



MENSAGEM Nº 66/2026

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, MATERIAL, VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES** o Projeto de Lei nº 4902/2025, que *“autoriza o Poder Executivo no âmbito do município de Porto Velho a conceder gratuidade no transporte coletivo urbano para pessoas em tratamento oncológico, nas datas específicas de atendimento, e dá outras providências”*.

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

“(…)

III - FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com o art. 42, § 1º da Constituição Estadual de Rondônia, o Governador (Prefeito), **vetará projeto de lei** quando considerar **Inconstitucional, ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente**.

Nesse sentido, o veto é **político**, quando a matéria é considerada contrária ao interesse público; **jurídico**, se entendida como inconstitucional; ou por ambos os motivos – **inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público**.

1 - Caso semelhante declarado inconstitucional - Lei nº 2.962/2022

A **Lei Municipal nº 2.962/2022** - Dispõe sobre a concessão de gratuidade no transporte municipal às pessoas diagnosticadas com câncer e também com doença renal crônica e transplantados, no âmbito do Município de Porto Velho, foi declarada inconstitucional por apresentar vícios formais e materiais relevantes, à luz da Constituição Federal de 1988, especialmente quanto à reserva de iniciativa, separação dos poderes e regime jurídico dos contratos administrativos.

Sob o aspecto **formal**, reconheceu-se a inconstitucionalidade por violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que a norma, de autoria parlamentar, instituiu **política pública** relacionada à **prestação de serviço público de transporte coletivo urbano**. Nos termos do princípio da simetria constitucional, a disciplina normativa que interfira na **organização e funcionamento da Administração Pública**, bem como na **gestão de serviços públicos**, insere-se na esfera de competência do **Executivo**, não podendo ser deflagrada pelo Legislativo. Assim, houve inconstitucionalidade formal por via reflexa, em razão da afronta ao modelo constitucional de repartição de competências.

No plano **material**, a norma foi considerada inconstitucional por comprometer o **equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte público, ao impor gratuidade tarifária sem previsão de compensação ou reequilíbrio**. Tal intervenção legislativa indevida altera unilateralmente a equação econômico-financeira do

contrato administrativo, violando princípios estruturantes da concessão de serviços públicos e a segurança jurídica das relações contratuais.

Além disso, entendeu-se que a **lei municipal promoveu indevida inovação em contrato regido por normas gerais de Direito Civil e Direito Administrativo, cuja competência legislativa é atribuída à União, nos termos do art. 22 da Constituição.** Ao modificar, por via legislativa local, cláusulas essenciais da relação contratual entre o Poder concedente e a concessionária, o Município extrapolou sua competência normativa, incorrendo em vício material.

Diante desse conjunto de inconstitucionalidades — formal (vício de iniciativa) e material (violação ao equilíbrio contratual e à competência legislativa da União) — a ação direta foi julgada procedente, com a consequente declaração de inconstitucionalidade da norma. (fonte: **TJ-RO proc. 0809952-15.2022.8.22.0000, rel. desemb. Francisco Borges Ferreira Neto, Data: 13/06/2023**)

2 - Inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 4902/2025 (e caso semelhante)

O projeto de lei, de autoria parlamentar, concede gratuidade no transporte coletivo urbano a pessoas em tratamento oncológico, estabelece requisitos para fruição do benefício, impõe cadastro perante a SEMUSA, admite extensão a acompanhante e determina que o Executivo regulamente a matéria, inclusive quanto à emissão do documento de isenção, integração do cadastro ao sistema de transporte e medidas de fiscalização e controle. Isso decorre diretamente dos arts. 1º a 4º do autógrafo.

3 - Vício formal de iniciativa

O primeiro problema é de iniciativa legislativa. Embora o tema tenha relevância social, o projeto não se limita a enunciar uma diretriz abstrata. Ele interfere diretamente na gestão de serviço público municipal concedido, porque altera o regime de cobrança tarifária e cria obrigações administrativas para órgãos do Executivo, notadamente ao exigir cadastro do paciente junto à SEMUSA ou órgão competente e ao prever futura integração desse cadastro com o sistema de transporte.

Em termos constitucionais, isso ingressa na esfera de organização e funcionamento da Administração e na gestão do serviço público, matérias submetidas à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por simetria com o modelo constitucional federal e com a disciplina da Lei Orgânica municipal. Não se trata, portanto, de simples norma geral de proteção social, mas de disciplina concreta sobre como o Executivo deverá estruturar, controlar e operacionalizar o benefício.

