



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

Mensagem

MENSAGEM Nº 158/2025

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 4935/2025, que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade do atendimento presencial humano e direto ao consumidor e ao cidadão nas concessionárias de serviços públicos e empresas que prestam serviços essenciais no município de Porto Velho, e dá outras providências.”*

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

Em síntese, o projeto proíbe o atendimento presencial exclusivamente por máquinas, totens, robôs ou sistemas automatizados, determinando que concessionárias, bancos, instituições financeiras, planos de saúde, clínicas, hospitais, laboratórios e empresas terceirizadas garantam atendimento humano presencial em quantidade capaz de evitar filas e atrasos, sendo, no mínimo, um atendente humano para cada totem de autoatendimento.

Determina ainda tempo máximo de espera (20 minutos em dias comuns e 30 minutos em vésperas de feriados), impõe atendimento preferencial e acessível, prevê hipóteses específicas de atendimento presencial obrigatório, institui penalidades administrativas — incluindo multa de até 5.000 UPFs e suspensão do alvará — e determina comunicação ao Ministério Público, Procon e órgãos de defesa do consumidor. Ao final, prevê que o Poder Executivo poderá regulamentar a matéria em prazo preferencial de 60 dias.

1. Da competência legislativa municipal e dos limites constitucionais aplicáveis

Para que se possa examinar a constitucionalidade da proposição, é imprescindível iniciar pela repartição constitucional de competências. O **art. 30 da Constituição Federal** estabelece:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber."

O conceito de “interesse local” não autoriza ao Município legislar sobre matérias cuja disciplina constitucional é reservada à União, ou cuja natureza demanda uniformidade nacional. Ademais, a competência suplementar do Município somente pode ser exercida quando houver **lacuna normativa**, jamais para **innovar** onde o ordenamento federal já estabeleceu normas gerais.

A Constituição Federal, no **Art. 24, V**, dispõe:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V – produção e consumo."

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) é legislação nacional de normas gerais. Assim, o Município **não pode criar obrigações novas não previstas no CDC**, nem alterar a forma de atendimento, quantidade de funcionários, forma de prestação de serviços ou estrutura operacional de concessionárias, bancos ou empresas privadas.

Ademais, diversos setores abrangidos pelo PL são de competência regulatória exclusiva da União, conforme art. 22 da CF, que dispõe:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;"

Assim, ao pretender disciplinar atendimento em bancos, planos de saúde, telecomunicações e instituições financeiras, o projeto invade competência legislativa que não pertence ao Município, caracterizando **inconstitucionalidade material evidente**.

Por conseguinte, o projeto não se limita a disciplinar assunto de interesse local, mas cria um regime normativo amplo e geral, com efeitos que extrapolam a esfera municipal, afrontando a repartição constitucional de competências.

2. Da ingerência legislativa sobre contratos de concessão e sobre a atuação administrativa do Poder Executivo

O projeto impõe obrigações diretas a concessionárias e permissionárias de serviços públicos, tais como:

- número mínimo de atendentes;
- proibição de atendimento automatizado exclusivo;
- estrutura mínima de pessoal;
- tempo máximo de atendimento;
- penalidades administrativas próprias.

Contudo, a prestação de serviços públicos delegados está submetida à **Lei Federal nº 8.987/1995**, cujo **art. 6º**, estabelece:

"Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato."

Trata-se, portanto, de matéria **contratual e administrativa**, que envolve regulação técnica, cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro, obrigações estabelecidas nos contratos de concessão e supervisão por órgãos federais.

Somente o **Poder Executivo** possui legitimidade para:

- gerenciar contratos administrativos;
- definir obrigações acessórias;
- fixar padrões operacionais;
- fiscalizar serviços públicos delegados.

A interferência do Legislativo nesta seara configura **vício formal de iniciativa**, por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). Ainda que o Legislativo possua competência para **normatizar em abstrato**, não pode impor regras administrativas operacionais que alterem contratos administrativos já vigentes.

A **Lei Orgânica do Município**, no **art. 87**, 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;

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

Ao obrigar o Executivo a adotar padrões específicos de atendimento e a modificar obrigações contratuais de concessionárias, o PL invade atribuição privativa do Prefeito, configurando ingerência indevida e vício formal.

3. Da interferência em atividades privadas de competência regulatória exclusiva da União

O projeto abrange bancos, instituições financeiras, clínicas, laboratórios, hospitais, planos de saúde e empresas de telecomunicações. Todavia, esses segmentos são regidos por normas federais setoriais, tais como:

- Lei nº 4.595/1964 (Sistema Financeiro Nacional – BACEN);
- Lei nº 9.656/1998 (Saúde Suplementar – ANS);

- Lei nº 9.472/1997 (Telecomunicações – ANATEL);
- normas sanitárias federais e estaduais.

Assim, ao determinar como bancos devem se organizar internamente, como planos de saúde devem realizar atendimento, como clínicas privadas devem estruturar suas equipes e como empresas de telecomunicações devem recepcionar usuários, o projeto invade competência regulatória exclusiva da União.

Trata-se de vício material, pois o Município **não pode interferir em atividades econômicas reguladas nacionalmente**, tampouco impor multas e sanções que não se inserem em sua esfera administrativa.

4. Da inconstitucionalidade da imposição de prazo para regulamentação

Apesar de o projeto utilizar a expressão “preferencialmente”, a fixação de prazo para regulamentação viola o art. 87, IV, da Lei Orgânica, segundo o qual compete ao Prefeito expedir decretos e regulamentos. O ato de regulamentar constitui atividade privativa do Chefe do Executivo, que não pode ter seu ritmo ou prazo imposto pelo Poder Legislativo.

