



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

Mensagem

MENSAGEM Nº 33/2026

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 4876/2025, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de formação técnica ou superior na área da saúde para o exercício de funções de direção ou gerência nas unidades de saúde do município de Porto Velho, e dá outras providências”.

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

"(...)

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Violação ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes

O Projeto de Lei nº 4876/2025, constante do Autógrafo nº 215/2025, ainda que utilize a expressão “fica recomendado ao Poder Executivo Municipal”, tem por objeto interferir diretamente na organização administrativa e na definição de critérios para exercício de funções de direção e gerência nas unidades de saúde, circunstância que ultrapassa o campo legítimo de atuação legislativa, adentrando indevidamente a esfera de gestão administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Conforme Constituição Federal:

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

O princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, constitui cláusula estruturante do Estado brasileiro, impondo independência e harmonia entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Embora a redação constitucional refira-se à União, o modelo é aplicável aos Municípios por força do regime federativo e da obrigatoriedade de observância das diretrizes estruturantes do sistema constitucional.

No mesmo sentido, a Constituição do estado de Rondônia dispõe:

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.

Portanto, não se admite que o Poder Legislativo utilize o instrumento normativo legal para direcionar, influenciar ou constranger a atuação administrativa do Executivo, sobretudo em matéria de organização interna, escolha de dirigentes e definição de critérios técnicos para ocupação de cargos estratégicos.

2. Competência Privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho estabelece, de maneira inequívoca, a competência privativa do Prefeito para exercer a direção superior da Administração Municipal e iniciar processo legislativo nos casos previstos:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

Ademais, o mesmo diploma orgânico municipal anteriormente mencionado já disciplina de forma expressa a reserva de iniciativa legislativa, estabelecendo que, embora a iniciativa das leis seja, em regra, compartilhada entre a Câmara Municipal, o Prefeito e a iniciativa popular (art. 65, caput), determinadas matérias são exclusivas do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

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;

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 definição de requisitos, perfis profissionais e qualificações exigidas para o exercício de cargos de direção no âmbito das unidades de saúde integra o núcleo essencial da gestão administrativa do Executivo. Ao pretender estabelecer, por meio de lei de iniciativa parlamentar, diretrizes para o exercício de tais funções, o projeto de lei invade

competência administrativa exclusiva do Prefeito, configurando inequívoco vício de iniciativa e afronta à autonomia administrativa do Poder Executivo.

3. Limites da Competência Legislativa Municipal

Ainda que a Constituição Federal, em seu art. 30, I, atribua aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tal competência não autoriza a ingerência sobre a organização e funcionamento da Administração Pública do Executivo. A atuação legislativa municipal deve respeitar os limites constitucionais e orgânicos, sob pena de usurpação de competências indelegáveis do Chefe do Executivo.

Embora a saúde seja indiscutivelmente matéria de interesse local, a escolha de dirigentes, a definição de critérios técnicos para provimento de cargos e a organização interna dos órgãos de saúde integram a esfera administrativa do Poder Executivo, não podendo sofrer restrições, imposições ou recomendações vinculadas por ato legislativo de iniciativa parlamentar.

4. Incidência do Princípio da Simetria Constitucional

O art. 61, §1º, II, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre criação de cargos, regime jurídico, provimento e estabilidade de servidores públicos:

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;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Ainda que formalmente dirigido à União, o dispositivo possui aplicação aos Estados e Municípios por força do princípio da simetria, amplamente reconhecido pela

jurisprudência constitucional. Assim, leis que disponham sobre provimento, requisitos, atribuições e qualificação para desempenho de funções públicas estratégicas inserem-se na esfera legislativa de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. O projeto sob análise, ao ser proposto por vereador, incorre, portanto, em inconstitucionalidade formal por violação à reserva de iniciativa.

5. Inconstitucionalidade das Leis Autorizativas, Propositivas e Recomendatórias

O argumento de que o texto legal apenas “recomenda” ao Executivo determinada conduta não afasta a irregularidade. A lei não é instrumento de aconselhamento político, tampouco de mera manifestação de vontade do Legislativo. A lei possui natureza normativa, caráter abstrato, generalidade e vocação impositiva. Não se admite, no sistema jurídico brasileiro, a edição de leis meramente propositivas, recomendatórias ou autorizativas, sobretudo quando dirigidas a condicionar o exercício de atribuições administrativas do Executivo.

Nesse sentido, é importante destacar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Rondônia vem reafirmando que as chamadas “leis autorizativas” somente se legitimam quando o seu conteúdo se limita a autorizar a execução de medidas previamente instituídas pelo próprio Poder Executivo ou já previstas em norma anterior, sem inovar na ordem jurídica nem invadir matérias sujeitas à reserva de iniciativa.

Em outras palavras, o consentimento legislativo não pode incidir sobre matéria nova, restritiva ou organizacional, sobretudo quando relacionada à estrutura administrativa, atribuições, formação de cargos ou direcionamento de políticas públicas, pois tais temas inserem-se no âmbito de discricionariedade e competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Quando a lei, ainda que sob a roupagem de mera recomendação ou autorização, cria obrigação implícita, interfere na organização do Executivo ou impõe condicionantes administrativas não previstas anteriormente, configura ingerência ilegítima e afronta direta à separação dos poderes, ensejando inconstitucionalidade formal. *In verbis*:

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizativa. Não configuração. Independência entre Poderes. Invasão de autonomia do Executivo. Competência para dispor sobre a organização e atribuições de suas secretarias.

Falta de prévio planejamento administrativo e orçamentário. Impacto financeiro. Inconstitucionalidade formal.

