



MENSAGEM Nº 63/2026

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 5071/2026, que *"institui o "Programa Municipal Mulher Protegida", destinado à prevenção da violência contra a mulher, à promoção da segurança preventiva e ao fortalecimento da autonomia feminina, no âmbito do Município de Porto Velho, e estabelece diretrizes para orientação, redução de risco e integração da rede de proteção"*.

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

"(...)

III - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da proteção à mulher como política pública já disciplinada em âmbito nacional e da atuação complementar do Município

Inicialmente, cumpre reconhecer que a matéria tratada na proposição legislativa possui elevado relevo social, encontrando fundamento direto na Constituição Federal, especialmente no que concerne à proteção da mulher no âmbito das relações familiares e à atuação estatal na prevenção da violência.

Nesse sentido, a Constituição da República estabelece, ao tratar da proteção da família e dos mecanismos de combate à violência doméstica, o seguinte:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

A partir desse comando constitucional, foi editada a Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que instituiu um sistema normativo completo de prevenção, proteção e assistência à mulher em situação de violência, estabelecendo diretrizes claras para atuação integrada dos entes federativos.

Nesse contexto, a legislação federal já disciplina, de forma abrangente, a organização das políticas públicas voltadas à proteção da mulher, conforme se extrai do seguinte dispositivo:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às conseqüências e à freqüência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal ;

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Observa-se, portanto, que os elementos centrais do projeto de lei municipal, tais como integração da rede, capacitação de agentes públicos, campanhas educativas e organização de fluxos de atendimento, já se encontram amplamente previstos na legislação federal, cabendo aos entes subnacionais, inclusive ao Município, promover sua execução no âmbito administrativo.

Além disso, a própria Lei Maria da Penha prevê expressamente a possibilidade de criação de programas e serviços pelos entes federativos, sem, contudo, impor tal obrigação por meio de iniciativa legislativa parlamentar, conforme se verifica:

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Dessa forma, a legislação federal já estabelece o arcabouço normativo necessário à implementação de políticas públicas de proteção à mulher, atribuindo ao Poder Executivo a competência para estruturar e executar tais programas, o que evidencia que a atuação legislativa municipal deve se limitar à fixação de diretrizes gerais, sem adentrar na esfera de organização administrativa.

2. Da violação à reserva de iniciativa do Poder Executivo e à separação dos poderes

Não obstante a relevância da matéria, verifica-se que a proposição legislativa ultrapassa os limites da atuação normativa do Poder Legislativo, ao adentrar na organização administrativa e na estruturação de políticas públicas, matérias cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho dispõe, de forma expressa, que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que tratem da organização administrativa e dos serviços públicos, conforme se observa:

Art. 65. (...)

§ 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;

No mesmo sentido, ao tratar das competências do Prefeito, a Lei Orgânica estabelece:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

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

A conjugação desses dispositivos revela que a definição da forma de execução das políticas públicas, bem como a organização interna da Administração, constituem atribuições típicas do Poder Executivo, não podendo ser impostas por iniciativa parlamentar.

A Constituição do Estado de Rondônia, por sua vez, ao reproduzir o princípio da separação dos poderes, reforça essa limitação ao dispor:

Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

De igual modo, a Constituição Federal consagra o referido princípio como cláusula estruturante do Estado brasileiro:

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

No caso concreto, o projeto de lei não se limita à fixação de diretrizes abstratas, mas estabelece, de forma detalhada, a estrutura e o funcionamento do programa, impondo

obrigações administrativas ao Poder Executivo.

A título exemplificativo, destaca-se o teor do § 2º do art. 1º da proposição:

“§ 2º O Programa compreende, no mínimo, a organização de fluxos de atendimento e encaminhamento, ações de orientação prática de segurança preventiva, capacitação de agentes públicos da rede e campanhas informativas, na forma do regulamento.”

Da mesma forma, o art. 4º dispõe:

“**Art. 4º** O Programa poderá compreender, entre outras, as seguintes ações estruturantes:

I — orientação prática de segurança preventiva, incluindo identificação de sinais de risco, estratégias de redução de vulnerabilidade e planejamento de segurança pessoal;

II — realização de atividades formativas em noções de defesa pessoal preventiva e uso responsável de estratégias de autoproteção;

III — organização de fluxos de atendimento e encaminhamento prioritário para mulheres em situação de risco, inclusive sem medida protetiva formal;

IV — apoio informacional e orientação a mulheres com medida protetiva, especialmente quanto à gestão de risco cotidiano;

V — ações educativas voltadas à prevenção da violência baseada em gênero e à divulgação da rede de proteção;

VI — capacitação de profissionais da rede municipal para identificação de risco, escuta qualificada e orientação preventiva;

VII — encaminhamento orientado para acesso a estratégias e recursos de autoproteção previstos na legislação vigente, sem caráter de regulação de instrumentos físicos ou de competência federal;

VIII — elaboração de protocolos, materiais práticos e guias de orientação de segurança preventiva;

IX — articulação com serviços municipais para fortalecimento da proteção em situações de ameaça, perseguição, violência psicológica ou agravamento do risco;

X — outras ações preventivas compatíveis com a finalidade do Programa.”

Ainda, o art. 5º estabelece a atuação integrada de diversos órgãos municipais:

“**Art. 5º** A implementação do Programa observará a atuação integrada da rede municipal de proteção à mulher, compreendendo, sempre que possível:

I — serviços da assistência social;

II — unidades da rede municipal de saúde;

III — órgãos e equipamentos municipais de proteção à mulher;

IV — Guarda Municipal (...);

V — serviços educacionais e demais equipamentos públicos que possam contribuir para identificação e encaminhamento de situações de risco;

VI — articulação com instituições estaduais e demais órgãos que integrem a rede de proteção.”

