



MENSAGEM Nº 74/2026

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 5013/2026, que *“institui o Programa “Escola Sem Piolho” no âmbito do Município de Porto Velho, voltado à prevenção, orientação, detecção e encaminhamento de casos de pediculose (piolhos e lêndeas) na rede municipal de ensino, e dá outras providências”*.

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

“(…)

III - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da competência legislativa municipal e da delimitação material da matéria

A adequada compreensão da matéria posta em análise impõe, como ponto de partida, a verificação da competência legislativa atribuída ao Município para tratar do tema, uma vez que a validade de qualquer proposição normativa pressupõe sua conformidade com o sistema constitucional de repartição de competências.

A Constituição da República, ao estruturar o pacto federativo, conferiu aos Municípios autonomia política, administrativa e legislativa, permitindo-lhes atuar normativamente em matérias que digam respeito à sua realidade local. Nesse sentido, dispõe o art. 30 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A interpretação do dispositivo revela que o critério adotado pelo constituinte para delimitar a competência municipal é o do interesse local, conceito jurídico indeterminado que deve ser aferido à luz das peculiaridades de cada situação concreta. Trata-se de matéria que, por sua natureza, afeta de forma direta e imediata a coletividade local, justificando a atuação normativa do ente municipal.

No caso em exame, a proposição legislativa institui programa voltado à prevenção e ao enfrentamento da pediculose no ambiente escolar da rede municipal de ensino, o que, em princípio, se insere no campo das políticas públicas de saúde e educação, áreas diretamente relacionadas ao interesse local.

A Constituição Federal, ao tratar da saúde pública, estabelece, em seu art. 23, inciso II:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(…)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

A norma acima transcrita evidencia que a promoção da saúde pública constitui dever compartilhado entre os entes federativos, cabendo a cada um atuar dentro de sua esfera de atribuições, em regime de cooperação.

No que se refere à educação, a Constituição também estabelece regime de colaboração, atribuindo aos Municípios papel relevante na oferta da educação básica, especialmente no ensino fundamental e na educação infantil.

Dessa forma, não há dúvida de que o Município pode adotar medidas voltadas à promoção da saúde no ambiente escolar, inclusive por meio da instituição de programas de prevenção, orientação e conscientização, desde que respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Todavia, é imprescindível ressaltar que a competência legislativa municipal não é absoluta, encontrando limites na própria Constituição Federal, nas normas gerais editadas pela União e, sobretudo, no princípio da separação dos poderes.

Com efeito, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 2º:

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

Tal princípio, embora enunciado no âmbito da União, possui plena aplicabilidade aos Municípios, impondo a observância da independência e harmonia entre os Poderes locais.

Assim, ainda que a matéria seja de interesse local, o Poder Legislativo não pode, sob esse fundamento, invadir a esfera de atuação do Poder Executivo, especialmente no que se refere à organização administrativa, à definição de atribuições de órgãos públicos e à execução de políticas públicas.

Dessa forma, a análise da competência material deve ser conjugada com o exame da iniciativa legislativa, sob pena de se admitir a edição de normas formalmente inconstitucionais, ainda que materialmente legítimas.

2. Do vício formal de iniciativa e da violação à Lei Orgânica do Município

Superada a análise da competência material, impõe-se examinar a regularidade da iniciativa legislativa, aspecto que se revela determinante para a validade da proposição em exame.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho, ao disciplinar o processo legislativo, estabelece hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente no que se refere à organização administrativa e à definição de atribuições de órgãos públicos.

Nesse sentido, dispõe o art. 65 da Lei Orgânica:

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.

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;

A leitura do dispositivo deixa evidente que compete privativamente ao Prefeito deflagrar o processo legislativo quando a matéria envolver a organização administrativa do Município, a definição de competências dos órgãos públicos e a disciplina de sua atuação.

