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

Mensagem

MENSAGEM Nº 143/2025

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** o Projeto de Lei nº 4786/2025, que *"Dispõe sobre a proibição de pichações e do grafite sem autorização no patrimônio público e privado no Município de Porto Velho, estabelece sanções administrativas e dá outras providências"*.

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

"O projeto estabelece, em seu conteúdo essencial, que o Município deverá coibir e punir atos de pichação e grafite não autorizado, prevendo multas em Unidades Padrão Fiscal, reincidência, obrigação de reparação de danos e atribuição de competência fiscalizatória à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMA). Dispõe ainda sobre destinação das receitas ao Fundo Municipal de Cultura e prazo de 90 dias para regulamentação por decreto.

(...)

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da competência legislativa municipal e da iniciativa parlamentar

A Constituição Federal confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Conforme o artigo 30, incisos I e II, 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.

Esse dispositivo expressa o princípio da autonomia municipal, assegurando ao ente local a prerrogativa de editar normas que disciplinem questões diretamente relacionadas ao bem-estar e à organização da vida urbana. Assim, matérias que tratem de ordenamento territorial, paisagem urbana, limpeza pública e proteção de bens públicos inserem-se, em regra, nesse âmbito de competência.

No entanto, é necessário distinguir a competência legislativa sobre o tema da competência para iniciar o processo legislativo. Ainda que o Município possa legislar sobre pichações e conservação do patrimônio, o projeto em análise não se limita a estabelecer diretrizes gerais de política urbana, mas impõe obrigações administrativas concretas a órgãos do Executivo, cria sanções e encargos financeiros, e estabelece prazo para regulamentação.

Essa intervenção afronta a competência privativa do Prefeito Municipal, prevista no art. 87, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, segundo o qual:

> “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;
>
> (...)
>
> 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;
>
> (…)”

As normas citadas conferem ao Prefeito a função exclusiva de dirigir e organizar os serviços públicos municipais, o que abrange a estruturação dos órgãos, a definição de suas atribuições e o modo de execução das políticas públicas. Portanto, ao atribuir diretamente à SEMA a competência de fiscalizar e aplicar sanções, o projeto invade o domínio da direção administrativa e da gestão de políticas públicas, que é indelegável ao Poder Legislativo.

A Constituição do Estado de Rondônia, em harmonia com a Constituição Federal, reforça o mesmo entendimento. Dispõe o art. 111, que é competência dos Municípios:

> “Art. 111. São Poderes do governo municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, representado pelo Prefeito, e o Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores.”

Com base nesses dispositivos citados, indicam que a organização e prestação dos serviços públicos são atribuições próprias do Executivo. Logo, a Câmara Municipal não pode criar obrigações operacionais ou atribuir deveres a Secretarias Municipais.

Vale ressaltar, que o art. 6º do projeto, ao fixar prazo de 90 dias para que o Prefeito regulamente a lei, configura ingerência indevida do Legislativo nas atribuições do Executivo. Ao impor prazo, o dispositivo viola a autonomia administrativa do Executivo.

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)"

Assim, observa-se que o projeto, embora bem-intencionado, apresenta vício formal de iniciativa, por invadir a competência privativa do Prefeito para propor leis que disponham sobre a estrutura, a organização e a execução das atividades administrativas municipais.

2. Do poder de polícia administrativa e da criação de sanções

O poder de polícia é expressão típica da função administrativa do Estado, que permite ao Poder Público condicionar e restringir o uso de bens e direitos em prol do interesse coletivo. Tal prerrogativa deve ser exercida por meio de atos administrativos e dentro da estrutura organizacional do Executivo.

A proposta legislativa, ao definir o valor das multas, as hipóteses de reincidência e a obrigatoriedade de restauração dos bens, atua diretamente sobre a esfera sancionatória da Administração, o que caracteriza invasão da competência do Executivo.

Nos termos do artigo 65 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho estabelece que:

> 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:
>
> (...)
>
> IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal;
>
> (...)