1. Os arts. 2º e 7º da CF, ao tratar da independência e harmonia, proíbe interferência ilegítima de um Poder em outro.

2. Para se classificar como autorizativa, o consentimento deve recair sobre matéria já prevista em norma anterior, ou seja, deve primar inicialmente pela observância da reserva de iniciativa e discricionariedade do Chefe do Poder Executivo.

3. Por macular os arts. 39, §1º, II, “d” e 65, VII da CER e, por simetria aos arts. 61, §1º, II, “a” e 84, XXV, CF, padece de inconstitucionalidade formal a LM 2.955/2022 de iniciativa da Câmara de Vereadores que autoriza a formalização de convênios com entidades civis, impondo a reestruturação de funções e a previsão de despesas no âmbito do Município, invadindo, portanto, competência legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

4. Para além de invadir seara da competência para atos de gestão, a LM 2.850/2021 gera aumento de despesa, com evidente impacto financeiro, obrigando o Município a, sem prévio estudo técnico e planejamento, efetivar convênios e destinar gastos sem o necessário orçamento.

5. ADI procedente. Inconstitucionalidade da LM 2.955/2022 com efeitos ex tunc.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810518-61.2022.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Gilberto Barbosa, Relator(a) do Acórdão: GILBERTO BARBOSA Data de julgamento: 26/05/2023)

A jurisprudência pátria consolidou o entendimento de que tais leis são materialmente inconstitucionais, por três razões centrais: (i) desvirtuam a função legislativa; (ii) violam a separação dos poderes ao constranger institucionalmente o Executivo; e (iii) invadem campo administrativo reservado à discricionariedade governamental. Assim, a mera substituição de comandos imperativos pela expressão “fica recomendado” não purifica a inconstitucionalidade, apenas a mascara.

6. Discricionariedade Administrativa e Autonomia de Gestão do Executivo

Os cargos de direção em unidades de saúde possuem natureza estratégica, demandando avaliação político-administrativa do Chefe do Executivo e da Secretaria competente, dentro do planejamento governamental e da política de saúde adotada. A imposição legislativa de formação técnica específica, ainda que disfarçada de recomendação, restringe a discricionariedade administrativa e compromete a livre condução das políticas públicas. O Executivo deve possuir a prerrogativa de avaliar, conforme o interesse público, quais perfis profissionais melhor atendem às necessidades do sistema municipal de saúde.

Importa salientar que a própria legislação municipal específica que rege a estrutura funcional da saúde pública em Porto Velho já reconhece, de forma expressa, que a normatização administrativa, a regulamentação de procedimentos e a organização dos serviços de saúde constituem atribuições que se inserem na esfera de competência do Chefe do Poder Executivo. A Lei Complementar Municipal nº 390/2010, que institui o Plano de Carreira dos profissionais da saúde, não apenas disciplina cargos, jornada e evolução funcional, mas também reafirma a centralidade do Executivo na condução e regulamentação da política pública de saúde municipal.

Com efeito, referido diploma normativo estabelece que determinadas matérias afetas à gestão do sistema de saúde dependem de regulamentação direta por ato do Prefeito, reforçando que a condução administrativa e a definição de parâmetros de

funcionamento dos serviços constituem prerrogativas exclusivas do Executivo. Nesse sentido, dispõe o § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 390, de 02 de julho de 2010 que:

§ 3º As disposições de que trata o parágrafo anterior serão regulamentadas por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, obedecido em todo caso a jornada mensal máxima de trabalho.

Na mesma linha, o art. 18 do mesmo diploma legal reafirma e amplia tal competência regulamentar ao dispor expressamente que:

Art. 18. O Chefe do Poder Executivo deverá regulamentar o serviço extraordinário, que poderá ser registrado em banco de horas e compensado no mesmo exercício financeiro.

Os dispositivos acima transcritos demonstram que a legislação municipal já reconhece e preserva a autonomia administrativa do Executivo na condução do sistema municipal de saúde, atribuindo-lhe, de forma inequívoca, o poder regulamentar e decisório sobre temas estruturantes da gestão do trabalho, organização funcional e funcionamento dos serviços.

Assim, torna-se ainda mais evidente que não compete ao Poder Legislativo municipal, por meio de iniciativa parlamentar, impor requisitos, direcionar escolhas administrativas ou condicionar o exercício de funções estratégicas na saúde pública, ainda que sob a forma de mera “recomendação”, sob pena de violação à reserva de iniciativa, de ingerência indevida e de afronta à separação e harmonia entre os Poderes.

Portanto, ao tentar condicionar a escolha de dirigentes à formação técnica ou superior em saúde, o projeto de lei interfere na governabilidade, na autonomia administrativa e na capacidade de gestão do Prefeito, afetando a eficiência administrativa e violando o princípio da razoabilidade.

7. Potencial Vício Material

Além do vício formal decorrente da violação à separação de poderes e à reserva de iniciativa, o projeto apresenta potencial vício material. A restrição imposta ao Executivo pode resultar em engessamento administrativo, limitação indevida de escolhas

legítimas e prejuízo à implementação de políticas públicas. A Constituição e a Lei Orgânica asseguram ao Executivo autonomia para estruturar suas pastas, definir equipes de comando e organizar serviços públicos, especialmente no âmbito do Sistema Único de Saúde municipal. Subordinar tais decisões a condicionantes legislativos disfarçados de recomendação representa afronta à ordem constitucional e à lógica administrativa.

Ante o exposto, opina-se pelo VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4876/2025, uma vez que a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade formal, 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, 24 de fevereiro de 2026.

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes, Prefeito(a)**, em 25/02/2026, às 08:44, 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 **0379299** e o código CRC **D86FECF2**.