No caso em análise, o projeto de lei, embora formalmente apresentado como instituição de programa, contém dispositivos que interferem diretamente na atuação das Secretarias Municipais, notadamente da **SEMED** e da **SEMUSA**, estabelecendo obrigações específicas e determinando a forma de execução das ações previstas.

O art. 2º, ao prever a atuação integrada entre as referidas Secretarias, não se limita a estabelecer diretriz genérica, mas direciona a atuação administrativa, interferindo na organização interna da Administração Pública.

Nesse sentido, o disposto no art. 3º, que estabelece um rol mínimo de ações a serem executadas, incluindo campanhas educativas, triagens, encaminhamentos e ações de sensibilização. Tal dispositivo configura verdadeira imposição de atribuições administrativas, o que caracteriza vício formal de iniciativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar não podem criar atribuições para órgãos do Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. *In verbis*:

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte. 1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade. 2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007. 3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: **“Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI, da Constituição Federal).”**

(ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020)

Além disso, a Lei Orgânica do Município, ao tratar das competências do Prefeito, estabelece, em seu art. 87:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

IV - sancionar e fazer publicar as leis emanadas da Câmara Municipal, bem como expedir decretos e regulamentos para sua execução;

(...)

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

O dispositivo evidencia que a condução da atividade administrativa, inclusive a definição da forma de execução das políticas públicas, é atribuição do Chefe do Poder Executivo, não podendo ser imposta por iniciativa do Poder Legislativo.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Rondônia já decidiu em caso análogo, afirmando que a criação de atribuições para secretarias municipais é matéria de competência privativa do Prefeito, configurando vício de iniciativa a lei de origem parlamentar que trate do tema:

EMENTA

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Ordinária municipal n.º 2.748/2020. Criação de atendimento nutricional com orientação de profissional em cada unidade de saúde do município de Porto Velho. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Sanção do Executivo que não supre o defeito inaugural. Procedência.

A norma que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Municipais e Órgãos do Poder Executivo, é de competência privativa do Prefeito Municipal, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, “d”, da Constituição do Estado de Rondônia.

No caso versado, está configurada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que a Lei Ordinária municipal n.º 2.748/2020 criou a atribuição de atendimento nutricional às crianças, adolescentes, adultos, gestantes, lactantes, idosos e portadores de doenças crônicas não transmissíveis, a ser realizado por profissional habilitado (nutricionista), em cada unidade de saúde no âmbito municipal, interferindo diretamente nas competências específicas do Chefe do Poder Executivo municipal.

Consoante jurisprudência da Corte Suprema, a sanção do projeto de lei aprovado não convalida o defeito de iniciativa. Dessa forma, se o projeto de lei deveria ter sido apresentado pelo Chefe do Executivo e, no entanto, foi deflagrado por um edil, ainda que este projeto seja aprovado e mesmo que o Prefeito o sancione, ele continuará sendo formalmente inconstitucional.

Dessa forma, ao estabelecer obrigações administrativas específicas e detalhar a forma de execução do programa, o projeto de lei incorre em vício formal de iniciativa, por invadir competência privativa do Prefeito, em afronta à Lei Orgânica do Município e à Constituição Federal.

3. Da ingerência na execução de políticas públicas e da violação ao princípio da separação dos poderes

A análise da proposição evidencia que o legislador municipal não se limitou a estabelecer diretrizes gerais para a atuação do Poder Executivo, mas avançou sobre a esfera de execução das políticas públicas, disciplinando de forma minuciosa as ações a serem implementadas.

Tal circunstância caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo na função administrativa, o que não se admite à luz do princípio da separação dos poderes.

Como já mencionado, a Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra a independência e harmonia entre os Poderes, vedando a interferência indevida de um Poder nas atribuições típicas de outro.

