



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

Mensagem

MENSAGEM Nº 43/2026

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 4982/2025, que “autoriza o poder executivo a instituir, no âmbito do município de Porto Velho, o programa de farmácias credenciadas para dispensação complementar de medicamentos integrantes da relação municipal de medicamentos REMUME, e dá outras providências”.

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

"III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da Competência Constitucional para a Prestação de Serviços de Saúde e seus Limites Normativos

A Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurado mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Tal diretriz encontra-se positivada no **art. 196 da Constituição Federal**, cujo teor dispõe:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à

redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A partir desse comando constitucional, estruturou-se o Sistema Único de Saúde – SUS, cuja execução ocorre de forma descentralizada, com participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observadas as diretrizes de regionalização, hierarquização e comando único em cada esfera de governo.

No âmbito municipal, é inegável a atribuição material para execução de ações e serviços de saúde, inclusive no que se refere à dispensação de medicamentos básicos e essenciais. Todavia, tal competência material **não se confunde com competência legislativa irrestrita**, devendo ser exercida em conformidade com as regras constitucionais que disciplinam a separação dos Poderes, a iniciativa das leis e a autonomia administrativa do Chefe do Executivo.

Assim, ainda que a matéria de fundo esteja relacionada à saúde pública, isso **não autoriza o Poder Legislativo a intervir diretamente na conformação de programas administrativos**, tampouco a definir o modo pelo qual o Executivo organizará a prestação do serviço.

2. Da Iniciativa Legislativa no Âmbito Municipal e da Reserva de Administração ao Chefe do Poder Executivo

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho disciplina de forma clara e expressa as regras relativas à iniciativa legislativa, estabelecendo hipóteses em que a deflagração do processo legislativo é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

Nesse sentido, o **art. 65, §1º, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho**, assim 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:

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;

V - propostas de Orçamento Anual, Plano Plurianual e Diretrizes Orçamentárias;

VI - aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

Da leitura do dispositivo, extrai-se que compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de leis que versem sobre **organização administrativa e serviços públicos**, categorias nas quais se insere, de forma inequívoca, a criação e estruturação de programas governamentais voltados à execução de políticas públicas de saúde.

O Projeto de Lei nº 4982/2025, embora utilize a expressão “autoriza o Poder Executivo”, **não se limita a uma autorização genérica**, mas estabelece verdadeiro **marco normativo de organização**

administrativa, ao criar um programa específico, definir seus objetivos, estabelecer critérios de credenciamento, disciplinar a forma de ressarcimento financeiro e impor atribuições diretas à Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA.

Nesse sentido, para reforçar o entendimento de que a lei meramente autorizativa não afasta o vício de iniciativa quando o conteúdo normativo invade competências privativas do Poder Executivo, a doutrina constitucional é expressa no sentido de que a autorização legislativa jamais pode substituir a competência constitucionalmente atribuída a cada Poder. Nesse sentido, Sérgio Resende de Barros, ao tratar diretamente da natureza e dos limites das chamadas “leis autorizativas”, ensina que:

“Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É

inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei — o fim: seja determinar, seja autorizar — não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.”

(SÉRGIO RESENDE DE BARROS. “Leis Autorizativas”. INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO – ITE, p. 263)

No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia é firme ao reconhecer a inconstitucionalidade de diplomas legais de iniciativa parlamentar que interfiram na organização administrativa do Poder Executivo, especialmente no que concerne à gestão de servidores públicos, conforme se observa do seguinte precedente:

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que autoriza atuação de optometristas nas unidades de saúde do Município de Porto Velho. Iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Ingerência do Poder Legislativo. Inconstitucionalidade formal declarada.

Ainda que se trate de lei autorizativa, padece de inconstitucionalidade formal a norma editada pelo Poder Legislativo que invade seara de competência do outro Poder, em nítida afronta aos dispositivos constitucionais que preveem a iniciativa do Chefe do Executivo na edição de leis que relacionadas à organização e ao funcionamento da Administração.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0808302-98.2020.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Torres Ferreira, Relator(a) do Acórdão: JOSE TORRES FERREIRA Data de julgamento: 22/06/2022)

Tal circunstância revela inequívoca **usurpação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo**, configurando vício formal insanável, nos termos da Lei Orgânica Municipal e da jurisprudência consolidada.

3. Da Violação ao Princípio da Separação dos Poderes e à Autonomia Administrativa do Executivo

A Constituição Federal consagra, como cláusula estruturante do Estado Democrático de Direito, o princípio da separação dos Poderes, previsto no **art. 2º**, nos seguintes termos:

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

Tal princípio é plenamente aplicável aos entes subnacionais, inclusive aos Municípios, impondo limites claros à atuação normativa do Poder Legislativo, sobretudo quando esta ultrapassa a função típica de legislar e passa a **invadir o espaço da gestão administrativa**.