Verifica-se, portanto, que a proposição não apenas institui um programa, mas define de maneira concreta a forma de atuação da Administração Pública, estabelecendo fluxos, atribuições, integração de órgãos e capacitação de servidores, o que caracteriza ingerência direta na organização administrativa.

Dessa forma, resta configurado vício de inconstitucionalidade formal, por violação à reserva de iniciativa do Poder Executivo e ao princípio da separação dos poderes.

3. Da criação indireta de despesas públicas e da inobservância das normas de responsabilidade fiscal

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao impacto financeiro decorrente da implementação das medidas previstas na proposição legislativa.

Embora o projeto mencione a utilização de dotações orçamentárias próprias, tal previsão não é suficiente para afastar a incidência das normas constitucionais e infraconstitucionais que exigem a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A Constituição Federal estabelece limites claros à criação de despesas públicas, conforme se observa:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Além disso, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe:

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

No plano infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece exigências rigorosas para a criação ou expansão de despesas públicas, conforme se extrai do seguinte dispositivo:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

E ainda:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

No caso em análise, a implementação do programa envolve atividades que demandam recursos públicos, tais como capacitação de agentes, elaboração de protocolos, campanhas educativas e integração de serviços, conforme se verifica, por exemplo, no art. 6º da proposição:

“Art. 6º O Programa incentivará a estruturação de protocolos e fluxos de orientação e encaminhamento para mulheres em situação de risco (...).”

Tais medidas possuem caráter continuado e implicam, ainda que de forma indireta, a criação de despesa pública, o que exige a observância das normas de responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, a matéria já se encontra pacificada no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, conforme ementa que se transcreve:

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.889/21, de Porto Velho/RO. Autorização de políticas públicas a serem instituídas no Município de Porto Velho/RO. Finalidade de minimizar prejuízos financeiros e psicológicos. Covid-19. Crianças e adolescentes órfãos de pais ou responsáveis. Iniciativa do Legislativo Municipal. Alegada inconstitucionalidade formal. Alegação de vício de iniciativa. Criação de obrigações ou alteração da estrutura da Administração. Lei Municipal n. 2.889/21. Não criação de obrigações ao Executivo. Interferência nas atividades de gestão das secretarias. Inocorrência. Lei que cria despesas ao Poder Executivo. Possibilidade. Precedente do STF. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro de lei. Art. 113 do ADCT. Necessidade. Precedente do STF. Inexistência nos autos. Ação julgada procedente.

1 - As hipóteses de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estão elencadas no art. 61, §1º, da Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

2 - A Lei Municipal n. 2.889/21, de Porto Velho/RO, não cria ou altera a estrutura do poder público, muito menos adentra na atividade de gestão das secretarias, razão pela qual pode ser de iniciativa do Legislativo.

3 - De acordo com a Tese 917, do Supremo Tribunal Federal: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”

4 - É imprescindível o acompanhamento da estimativa do impacto orçamentário-financeiro de lei que crie despesa obrigatória, o que não ocorreu nos autos.

5 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0807979-25.2022.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro, Relator(a) do Acórdão: ÁLVARO KALIX FERRO Data de julgamento: 27/06/2023)

Dessa forma, a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de demonstração de compatibilidade com as leis orçamentárias configura vício formal de inconstitucionalidade.

4. Da insuficiência do caráter autorizativo para afastar os vícios identificados

Por fim, cumpre destacar que a utilização de linguagem aparentemente autorizativa na proposição legislativa não é suficiente para afastar os vícios identificados.

Isso porque, ainda que o projeto utilize expressões como “poderá regulamentar”, o seu conteúdo estabelece diretrizes concretas de atuação administrativa, vinculando o Poder Executivo à implementação do programa nos moldes definidos pela lei.

Nesse sentido, observa-se também o disposto no art. 7º da proposição:

Art. 7º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei e adotar as medidas necessárias à sua implementação, observadas as diretrizes do Programa.

§ 1º A regulamentação poderá contemplar, entre outros aspectos:

I — estratégias de capacitação continuada de profissionais da rede municipal;

II — definição de fluxos operacionais de orientação e encaminhamento;

III — elaboração de materiais e protocolos de orientação preventiva;

IV — mecanismos de integração com políticas municipais já existentes;

V — critérios técnicos para priorização de atendimento em situações de maior risco.

§ 2º O Município poderá firmar parcerias com instituições públicas, entidades da sociedade civil, universidades e organismos especializados para apoio técnico, capacitação e desenvolvimento das ações do Programa.

A redação acima evidencia que, embora se utilize de linguagem facultativa, a norma impõe um modelo de atuação administrativa previamente definido, restringindo a liberdade de gestão do Executivo.

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

Assim, a natureza autorizativa da norma não descaracteriza a ingerência na organização administrativa nem afasta a violação à reserva de iniciativa, razão pela qual o vício permanece íntegro, comprometendo a constitucionalidade da proposição como um todo.

(...)

Ante o exposto, opina-se pelo **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 5071/2026**, uma vez que a proposição, embora materialmente alinhada à promoção de políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher e ao fortalecimento da rede de proteção, incorre em vício de inconstitucionalidade formal, ao violar o princípio da separação dos poderes e usurpar competência privativa do Poder Executivo na organização administrativa, estruturação de serviços públicos e definição de suas atribuições, além de instituir obrigações com potencial impacto orçamentário sem a devida estimativa, 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, 4 de maio de 2026.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 11/05/2026, às 17:36, 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 **0719123** e o código CRC **46847FB5**.