No caso em exame, ao determinar a realização de campanhas educativas, a adoção de procedimentos de triagem, o encaminhamento de estudantes à rede de saúde e a articulação entre órgãos administrativos, o projeto de lei passa a disciplinar a execução concreta da política pública, retirando do Executivo a prerrogativa de definir, segundo critérios de conveniência e oportunidade, a melhor forma de atuação.

Outros tribunais seguem a mesma linha de entendimento, reforçando que a criação de programas e a imposição de tarefas ao Executivo pelo Legislativo configuram ingerência indevida em atos de gestão. Conforme decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023)

Tal ingerência compromete a autonomia administrativa do Poder Executivo e viola o modelo constitucional de distribuição de funções, no qual cabe ao Legislativo a edição de normas gerais e abstratas, e ao Executivo a execução das políticas públicas.

4. Da criação de despesas públicas e da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro

Outro aspecto que merece análise detida refere-se à criação de despesas públicas decorrentes da implementação do programa.

O art. 4º da proposição prevê a distribuição de kits educativos e de higiene, o que, ainda que condicionado à disponibilidade orçamentária, implica potencial aumento de despesa pública.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 165:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

O dispositivo evidencia que o planejamento orçamentário é atribuição do Poder Executivo, cabendo-lhe definir a alocação de recursos públicos de acordo com as prioridades administrativas.

Além disso, o art. 167 da Constituição dispõe:

Art. 167. São vedados:

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

Tal vedação impede a implementação de programas governamentais sem a devida previsão orçamentária, reforçando a necessidade de planejamento prévio.

No âmbito infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 16:

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 subsequentes;

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.

A previsão constante do art. 3º, ao estabelecer a realização periódica de campanhas educativas, com produção e distribuição de materiais informativos, evidencia a criação de obrigação contínua para a Administração Pública, cuja execução não se exaure em ato único, mas se projeta ao longo do tempo, demandando alocação permanente de recursos públicos, planejamento administrativo e estrutura operacional adequada, o que

caracteriza, de forma inequívoca, despesa obrigatória de caráter continuado, sujeita às exigências legais de responsabilidade fiscal:

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, não há qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro que demonstre a viabilidade da implementação do programa, o que compromete a regularidade da proposição sob o ponto de vista fiscal.

5. Da fixação de prazo para regulamentação e da limitação ao poder regulamentar

Por fim, cumpre examinar o disposto no art. 8º do projeto, que estabelece prazo de 90 dias para regulamentação da lei pelo Poder Executivo.

Como já mencionado, a Lei Orgânica do Município atribui ao Prefeito a competência para expedir decretos e regulamentos, cabendo-lhe definir o momento oportuno para a regulamentação das leis.

A fixação de prazo para regulamentação, por iniciativa do Poder Legislativo, configura limitação indevida ao exercício dessa competência, interferindo na discricionariedade administrativa do Chefe do Executivo.

Conforme entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia:

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

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 regulamentação de uma lei depende de fatores técnicos, administrativos e orçamentários, não sendo razoável impor prazo rígido sem considerar tais circunstâncias.

Dessa forma, o dispositivo em questão reforça a ingerência do Poder Legislativo na esfera administrativa, evidenciando mais um vício da proposição.

Diante de todo o exposto, constata-se que o projeto de lei apresenta vícios formais e materiais relevantes, especialmente no que se refere à iniciativa legislativa, à separação dos poderes e à responsabilidade fiscal, circunstâncias que comprometem sua constitucionalidade e regularidade no processo legislativo municipal.

(...)

Diante do exposto, sugerimos o **veto integral ao Projeto de Lei nº 5013/2026**, em razão da presença de vício formal de iniciativa, consubstanciado na indevida ingerência do Poder Legislativo na organização e no funcionamento da Administração Pública, bem como da criação de obrigações administrativas e potenciais despesas públicas sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em afronta à Constituição Federal, à Lei Orgânica do Município de Porto Velho e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)"

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.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 12/05/2026, às 14:22, 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 **0848634** e o código CRC **11ED710A**.

