



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

Mensagem

MENSAGEM Nº 04/2026

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 4969/2025, que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização, pelas empresas contratadas para a execução dos serviços de coleta de resíduos sólidos, de dados operacionais em tempo real como condição para liquidação e pagamento contratual, e dá outras providências.”*.

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

"(...)

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização administrativa, funcionamento interno, fiscalização contratual e execução de políticas públicas

A disciplina normativa estabelecida pelo projeto de lei interfere diretamente na organização e no funcionamento da Administração Pública municipal, atingindo atividades essenciais de gestão, fiscalização contratual, definição de procedimentos internos, métodos de controle e execução de políticas públicas.

A forma como a Administração fiscaliza contratos, processa dados, verifica o adimplemento de obrigações, estrutura sistemas de monitoramento e define rotinas internas de acompanhamento integra matéria de natureza administrativa e está inserida no núcleo de competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo.

A ingerência legislativa em tais atividades viola a separação funcional entre os Poderes, pois impede que o Executivo exerça, com autonomia e responsabilidade técnica, as atribuições que lhe são próprias. Como dispõe o art. 2º da Constituição Federal:

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

Nesse sentido, o projeto de lei também invade a competência privativa do Prefeito ao impor requisitos operacionais e tecnológicos para execução de contratos administrativos.

A Administração somente pode celebrar contratos e definir obrigações contratuais se detiver liberdade para escolher os meios técnicos, os sistemas internos de controle e os parâmetros operacionais adequados à sua estrutura organizacional. Quando o Legislativo determina que a contratada deverá fornecer dados por telemetria, trilhas completas de rotas, scanner, RFID, APIs e relatórios periódicos como condição para adimplemento contratual, interfere no modelo de fiscalização e na rotina interna que o Executivo deverá estruturar para processar tais informações. É o que determina o art. 87, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

A ingerência se torna ainda mais evidente quando se considera que o projeto de lei impõe obrigações que alteram a forma de execução de contratos administrativos e definem condições de adimplemento e de liquidação da despesa.

O ato de celebrar, gerir, fiscalizar e executar contratos integra a essência da função administrativa, razão pela qual não pode ser moldado por lei de iniciativa parlamentar. A Administração deve possuir autonomia para definir como e em que termos fiscalizará seus contratados, estabelecendo internamente seus próprios procedimentos.

Nesse sentido dispõe o art. 87, inciso VII, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VII - celebrar contratos, convênios e atos similares em que o Município seja parte, com autorização prévia da Câmara

Municipal;

Essa previsão reforça que obrigações contratuais, parâmetros de adimplemento, mecanismos de controle, requisitos operacionais e formas de fiscalização não podem ser determinados por lei de iniciativa parlamentar, pois integram o conteúdo da própria competência de celebrar e executar contratos públicos, matéria afeta exclusivamente ao Executivo.

A Administração Pública, em qualquer esfera federativa, deve organizar suas atividades conforme princípios próprios de gestão administrativa, incluindo planejamento, coordenação, descentralização, delegação e controle. A elaboração de rotinas internas e métodos de fiscalização faz parte desse núcleo administrativo essencial que não pode ser substituído pela vontade normativa do Parlamento.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Rondônia é firme ao reconhecer que leis de iniciativa parlamentar que interfiram em contratos administrativos ou imponham obrigações operacionais à Administração violam a competência privativa do Executivo. Em situação análoga à presente, a Corte declarou inconstitucional norma que estabelecia obrigações contratuais e administrativas ao Executivo municipal, destacando que tais matérias integram o núcleo das atribuições privativas do Prefeito. Como assentado pela ADI nº 0810926-52.2022.8.22.0000, cuja ementa assim dispõe:

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal Nº 2.919/2022, Que Torna autorizado a compatibilização e atualização, no Âmbito do Município de Porto Velho, da relação de cadastros que atendam aos benefícios de tarifa social. Vício de iniciativa. **Obrigação em contrato celebrado pela Administração Pública. Competência privativa do prefeito. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa a separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal.**

1. **É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações em contratos celebrados pela Administração Pública, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.**

2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos extunc.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810926-52.2022.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz, Relator(a) do

Acórdão: JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ Data de julgamento: 07/07/2023)

Portanto, considerando que o projeto de lei impõe mecanismos de fiscalização, determina sistemas de controle, estabelece formas de monitoramento contínuo, disciplina o modo de execução contratual e cria condicionantes que impactam diretamente a atividade administrativa, verifica-se vício formal insanável por invasão da competência privativa do Executivo, configurando violação explícita aos dispositivos constitucionais e orgânicos que regem a separação dos Poderes e a autonomia administrativa do Município.

2. Da impossibilidade de o Poder Legislativo definir rotinas de fiscalização, monitoramento tecnológico e parâmetros vinculantes de adimplemento contratual

A execução de contratos administrativos é regulada pela Lei Federal nº **14.133/2021**, especialmente no que tange à gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato. O **art. 8º** estabelece, *in verbis*:

Art. 8º licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

O **art. 117** determina:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for

necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Ao impor telemetria obrigatória, integração automática, relatórios específicos e monitoramento contínuo, o projeto de lei invade o campo de atuação da Administração e determina como o fiscal do contrato deverá proceder, violando norma federal de caráter nacional.

