atuação administrativa do Executivo.

5. A fixação de prazo para regulamentação da lei pelo Prefeito Municipal constitui ingerência indevida do Poder Legislativo nas atribuições do Executivo, afrontando o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 7º da Constituição Estadual e consolidado pela jurisprudência do STF (ADI 4052, ADI 179).

6. A lei impugnada também não apresenta previsão de impacto orçamentário, conforme exige o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçando sua inconstitucionalidade.

IV. Dispositivo e tese

7. Pedido procedente. Lei Municipal nº 3.156/2024 declarada inconstitucional com efeitos ex tunc.

Tese de julgamento: "É inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que cria programa permanente com obrigações para o Poder Executivo e fixa prazo para sua regulamentação, por violar a iniciativa

privativa do Chefe do Executivo e o princípio da separação dos poderes".

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 84, VI, "a"; Constituição do Estado de Rondônia, arts. 7º, caput, 39, § 1º, II, "d", e 65, VII; Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 16.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 4052, Rel. Min. Rosa Weber; STF, ADI 179, Rel. Min. Dias Toffoli; TJRO, ADI 0805940-55.2022.822.0000, Rel. Des. Valdeci Castellar Citon; TJRO, ADI 0804983-59.2019, Rel. Des. José Jorge Ribeiro da Luz.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0817923-80.2024.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Francisco Borges, Relator(a) do Acórdão: ALDEMIR DE OLIVEIRA Data de julgamento: 29/05/2025)"

Assim, o projeto incorre em vício formal por violação à iniciativa legislativa adequada.

3 – Do vício formal de iniciativa por criação de atribuições administrativas e serviços públicos

Para além da competência geral do Prefeito, a Lei Orgânica do Município prevê, de forma ainda mais contundente, que leis que disponham sobre atribuições dos órgãos administrativos são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. No ponto, o **art. 65, II, “d”, da LOMPV** dispõe:

"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;"

O texto do projeto não é programático. Ao contrário, cria atribuições concretas, contínuas e permanentes para as secretarias. Ao exigir que elas executem campanhas permanentes, produzam materiais, estabeleçam parcerias, organizem serviços, acompanhem pessoas idosas e avaliem indicadores, o PL altera diretamente o campo de atuação das secretarias, configurando matéria de competência privativa do Prefeito. Não se trata de mera indicação legislativa ou diretriz genérica, mas de verdadeira imposição de obrigações administrativas, que não podem ser instituídas por lei parlamentar.

A distinção entre diretrizes e determinações é fundamental: quando o Legislativo cria um programa, sem determinar estrutura, sem exigir serviços específicos e sem impor obrigações concretas, admite-se sua competência. Contudo, quando o projeto determina ações específicas a serem executadas pela Administração, impõe serviços permanentes e cria tarefas dentro de secretarias, surge o vício formal.

No caso concreto, não há qualquer margem para interpretação que possa transformá-lo em norma apenas programática. A própria definição de “campanha permanente” já configura obrigação continuada.

Assim, o vício formal de iniciativa se revela insuperável.

4 – Da interferência na execução de políticas públicas e na gestão orçamentária

Outro ponto crítico da proposição é que ela determina execução de múltiplas ações com impacto financeiro direto, embora não declare expressamente a necessidade de recursos. A depender da interpretação administrativa, tais ações exigem:

- materiais gráficos e audiovisuais;
- equipes técnicas;
- serviços de mediação;
- realização de eventos;
- deslocamento de profissionais;
- avaliações permanentes;
- estrutura organizacional compatível.

Assim, há geração de despesa continuada sem estudo prévio, o que reforça a impossibilidade jurídica da sanção.

A Constituição Federal, por meio do **art. 37, caput**, estabelece:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência."

A imposição de obrigações administrativas sem planejamento e sem previsão orçamentária fere os princípios da legalidade e da eficiência. Além disso, ao direcionar a atuação técnica das secretarias, o PL compromete o princípio da impessoalidade, pois

obriga a Administração a priorizar ações não resultantes de sua própria gestão, mas prescritas por lei parlamentar.

5 – Da imposição de divulgação de penalidades criminais como ingerência na comunicação institucional do Executivo

O PL determina que a campanha divulgue a penalidade prevista no **art. 98 do Estatuto da Pessoa Idosa**, que assim dispõe:

"Art. 98. Abandonar a pessoa idosa em hospitais, casas de saúde, entidades de longa permanência, ou congêneres, ou não prover suas necessidades básicas, quando obrigado por lei ou mandado:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos e multa."

Embora o conteúdo seja plenamente válido, a exigência de que tais penalidades integrem a campanha municipal revela ingerência na comunicação institucional do Executivo, pois a definição de conteúdo, estratégia, linguagem e prioridades de campanhas públicas é matéria tipicamente administrativa.

A comunicação institucional é prerrogativa exclusiva do Executivo, que define, dentro de suas atribuições gerenciais, como, quando e por que divulgar determinados conteúdos. Portanto, há invasão da reserva de administração.

6 – Da impossibilidade de interpretação conforme para sanar o vício

Poder-se-ia, em tese, buscar uma interpretação que reduzisse o conteúdo da lei a diretrizes programáticas, salvando sua constitucionalidade. Contudo, no caso concreto, isso não é possível. A redação é clara, específica e impositiva, criando ações e serviços permanentes que não podem ser flexibilizados sem alterar o núcleo essencial da norma.

Quando o vício formal está diretamente na **iniciativa** e na **matéria**, não há interpretação conforme capaz de salvá-lo. O projeto, tal como redigido, não admite sanção sem afronta direta ao ordenamento jurídico municipal.

Ante o exposto, opina-se pelo VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4780/2025, por violação do Princípio da Separação dos Poderes, usurpar competência do Poder Executivo, incorrendo em 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, 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 **0226633** e o código CRC **43F1CD38**.



006.002027/2025-43

0226633v12