4 - Violação à Separação dos Poderes e à Reserva de Administração

O projeto também padece de inconstitucionalidade por ingerência legislativa na função administrativa. Os arts. 2º e 4º, especialmente, não apenas reconhecem um direito, mas desenham a mecânica administrativa de execução da política pública: exigem laudo, cadastro, apresentação de comprovante de agendamento, documento oficial e ainda fixam que a regulamentação deverá tratar de documento de isenção, integração sistêmica e fiscalização.

Isso invade a chamada reserva de administração. Em outras palavras, o Legislativo municipal deixa de apenas legislar em abstrato e passa a dirigir a implementação administrativa da política pública, restringindo a liberdade de conformação do Executivo.

Esse é precisamente o tipo de interferência que a jurisprudência do STF repele quando afirma ser vedado ao Legislativo definir previamente conteúdo administrativo e impor moldura de atuação ao Executivo em matéria afeta à sua iniciativa. Veja:

STF - É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

5 - Interferência no contrato de concessão e no regime tarifário

Há ainda um fundamento material importante: a norma modifica a equação econômica do serviço público de transporte coletivo, ao instituir hipótese de gratuidade tarifária. O art. 1º isenta do pagamento da tarifa determinados usuários; o art. 3º ainda autoriza a extensão a acompanhante em certos casos.

Em concessões de serviço público, a tarifa integra a própria lógica de remuneração do concessionário. Quando uma lei parlamentar cria gratuidade sem disciplina adequada de compensação, ela interfere na gestão contratual e no equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Foi exatamente essa uma das razões pelas quais o TJRO, em precedente envolvendo a Lei Municipal nº 2.962/2022 de Porto Velho, considerou inconstitucional norma análoga que concedia gratuidade no transporte a pessoas com câncer, doentes renais crônicos e transplantados.

6 - Invasão de competência legislativa da União quanto ao regime contratual

O precedente do TJRO (proc. 0809952-15.2022.8.22.0000) também agregou outro fundamento: ao inovar sobre a disciplina de contrato de concessão, a lei municipal acaba por tocar em matéria ligada ao regime jurídico contratual, cuja normatização geral não pode ser arbitrariamente alterada pelo Legislativo local. A leitura desse raciocínio é a seguinte: a Câmara não pode, por iniciativa própria, reescrever as premissas econômicas e operacionais de contratos administrativos em vigor, sobretudo quando isso repercute sobre o núcleo da remuneração do concessionário.

No projeto em exame, esse risco é concreto, porque a gratuidade instituída não vem acompanhada, no texto legal, de uma modelagem normativa clara sobre recomposição, subsídio ou outro mecanismo técnico suficiente; o art. 5º limita-se a afirmar genericamente que as despesas correrão por dotações próprias.

7 - A expressão “autoriza” não afasta a inconstitucionalidade

O fato de o art. 1º dizer que o Poder Executivo fica “autorizado” a conceder a gratuidade não salva o projeto. Isso porque o texto, na prática, não é meramente autorizativo. Ele cria um regime jurídico materialmente vinculante: define beneficiários, hipóteses de uso, requisitos documentais, possibilidade de acompanhante e comando regulamentar detalhado.

Ou seja, há uma falsa lei autorizativa. Formalmente ela usa linguagem permissiva; materialmente, porém, institui política pública e impõe providências administrativas concretas. Veja:

STF - A jurisprudência do STF e dos tribunais pátrios é pacífica ao considerar inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que criam obrigações para o Executivo, ainda que sob a forma de normas **autorizativas**, pois violam a reserva de iniciativa e o princípio da separação dos poderes (ADI n. 4724/DF).

TJ-RO - 1. São **inconstitucionais leis** estaduais de **iniciativa parlamentar que impõem obrigações administrativas e financeiras ao Poder Executivo, ainda que sob a forma de normas autorizativas**. 2. A criação de programas sociais com impacto financeiro exige prévia análise de viabilidade orçamentária, nos termos do art. 113 do ADCT. (TJ-RO, proc. 0814866-54.2024.8.22.0000, relator: Desemb. Rowilson Teixeira, data julg. 24/04/2025)

Logo, Senhor Procurador-Geral, **encontramos óbice jurídico para** sanção ao projeto de lei, **devendo ser vetado integralmente o projeto de lei em análise**.

Assim, **orientamos o veto integral** ao projeto de lei por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do §1º do art. 72 da Lei Orgânica.

(...)

Ante o exposto, sugerimos o **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4902/2025 POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, MATERIAL, VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**”

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 **0756811** e o código CRC **B6DAF3C5**.