Portanto, qualquer norma que determine **quais documentos geram direito ao pagamento, como a liquidação deve ser realizada, quando o pagamento deve ser suspenso ou quando deve haver glosa**, interfere diretamente em procedimento administrativo interno e, portanto, invade cláusula constitucional de competência privativa do Executivo.

A compreensão da matéria torna-se ainda mais clara quando analisada à luz da jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça de Rondônia, que reiteradamente

reconhece a inconstitucionalidade de leis municipais que extrapolam a competência normativa local para interferir em temas submetidos à disciplina administrativa ou contratual do Poder Executivo.

Em precedente paradigmático, a Corte assentou que normas municipais que complementam, alteram ou impõem obrigações sobre procedimentos administrativos, modelos de contratação pública, requisitos operacionais e critérios de execução invadem campo normativo alheio à competência legislativa do Município e violam diretamente a separação dos poderes.

Tal entendimento reforça que o Parlamento municipal não pode editar norma que altere o regime de contratos administrativos, muito menos disciplinar obrigações técnicas, requisitos operacionais ou formas de execução contratual, sob pena de usurpar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo e afrontar o pacto federativo ao interferir em matéria reservada à União ou ao próprio Executivo municipal, a depender da natureza da disciplina jurídica. Como se observa da ementa do julgado do TJRO, cuja transcrição segue in verbis:

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.571/2019 do município de Porto Velho. Inépcia da inicial. Preliminar rejeitada. Seguro-garantia. Exigência em licitações e contratos administrativos. Competência legislativa privativa da União. Ofensa ao pacto federativo. Ação julgada procedente.

Se o autor deixou evidenciado que os textos legais são, na sua integralidade, violadores do ordenamento constitucional pátrio, rejeita-se a preliminar de inépcia da inicial, sob o argumento de ausência de indicação dos dispositivos legais apontados como violadores da Constituição Federal.

O poder regulamentar do Município em normas de licitação e contratos deve limitar-se à competência suplementar.

Naquilo que a norma federal – norma geral, já preceituou, exauriu e esgotou, não terá lugar a competência suplementar.

Tendo a lei municipal complementado as normas gerais de licitações e contratos administrativos, já normatizadas por lei federal, além de ter tratado de responsabilidade civil e seguros, vislumbra-se a invasão direta a competência legislativa da União.

Ocorrência de ofensa aos arts. 6º, 8º, 9º, 122 e 123 da Constituição Estadual (art. 22, I, VII e XXVII, da CF).

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0801466-46.2019.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Alexandre Miguel, Relator(a) do Acórdão: Alexandre Miguel Data de julgamento: 15/05/2020)

A interferência também viola a **LINDB**, especialmente o art. 20, que dispõe:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Consequências práticas da lei:

- necessidade de sistemas permanentes de recepção de dados;
- necessidade de servidores capacitados;
- alteração na rotina de liquidação da despesa;
- criação de critérios vinculantes para glosa e pagamento;
- reorganização de fluxos internos de trabalho.

Assim, a norma interfere na organização administrativa, mesmo sem mencionar diretamente secretarias ou estruturas da Administração, pois seus efeitos são estruturantes e inevitáveis.

3. Da interferência legislativa na liquidação da despesa, nos critérios de glosa e no exercício do poder sancionador administrativo

A legislação de finanças públicas (Lei nº 4.320/1964), aplicável ao Município, disciplina a liquidação da despesa no **art. 63, in verbis**:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Assim, é ato exclusivamente administrativo. Quando o projeto de lei determina:

- suspensão do pagamento;
- glosa total ou parcial;
- reconhecimento de inadimplemento;
- aplicação de sanções administrativas;

Nesse sentido, a norma enuncia **atos administrativos típicos**, cuja definição é matéria de competência do Executivo, não podendo ser rigidamente condicionados por lei de iniciativa parlamentar.

4. Da ilegalidade do fluxo obrigatório e contínuo de informações ao Poder Legislativo

O art. 2º do projeto impõe que a empresa contratada forneça seus dados em tempo real também à Câmara Municipal. Entretanto, o **art. 48 da Lei Orgânica Municipal** dispõe:

Art. 48 - Compete, privativamente, à Câmara Municipal, entre outras atribuições:

(...)

XII - solicitar informações por escrito ao Poder Executivo;

Essa norma não autoriza o Legislativo a impor **fluxo automático, permanente e contínuo** de informações, muito menos a estabelecer tecnologia, periodicidade e forma. A lei viola o equilíbrio entre os Poderes e cria um sistema de informação compulsório que ultrapassa a função fiscalizatória, convertendo-a em atividade operacional.

Além disso, o **art. 29 da Constituição Federal**, ao tratar da autonomia municipal, determina, em seu inciso XII:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado.

E, portanto, cabe ao Executivo organizar a forma de transmissão de informações entre órgãos internos e com o Legislativo, não sendo admissível interferência legislativa.

IV – Conclusão

Ante o exposto, opina-se pelo **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4969/2025**, 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, 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 **0331084** e o código CRC **1050CDF0**.