Ao determinar que a SEMA seja o órgão fiscalizador, o projeto não apenas interfere na estrutura organizacional da Administração, mas também cria encargos e despesas, pois a execução de novas atividades demanda pessoal, equipamentos e meios operacionais. Além disso, a vinculação do produto das multas ao Fundo Municipal de Cultura constitui alteração na destinação orçamentária, o que também depende de iniciativa do Executivo.

Desse modo, a norma pretendida, embora de relevante valor social, padece de vício formal insanável, pois cria deveres administrativos, sanções e encargos sem observância à iniciativa devida.

3. Da destinação das multas e das limitações orçamentárias

O art. 4º do projeto estabelece que *"o valor arrecadado com as multas será destinado ao Fundo Municipal de Cultura de Porto Velho"*. Essa disposição é materialmente inconstitucional, pois a norma afronta o princípio da não afetação de receitas, consagrado no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, segundo o

qual é vedada a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções expressas. Embora o dispositivo trate de impostos, o princípio reflete a ideia de que apenas o Executivo pode gerir o destino das receitas públicas, assegurando a unidade orçamentária.

O art. 87, inciso XXIV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho dispõe:

> "Art. 87 – Compete privativamente ao Prefeito:
> 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;"

Esse inciso atribui competência exclusiva ao Prefeito para gerir as receitas municipais, o que inclui todas as formas de arrecadação pública, sejam elas tributárias ou não — abrangendo também multas administrativas, como as criadas no projeto em análise.

Portanto, ao determinar que "o valor arrecadado com as multas será destinado ao Fundo Municipal de Cultura", o projeto usurpa essa atribuição do Executivo, interferindo na gestão e aplicação das receitas públicas, o que constitui vício formal de iniciativa e violação à competência privativa do Prefeito.

4. Da responsabilidade dos pais ou responsáveis por infrações cometidas por menores

O §3º do art. 3º do projeto prevê que, *"sendo o autor menor de idade, a responsabilidade pelo pagamento recairá sobre seus pais ou responsáveis legais."*

A redação, embora aparentemente razoável, é juridicamente inadequada, pois versa sobre matéria de direito civil e cria responsabilidade administrativa de terceiro, ambas de competência privativa da União.

O art. 22, inciso I, da Constituição Federal dispõe:

> "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
>
> (...)"

A responsabilidade dos pais pelos atos dos filhos menores já está disciplinada pelo Código Civil, em seu art. 932, inciso I:

> "Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:
>
> I – os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;
>
> (...)"

E complementada pelo art. 933, que estabelece a responsabilidade objetiva dos pais, ainda que não haja culpa.

Entretanto, esses dispositivos dizem respeito à reparação civil de danos, não à responsabilidade administrativa. O projeto, ao prever que a multa administrativa será automaticamente exigida dos pais, cria sanção administrativa indireta, transferindo a penalidade a terceiro que não praticou a infração.

Tal previsão viola o princípio da pessoalidade da sanção, consagrado no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal:

> “Art. 5º, XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;”

O mesmo princípio aplica-se às sanções administrativas, impedindo que multa seja imposta a quem não praticou o ato infracional. Além disso, a Constituição Estadual, em seu art. 7º, reitera o princípio da separação e independência dos Poderes, impondo limites à criação de deveres e sanções fora da competência própria do Município.

Assim, a disposição é materialmente inconstitucional, pois cria responsabilidade administrativa sem previsão em lei federal, viola o devido processo legal e afronta a repartição de competências.

IV – Conclusão

Ante o exposto, opina-se pelo VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4786/2025, por violação do Princípio da Separação dos Poderes, usurpar competência do Poder Executivo, incorrendo em Inconstitucionalidade Formal e Material.”

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, 03 de novembro de 2025.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito

Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes**, **Prefeito(a)**, em 05/11/2025, às 17:39, 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 **0169617** e o código CRC **FE8F1CE5**.