



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

Mensagem

MENSAGEM Nº 25/2026

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 4872/2025, que dispõe sobre a criação da "Lei Escudo da Infância", que estabelece medidas obrigatórias de comunicação, responsabilização e controle institucional frente à violência sexual contra crianças e adolescentes, no âmbito do Município de Porto Velho".

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

"1. Da competência legislativa municipal e dos limites constitucionais à atuação normativa do Poder Legislativo:

É inegável que a proteção integral de crianças e adolescentes constitui dever constitucional imposto a todos os entes federativos, legitimando a atuação normativa do Município em matérias relacionadas à infância, especialmente quando vinculadas a políticas públicas locais de saúde, educação e assistência social.

A Constituição Federal dispõe expressamente:

"Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda

forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."

Tal dispositivo confere densidade normativa ao princípio da proteção integral, autorizando a formulação de políticas públicas voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Todavia, essa autorização **não afasta** a necessidade de observância das regras estruturantes do processo legislativo, notadamente aquelas relacionadas à repartição de competências e à iniciativa legislativa.

Nesse sentido, a própria Constituição Federal delimita a atuação municipal ao estabelecer:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A competência suplementar pressupõe **harmonia com as normas gerais já existentes**, não autorizando o Município a recriar regimes jurídicos completos, estabelecer sanções próprias ou impor obrigações administrativas que extrapolem o caráter complementar. Assim, a validade da proposição legislativa deve ser analisada a partir do **conteúdo normativo efetivamente instituído**, e não apenas da relevância social do tema tratado.

2. Do vício formal de iniciativa por interferência no regime jurídico dos servidores públicos municipais

O Projeto de Lei nº 4872/2025 impõe deveres funcionais específicos a servidores públicos municipais, fixa prazos obrigatórios de atuação, tipifica a omissão como infração funcional grave e institui sanções administrativas próprias, incluindo advertência, multa pessoal, suspensão e possibilidade de exoneração.

Tais comandos normativos inserem-se diretamente no **regime jurídico dos servidores públicos**, matéria cuja iniciativa legislativa é constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal estabelece:

"Art. 61, § 1º, II, c. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e

aposentadoria;"

Por força do princípio da simetria constitucional, essa reserva de iniciativa aplica-se aos Estados e Municípios, entendimento reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal.

No plano local, a Lei Orgânica do Município de Porto Velho reforça de forma expressa essa limitação:

"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:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquicas e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

Ao inovar no campo disciplinar e funcional dos servidores públicos municipais, o Projeto de Lei incorre em **vício formal de iniciativa**, pois retira do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa constitucional de dispor sobre o regime jurídico funcional, comprometendo a validade do diploma desde a sua origem.

3. Da existência de normas gerais federais e da extrapolação da competência suplementar do Município:

Além do vício de iniciativa, verifica-se que a matéria tratada pelo Projeto de Lei já se encontra amplamente disciplinada por **legislação federal**, o que evidencia extrapolação da competência suplementar municipal.

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe expressamente:

"Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de

maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais."

Esse dispositivo já impõe, em âmbito nacional, o dever de comunicação de situações de violência envolvendo crianças e adolescentes, estabelecendo uma **norma geral de observância obrigatória** por todos os entes federativos.

Mais do que isso, o próprio ECA já prevê sanção específica para a omissão nesse dever:

"Art. 245. Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência."

A existência de sanção federal específica evidencia que o Projeto de Lei municipal não atua de forma meramente suplementar, mas **recria e amplia o regime sancionatório**, instituindo multas pessoais e penalidades administrativas paralelas, o que viola o princípio da hierarquia normativa e a competência da União para editar normas gerais sobre a matéria.

Ademais, cumpre destacar que a sistemática instituída pelo Projeto de Lei revela nítido **risco de configuração de *bis in idem* material**, na medida em que a mesma conduta omissiva, consistente na ausência de comunicação de suspeita ou confirmação de violência sexual contra criança ou adolescente, já se encontra tipificada e sancionada em âmbito federal pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, notadamente em seu art. 245, ao passo que a proposição legislativa municipal cria, de forma autônoma e paralela, novo regime sancionatório administrativo, com imposição de advertência, multa pessoal, suspensão e possibilidade de exoneração, todas lastreadas no mesmo fato gerador e no mesmo fundamento protetivo, sem que tais penalidades se insiram de maneira orgânica no estatuto funcional dos servidores públicos municipais, circunstância que compromete a coerência do sistema sancionatório, afronta os princípios da legalidade estrita, do devido processo legal material e da segurança jurídica, e evidencia a inadequação constitucional da duplicação punitiva promovida por ente municipal fora dos limites da competência suplementar que lhe é atribuída pelo texto constitucional.

Portanto, ao invés de suprir lacuna normativa, a proposição legislativa **duplica e fragmenta** o sistema jurídico já estabelecido em âmbito nacional, agravando o vício de constitucionalidade.