No caso concreto, o Projeto de Lei não apenas sugere uma diretriz geral, mas **define previamente como o Executivo deverá estruturar a política pública**, indicando que a dispensação complementar de medicamentos deverá ocorrer por meio de farmácias privadas credenciadas, condicionando a atuação administrativa a um modelo previamente eleito pelo Legislativo.

No plano municipal, tal princípio é densificado pela Lei Orgânica do Município de Porto Velho, a qual **reserva expressamente ao Prefeito Municipal a direção superior da administração, a organização dos serviços públicos, a iniciativa legislativa em matérias administrativas e a gestão orçamentária**, conformando verdadeiro núcleo de reserva de administração.

Nesse sentido, dispõe o **art. 87 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho**, no que interessa à presente análise, in verbis:

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;

(...)

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

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

autorização prévia da Câmara Municipal;

(...)

XII - remeter à Câmara Municipal o Plano Plurianual de investimento, a proposta de Orçamento Anual do Município e as Diretrizes Orçamentárias, nos prazos e na forma da lei;

(...)

XXIV - superintender a arrecadação dos tributos, bem com a guarda e a aplicação da receita, autorizando as despesas e os pagamentos, dentro da disponibilidade orçamentária ou do créditos autorizados pela Câmara;

A leitura sistemática do dispositivo evidencia que compete exclusivamente ao Prefeito Municipal **dirigir a administração pública, organizar o funcionamento dos serviços públicos, celebrar convênios, autorizar despesas, superintender a aplicação dos recursos públicos e iniciar o processo legislativo nas matérias que envolvam gestão administrativa e orçamentária.**

Essa interferência compromete a autonomia administrativa do Prefeito Municipal, a quem compete avaliar, dentro do planejamento governamental, da política de saúde vigente e da disponibilidade orçamentária, **qual a melhor forma de assegurar o acesso a medicamentos**, podendo, inclusive, optar por soluções diversas daquelas previstas no projeto, como ampliação de estoques, reorganização logística ou celebração de parcerias em moldes distintos.

A ingerência legislativa sobre escolhas administrativas discricionárias configura afronta direta ao princípio da separação dos Poderes, tornando o diploma formalmente incompatível com a ordem constitucional.

4. Da Criação de Programa Governamental por Iniciativa Parlamentar

Outro aspecto que merece especial destaque reside no fato de que o Projeto de Lei cria, na prática, um **programa governamental específico**, com denominação própria, finalidade definida e estrutura mínima delineada em lei.

A criação de programas governamentais não se confunde com a edição de normas gerais ou diretrizes abstratas. Trata-se de ato típico de planejamento e execução administrativa, que pressupõe análise técnica, compatibilidade com as políticas públicas já existentes, avaliação de custos, impacto financeiro e integração com as diretrizes do SUS.

Ao estabelecer o “Programa de Farmácias Credenciadas de Porto Velho”, o Poder Legislativo **substitui o juízo técnico-administrativo do Executivo**, impondo-lhe um modelo de atuação que deveria ser concebido, formulado e implementado exclusivamente no âmbito do Poder Executivo.

Tal compreensão está em consonância com o posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, segundo o qual padece de vício formal de iniciativa a lei municipal de origem parlamentar que discipline a organização administrativa ou o regime jurídico de servidores públicos, conforme se depreende do seguinte aresto:

EMENTA

Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Ordinária n. 3.013/2023 do Município de Porto Velho. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal configurada.

Dos comandos normativos da lei impugnada, constata-se que, ao elaborar a Lei Ordinária Municipal n. 3.013/2023, o Legislativo Municipal autorizou a criação do Museu Esporte, que cria atribuições, obrigações, para o Poder Executivo Municipal, atribuindo-lhe responsabilidades, envolvendo questões de organização da prestação de serviços públicos municipais, cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo.

Qualquer ato de interferência do Poder Legislativo na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, além de implicar em vício de iniciativa, implica também em violação ao princípio da separação dos poderes, contaminando o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal.

Segundo o entendimento do STF, o Poder Legislativo não pode impor ao Executivo um prazo para regulamentação de lei.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810788-51.2023.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Rowilson Teixeira, Relator(a) do Acórdão: ROWILSON TEIXEIRA Data de julgamento: 28/06/2024)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criam programas, projetos ou ações governamentais **violam a reserva de administração**, ainda que não criem cargos ou alterem a estrutura formal de órgãos públicos.

