



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

Mensagem

MENSAGEM Nº 32/2026

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 4854/2025, que “*Autoriza o Poder Executivo a instituir política de inclusão de pessoas com deficiência nos cargos comissionados da Administração Pública Municipal e dá outras providências*”.

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

"(...)

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Do vício formal de iniciativa legislativa e da reserva constitucional do Chefe do Poder Executivo Municipal

O exame da constitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 4854/2025 exige, inicialmente, a análise da iniciativa legislativa, especialmente porque a proposição incide diretamente sobre a organização administrativa municipal e sobre critérios de provimento de cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo.

A Constituição Federal estabelece reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre a estrutura

administrativa, cargos públicos e funcionamento da Administração. Embora tais dispositivos façam referência expressa ao Presidente da República, sua aplicação aos entes subnacionais ocorre **por analogia**, em razão do princípio da simetria constitucional, aplicável à organização dos Poderes nos Estados e Municípios.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, **por analogia à competência do Prefeito Municipal como Chefe do Poder Executivo local**:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Ainda que o projeto não crie cargos de forma direta, ele **interfere no regime de provimento e na forma de ocupação dos cargos em comissão existentes**, o que atrai a incidência da reserva de iniciativa.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica do Município de Porto Velho reproduz de forma clara essa reserva constitucional. O art. 65, §1º, inciso I, estabelece que determinadas matérias são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, nos seguintes termos:

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:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquicas e fundacional;

Além disso, o art. 87 da Lei Orgânica, que trata das competências privativas do Prefeito Municipal, reforça a reserva administrativa quanto à organização e funcionamento da Administração:

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;

O Projeto de Lei nº 4854/2025, ao estabelecer percentuais mínimos obrigatórios de cargos comissionados a serem ocupados por pessoas com deficiência e ao fixar cronograma de implementação progressiva, ultrapassa o caráter meramente autorizativo e **invade esfera reservada à iniciativa do Chefe do Executivo**, configurando vício formal insanável.

2. Da interferência na organização administrativa e na discricionariedade do provimento de cargos em comissão

Os cargos em comissão possuem disciplina constitucional específica, estando vinculados às atribuições de direção, chefia e

assessoramento, cuja escolha envolve critérios de confiança, afinidade funcional e avaliação político-administrativa do Chefe do Executivo.

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 37, inciso V:

Art. 37. (...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

A definição de critérios de ocupação desses cargos integra o núcleo da **discricionabilidade administrativa**, sendo inerente à função de direção superior da Administração Pública, atribuída ao Prefeito Municipal, nos termos do art. 87 da Lei Orgânica.

Ao impor percentuais mínimos obrigatórios e cronograma de implementação, o projeto **retira do Executivo a liberdade de conformação administrativa**, substituindo o juízo político-administrativo do gestor por comando legislativo impositivo. Tal ingerência viola o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, aplicado **por analogia** ao Município:

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

Esse mesmo princípio encontra respaldo na Constituição do Estado de Rondônia, que adota idêntica lógica de separação e harmonia entre os Poderes:

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

Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

A imposição legislativa analisada compromete, portanto, a autonomia administrativa do Executivo Municipal e interfere diretamente na gestão de sua estrutura organizacional.

3. Da criação indireta de obrigação administrativa permanente e seus reflexos jurídicos

Embora o Projeto de Lei nº 4854/2025 utilize a técnica legislativa da autorização, o conteúdo normativo revela a criação de obrigação administrativa concreta, permanente e vinculante, ao estabelecer percentuais mínimos obrigatórios e cronograma temporal de implementação.

A jurisprudência constitucional é firme no sentido de que **leis meramente autorizativas não podem conter comandos impositivos**, sob pena de burla à reserva de iniciativa e à separação dos poderes. A obrigatoriedade de observância dos percentuais e do cronograma evidencia que não se trata de simples faculdade administrativa, mas de verdadeira imposição normativa.

Nessa perspectiva, a simples adoção da técnica legislativa da autorização não é suficiente para elidir o vício de iniciativa quando o conteúdo material da norma projetada alcança matérias inseridas na esfera de atribuições privativas do Poder Executivo. A doutrina constitucional é firme ao reconhecer que a autorização legislativa não tem o condão de deslocar ou substituir competências que a Constituição atribui de forma expressa e indelegável a cada Poder, sob pena de esvaziamento do princípio da separação funcional e de comprometimento do equilíbrio institucional.

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)

Em igual linha de compreensão, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia tem reiteradamente afirmado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que, a pretexto de instituir políticas públicas ou estabelecer diretrizes administrativas, avancem sobre matérias afetas à organização interna do Poder Executivo Municipal e à gestão de seu quadro funcional, especialmente no tocante ao provimento e à disciplina de servidores, conforme se extrai 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 Pleno
Judiciário / Gabinete Des. Torres
Ferreira, Relator(a) do Acórdão:
JOSE TORRES FERREIRA Data
de julgamento: 22/06/2022)

Tal circunstância reforça o vício formal da proposição, pois a criação de obrigações administrativas dessa natureza somente poderia ser veiculada por lei de iniciativa do Prefeito Municipal.

4. Da legislação federal sobre inclusão da pessoa com deficiência e dos limites da atuação legislativa municipal

A proteção e a inclusão das pessoas com deficiência constituem objetivos constitucionais relevantes, amplamente contemplados pela legislação federal, especialmente pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

O art. 34 do Estatuto dispõe:

Art. 34. A pessoa com deficiência tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

A legislação federal, contudo, **não impõe reserva percentual de cargos em comissão**, tampouco autoriza o Poder Legislativo municipal a fixar, por iniciativa parlamentar, critérios obrigatórios de provimento desses cargos.