4. Da violação ao princípio da separação dos poderes e da ingerência na organização administrativa

O Projeto de Lei impõe obrigações administrativas diretas ao Poder Executivo, determinando a criação de canal interno de denúncias, a definição de fluxos operacionais, a elaboração de relatórios públicos anuais e a observância de prazos específicos para atuação administrativa.

A Constituição Federal consagra o princípio da separação dos poderes:

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

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de Rondônia dispõe:

"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."

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia tem se posicionado de forma firme no sentido de reconhecer a **inconstitucionalidade formal de leis municipais de iniciativa parlamentar que criam obrigações, atribuições ou responsabilidades diretas ao Poder Executivo**, por configurarem ingerência indevida na organização e no funcionamento da Administração Pública e violarem a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em afronta aos princípios constitucionais da separação dos poderes e da reserva de administração, conforme se extrai do seguinte julgado:

"EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.030/2023 QUE INSTITUI PROGRAMA DE INCENTIVO À DOAÇÃO DE SANGUE NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO. OFENSA A SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que crie a obrigação e responsabilidade para órgão do Poder Executivo Municipal, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo, em clara afronta ao art. 39, §1º, inciso II, alínea d, e art. 65, VII, da Constituição do Estado de Rondônia e art. 61, §1º inciso II, b e art. 84, VI, a da CF/88.

2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos extunc.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0811482-20.2023.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz, Relator(a) do Acórdão: JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ Data de julgamento: 08/03/2024)"

A imposição legislativa de comandos administrativos concretos, especialmente por lei de iniciativa parlamentar, configura ingerência indevida na esfera de autonomia do Poder Executivo, violando a separação funcional dos poderes e restringindo a discricionariedade administrativa na organização interna da Administração Pública.

5. Da criação de sanções administrativas, da legalidade estrita e da coerência do regime disciplinar

O art. 3º do Projeto de Lei cria sanções administrativas específicas e multa pessoal aplicável a servidores públicos municipais, independentemente do estatuto funcional vigente.

A Constituição Federal dispõe:

"Art. 37, caput. 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."

Em matéria sancionatória, o princípio da legalidade assume contornos ainda mais rigorosos, exigindo que infrações e penalidades sejam instituídas por lei válida, editada por autoridade competente e integrada de forma coerente ao regime jurídico funcional existente.

A criação de sanções autônomas por iniciativa parlamentar compromete a unidade do sistema disciplinar municipal, gera insegurança jurídica e reforça o vício formal da proposição.

6. Da incidência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e da necessidade de gestão administrativa técnica

O próprio Projeto de Lei faz referência à preservação de dados pessoais, o que atrai a incidência direta da Lei Federal nº 13.709/2018.

A LGPD dispõe:

"Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) , deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público."

Além disso, dados relativos a crianças e adolescentes possuem natureza sensível, exigindo tratamento ainda mais rigoroso, nos termos dos arts. 14 da referida lei.

A criação de canais internos de denúncia e relatórios públicos envolvendo dados sensíveis demanda **estrutura técnica, definição de controladores, encarregados e fluxos internos**, matérias que se inserem claramente na esfera de organização administrativa do Poder Executivo, não podendo ser impostas por lei de iniciativa parlamentar.

7. Da impossibilidade de convalidação do vício por meio de autorização para regulamentação

O art. 6º do Projeto de Lei prevê que o Poder Executivo poderá regulamentar a norma no prazo de 60 dias. Todavia, a autorização regulamentar **não possui o condão de sanar vício formal de iniciativa**.

Vale ressaltar, que o artigo ao fixar prazo para que o Prefeito regule a lei, configura **ingerência indevida do Legislativo nas atribuições do Executivo**. Ao impor prazo, o dispositivo viola a autonomia administrativa do Executivo.

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

1. 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, observa-se que o projeto, embora bem-intencionado, apresenta **vício formal de iniciativa**, por invadir a competência privativa do Prefeito para propor leis que disponham sobre a estrutura, a organização e a execução das atividades administrativas municipais.

8. Do cabimento do veto integral por inconstitucionalidade formal insanável:

Diante do conjunto normativo analisado, constata-se que os vícios identificados atingem o núcleo essencial da proposição legislativa, inviabilizando solução por meio de veto parcial.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho confere expressamente ao Prefeito a prerrogativa de exercer o controle preventivo de constitucionalidade:

"Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V – vetar projetos de lei, total ou parcialmente, nos termos desta Lei Orgânica."

No caso concreto, o veto integral revela-se juridicamente necessário para preservação da ordem constitucional, da repartição de competências e da harmonia entre os Poderes no âmbito municipal.

Ante o exposto, opina-se pelo VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4872/2025, uma vez que a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade formal, 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, 20 de fevereiro de 2026.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 21/02/2026, às 10:18, 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 **0444261** e o código CRC **347D6DBC**.