5. Do Impacto Orçamentário-Financeiro e da Violação às Normas de Direito Financeiro

O Projeto de Lei nº 4982/2025 prevê expressamente que o Município de Porto Velho realizará **ressarcimento financeiro às farmácias privadas credenciadas**, após a dispensação complementar de medicamentos integrantes da REMUME, condicionando tal pagamento à apresentação de documentos e à conferência pela Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA. Trata-se, portanto, de proposição legislativa que **cria despesa pública**, ainda que de forma potencial, condicionada ou futura, circunstância que atrai a incidência direta das normas constitucionais que regem o processo legislativo orçamentário e financeiro.

A Constituição Federal estabelece que o planejamento e a execução das despesas públicas estão inseridos em um **sistema constitucional rígido**, cuja iniciativa normativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, justamente em razão de sua responsabilidade pela condução global da política fiscal e pela gestão do orçamento público. Nesse sentido, dispõe o **art. 165 da Constituição Federal**, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Do comando constitucional extrai-se que compete privativamente ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estruturam o planejamento orçamentário, bem como a definição das prioridades administrativas e da capacidade financeira do ente federado. A criação de programa municipal que pressupõe **ressarcimentos financeiros continuados**, ainda que subordinados à disponibilidade orçamentária, **interfere diretamente nesse sistema**, pois impõe nova demanda de recursos públicos sem a prévia avaliação técnica do Executivo.

Corroborando esse entendimento, a Constituição Federal estabelece vedações expressas em matéria orçamentária, com o objetivo de impedir a assunção de obrigações sem o devido respaldo financeiro. Nesse sentido, dispõe o **art. 167 da Constituição Federal**, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Embora o Projeto de Lei afirme que o ressarcimento observará a disponibilidade orçamentária e financeira, tal ressalva genérica **não é suficiente para afastar a inconstitucionalidade**, pois o próprio texto legal **autoriza o início de programa e a assunção de obrigações financeiras** sem a correspondente previsão nos instrumentos orçamentários, em afronta direta ao art. 167 da Constituição Federal.

Além disso, o controle constitucional das despesas públicas foi significativamente reforçado com a introdução do **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT**, que impôs requisito formal indispensável à validade de proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias. Dispõe o referido dispositivo:

Art. 113 do ADCT. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O comando do art. 113 do ADCT é claro ao condicionar a própria tramitação válida da proposição legislativa à apresentação prévia da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, não fazendo distinção quanto à natureza da lei, tampouco excepcionando projetos de caráter autorizativo ou programático. No caso concreto, o Projeto de Lei nº 4982/2025 **não apresenta qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro**, nem demonstra compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou a Lei Orçamentária Anual.

Ressalte-se, ainda, que o impacto financeiro do projeto **não se limita ao ressarcimento em si**, mas abrange a necessidade de estrutura administrativa para credenciamento, fiscalização, auditoria, controle de dispensações e processamento de pagamentos, o que demanda recursos humanos, materiais e financeiros adicionais, ampliando substancialmente o ônus para o orçamento municipal da saúde.

Dessa forma, ao criar programa que implica **despesa pública potencial e continuada**, sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sem prévia inserção nos instrumentos de planejamento orçamentário e sem a estimativa de impacto exigida pelo art. 113 do ADCT, o Projeto de Lei nº 4982/2025 **viola frontalmente os arts. 165 e 167 da Constituição Federal**, bem como o art. 113 do ADCT, configurando vício formal de natureza orçamentária e financeira que reforça, de modo contundente, a inconstitucionalidade da proposição.

6. Da Insuficiência da Cláusula de Regulamentação e da Inexistência de Convalidação do Vício

O Projeto de Lei atribui ao Poder Executivo a regulamentação da matéria, bem como afirma que a implementação do programa ficará condicionada a critérios de conveniência e oportunidade administrativa.

Todavia, é pacífico o entendimento de que **a previsão de regulamentação posterior não tem o condão de sanar vício de iniciativa**, uma vez que o defeito jurídico reside na própria edição da norma pelo Poder incompetente para deflagrar o processo legislativo.

A regulamentação administrativa pressupõe a validade da lei que lhe dá suporte. Quando a lei nasce eivada de inconstitucionalidade formal, **não há espaço para convalidação por meio de ato infralegal**, sob pena de esvaziamento das regras constitucionais do processo legislativo.

Assim, ainda que o Executivo possua margem para decidir sobre a implementação, o simples fato de o Legislativo ter criado o programa e definido seus contornos essenciais já configura violação constitucional suficiente para macular o diploma legal.

(...)

Ante o exposto, opina-se pelo **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4982/2025**, 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, 02 de março de 2026.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 04/03/2026, às 09:44, 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 **0382980** e o código CRC **753ACE36**.