Assim, embora a finalidade do projeto esteja alinhada aos valores constitucionais da inclusão e da igualdade material, o meio normativo escolhido **extrapola os limites da competência legislativa municipal**, notadamente quando interfere diretamente na organização administrativa do Executivo.

5. Da legislação municipal existente e da ausência de autorização normativa para imposição legislativa

No âmbito do Município de Porto Velho, a organização administrativa, o regime jurídico dos servidores e a disciplina dos cargos em comissão encontram-se regulamentados por normas de iniciativa do Poder Executivo, em observância ao modelo constitucional de separação de competências.

Não há, no ordenamento municipal vigente, autorização legal para que o Poder Legislativo, por iniciativa parlamentar, imponha percentuais obrigatórios de ocupação de cargos em comissão ou cronogramas vinculantes ao Executivo. Ao contrário, a própria Lei Orgânica do Município reforça a centralidade do Prefeito na condução da Administração Pública e na definição de sua estrutura funcional.

Essa ausência de base normativa municipal reforça a incompatibilidade do projeto com o sistema jurídico local.

6. Da vedação constitucional à imposição legislativa de cronogramas e comandos temporais ao Poder Executivo

A Constituição da República consagra, como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, a separação e a harmonia entre os Poderes, assegurando ao Chefe do Poder Executivo a condução superior da Administração Pública e a definição do ritmo, da forma e da oportunidade de implementação das políticas públicas inseridas em sua esfera de atribuições. Nesse contexto, não se admite que o Poder Legislativo, ainda que por meio de comandos aparentemente programáticos, imponha cronogramas, etapas ou marcos temporais obrigatórios para a atuação administrativa do Executivo.

Embora o Projeto de Lei nº 4854/2025 não estabeleça prazo único e determinado para a prática de ato específico, **o art. 4º da proposição fixa marcos temporais anuais acompanhados de percentuais mínimos vinculantes, prevendo a implementação gradativa da política pública em patamares definidos para o primeiro, segundo e terceiro anos.** Tal técnica normativa, em termos jurídicos, configura verdadeira imposição de cronograma administrativo obrigatório, na medida em que o tempo passa a integrar o próprio conteúdo normativo da obrigação, condicionando previamente a atuação futura do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a fixação legislativa de prazos ou de comandos dirigidos ao Poder Executivo, ainda que sob a forma de determinações programáticas, viola a autonomia administrativa e as prerrogativas institucionais do Chefe do Executivo.

Nesse sentido, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 179, o Tribunal assentou que é inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos, etapas ou prazos para a atuação do Poder Executivo em matérias afetas à sua iniciativa, porquanto tal prática compromete a garantia constitucional da gestão superior atribuída ao Chefe daquele Poder e afronta o princípio da separação dos Poderes, entendimento aplicável **por analogia** ao âmbito municipal. Vejamos:

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade.

Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por

ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. **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.** Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se

conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente.

(ADI 179, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19-02-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 27-03-2014 PUBLIC 28-03-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00025)

Conforme destacado no referido precedente, a imposição legislativa de roteiros administrativos ou de marcos temporais obrigatórios equivale à criação de verdadeiro plano de governo pelo Poder Legislativo, esvaziando o campo de discricionariedade administrativa e interferindo indevidamente na condução das políticas públicas pelo Chefe do Executivo. Essa compreensão incide plenamente sobre o art. 4º do Projeto de Lei nº 4854/2025, na medida em que o cronograma ali previsto não se limita a orientação genérica, mas estabelece resultados mínimos a serem alcançados em períodos determinados, restringindo a liberdade de conformação administrativa do Prefeito Municipal.

Dessa forma, o dispositivo em exame incorre em inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos Poderes e por ingerência indevida na autonomia administrativa do Poder Executivo, reforçando o cabimento do veto integral da proposição.

7. Do cabimento do veto integral por inconstitucionalidade formal e material

Diante da constatação de vício formal de iniciativa e de ingerência material na discricionariedade administrativa do Poder Executivo, revela-se juridicamente cabível o veto integral da proposição.

No âmbito do Município de Porto Velho, a prerrogativa de controle preventivo de constitucionalidade dos atos normativos integra o conjunto de competências privativas atribuídas ao Prefeito Municipal, como expressão direta de sua função de direção superior da Administração Pública e de sua responsabilidade institucional pela preservação da ordem jurídica local.

Nesse contexto, a Lei Orgânica do Município confere ao Chefe do Poder Executivo a faculdade de vetar projetos de lei, total ou parcialmente,

sempre que verificada incompatibilidade com o ordenamento jurídico ou com os princípios que regem a atuação administrativa, nos seguintes termos:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente, nos termos desta Lei Orgânica;

Assim, verificada a existência de inconstitucionalidade formal, decorrente da usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, bem como de inconstitucionalidade material, consubstanciada na ingerência indevida na autonomia administrativa e na discricionariedade do Prefeito Municipal, impõe-se, como medida juridicamente adequada e constitucionalmente legítima, o exercício da prerrogativa de veto integral, a fim de preservar a harmonia entre os Poderes, resguardar a ordem constitucional local e assegurar a observância dos limites estabelecidos pelo processo legislativo municipal.

Ante o exposto, opina-se pelo VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4854/2025, uma vez que a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade formal e material, ao violar a separação dos poderes, usurpar competência privativa do Poder Executivo na organização administrativa, 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, 23 de fevereiro de 2026.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 25/02/2026, às 08:45, 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 **0397859** e o código CRC **4D0D4DF9**.



006.003023/2025-82

0397859v7