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)"

A jurisprudência é firme no sentido de que o Legislativo **não pode impor prazo** ao Executivo para regulamentar lei, ainda que por meio de redação aparentemente facultativa, pois isso configuraria usurpação de competência.

Assim, há vício formal insanável.

5. Da técnica legislativa inadequada

O Projeto de Lei apresenta falhas importantes de técnica legislativa, entre elas:

- ausência de definições técnicas precisas (ex.: “totem”, “sistema automatizado”);
- criação de penalidades sem integração com o sistema jurídico municipal;
- previsão de sanções que extrapolam a competência municipal;
- redação que mistura conceitos de consumo, serviços públicos e saúde suplementar;
- ausência de critérios objetivos de dimensionamento de pessoal;
- sobreposição de competências entre órgãos municipais e federais;
- atribuição de deveres ao Executivo que violam normas administrativas.

Tais falhas reforçam a inadequação jurídica da proposição e contribuem para insegurança normativa.

6. Da violação à liberdade econômica, da intervenção estatal desproporcional e da afronta aos princípios da livre iniciativa, razoabilidade e proporcionalidade

A análise do projeto também impõe a necessária consideração de sua compatibilidade com o regime constitucional da ordem econômica, consagrado no **Título VII da Constituição Federal**, o qual orienta a atuação estatal no domínio econômico e estabelece limites claros à intervenção normativa. O **art. 170 da Constituição Federal** dispõe:

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País."

A leitura do dispositivo evidencia que o Estado não pode exercer seu poder normativo de maneira ilimitada, devendo harmonizar a proteção do consumidor com a **livre iniciativa, a livre concorrência e a função social da atividade econômica**. A intervenção pública deve ocorrer de **forma mínima**, proporcional e razoável, evitando impor custos aos agentes privados.

Ocorre que o Projeto de Lei em exame, ao estabelecer a obrigatoriedade de atendimento presencial humano, com quantitativo mínimo de atendentes, limite rígido de tempo de espera e proibição de atendimento exclusivamente automatizado, **impõe aos fornecedores significativa elevação de custos operacionais**, uma vez que obriga empresas privadas, inclusive aquelas sem relação jurídica com o Município, como bancos, planos de saúde, clínicas e laboratórios, a **contratarem novos funcionários**, manterem estruturas físicas adicionais, reorganizarem processos internos e ampliem suas despesas com pessoal.

É importante registrar que o princípio da livre iniciativa, além de constitucional, é estruturante da ordem econômica, e sua restrição somente é possível quando demonstrada a **necessidade, a adequação e a proporcionalidade** da medida. A Lei Federal nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) reforça esse entendimento ao estabelecer, em seu **art. 2º**, que:

"**Art. 2º** São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado."

Observa-se, portanto, que o projeto desconsidera a diretriz legal de que a intervenção estatal deve ser **mínima, subsidiária e excepcional, impondo verdadeiro engessamento da atividade empresarial**, com claros reflexos negativos na livre concorrência e na dinâmica econômica local. Ao criar obrigações que aumentam o custo fixo mensal de empresas privadas de diversos setores, o projeto afeta a competitividade, prejudica pequenos e médios empreendedores e cria barreiras artificiais à atuação econômica, afrontando diretamente o modelo constitucional da ordem econômica.

A doutrina administrativista e constitucional é uníssona em afirmar que a intervenção estatal na economia deve ser sempre racional, moderada e pautada por critérios técnicos que justifiquem sua adoção. Ao impor que empresas privadas estabeleçam número mínimo de atendentes humanos, em proporção vinculada a totens, sem qualquer base técnica que indique a necessidade de tal medida, o projeto incorre em clara violação à proporcionalidade e à razoabilidade, afrontando também o princípio da eficiência, previsto no **art. 37, caput, da Constituição Federal**, cujo teor é:

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.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) em casos análogos invalidou leis municipais de São Paulo que obrigavam shoppings centers a implantar ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro para atendimento de emergência. Por maioria dos votos, os ministros acataram o Recurso Extraordinário (RE) 833291 cuja matéria teve repercussão geral reconhecida (Tema 1.051). Vejamos:

"EMENTA

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade local. Leis nºs 10.947/91 e 11.649/94 e Decreto nº 29.728/91 do Município de São Paulo. Obrigação de implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência em shopping centers. Princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. Afronta. Recurso provido. 1. **Invade esfera legislativa da União e afronta os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade a lei municipal que obrigue a implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência.** 2. Foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 1.051: "É inconstitucional lei municipal que estabeleça a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência". 3. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento.

(RE 833291, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 19-12-2023 PUBLIC 08-01-2024)"

Embora a norma se refira à Administração Pública, seus princípios irradiam-se para a atuação legislativa, que não pode criar obrigações irrazoáveis, desproporcionais ou economicamente inviáveis, especialmente quando impactam diretamente o setor privado.

Dessa forma, verifica-se que o projeto viola, de maneira desproporcional, a **liberdade econômica**, a **livre iniciativa**, a livre **concorrência**, bem como os princípios da **razoabilidade** e da **proporcionalidade**, configurando inadequada intervenção estatal no domínio econômico."

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, 08 de dezembro de 2025.

LEONARDO BARRETO DE MORAES

Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 10/12/2025, às 15:24, 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 **0204097** e o código CRC **09F98ACA**.



