



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

Mensagem

MENSAGEM Nº 35/2026

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 4899/2025, que *“Dispõe sobre a alocação de servidores públicos municipais em polos de trabalho próximos às suas residências, com o objetivo de reduzir o tempo de deslocamento e melhorar as condições de trabalho, e dá outras providências.”*.

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

"(...)

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Do princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes e sua necessária incidência no âmbito municipal

A apreciação da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 4899/2025 exige, como ponto de partida inafastável, a invocação do princípio estrutural da **separação e harmonia entre os Poderes**, que constitui verdadeira cláusula de identidade do Estado brasileiro, não sendo simples diretriz política, mas imperativo jurídico e fundamento de validade de todo o sistema normativo. A Constituição Federal de 1988 consagra tal princípio em seu **art. 2º**, nos seguintes termos:

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

Embora dirigido ao âmbito federal, trata-se de norma de natureza estruturante, cujo alcance não se limita à União, irradiando-se para os demais entes federados por força do princípio da simetria constitucional. O modelo de distribuição funcional de competências não é faculdade das entidades políticas, mas exigência de coerência institucional do sistema.

Esse mesmo fundamento é reproduzido, de forma clara e direta, pela **Constituição do Estado de Rondônia**, que em seu **art. 7º** estabelece:

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.

Assim, a ordem constitucional estadual reforça, de modo inequívoco, que a independência e harmonia entre os Poderes não consiste em retórica institucional, mas em verdadeira limitação funcional, impedindo que um Poder usurpe, interfira ou substitua o outro em suas atribuições típicas, sob pena de ruptura do equilíbrio constitucional. A autonomia administrativa do Poder Executivo integra esse núcleo essencial de proteção, exigindo que decisões internas de gestão, planejamento, direção administrativa e estruturação funcional sejam preservadas sob sua responsabilidade.

No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia é firme ao reconhecer a inconstitucionalidade de diplomas legais de iniciativa parlamentar que interfiram na organização administrativa do Poder Executivo, especialmente no que concerne à gestão de servidores públicos, conforme se observa 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)

Quando o Poder Legislativo municipal, por meio de uma lei de iniciativa parlamentar, passa a disciplinar matérias como critérios de lotação de servidores, definição de prioridades funcionais, criação de comissões técnicas, imposição de deveres administrativos vinculantes e determinação de prazos regulamentares obrigatórios ao Chefe do Executivo, rompe a harmonia e invade espaço institucional vedado, ofendendo tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Estadual.

2. Da reserva de iniciativa legislativa em matéria administrativa e funcional

Superada a premissa da separação de Poderes, impõe-se o exame do regime normativo específico que rege a iniciativa legislativa em temas ligados à organização administrativa e regime dos servidores públicos. No plano federal, de forma análoga o **art. 61, §1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal** estabelece:

Art. 61. (...)

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

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

A doutrina constitucional e a jurisprudência consolidadas reconhecem que esse dispositivo possui natureza estrutural e vincula também Estados e Municípios, por força do princípio da simetria constitucional. Em outras palavras, aquilo que a Constituição reserva à iniciativa privativa do Chefe do Executivo Federal deve também ser assegurado ao Chefe do Executivo Municipal, especialmente quando se trata de matérias que afetam diretamente a organização interna da Administração e o regime jurídico de seus servidores.

A **Constituição do Estado de Rondônia**, coerente com a Constituição Federal, estrutura a gestão administrativa, a condução dos serviços públicos e a organização interna do Estado sob responsabilidade própria do Poder Executivo, preservando seu espaço institucional e sua autonomia técnico-administrativa. Não se pode admitir que o Município, ente hierarquicamente integrado a esse mesmo sistema, rompa a lógica de autonomia administrativa assegurada constitucionalmente.

No plano local, a **Lei Orgânica do Município de Porto Velho** positivou de maneira absolutamente rigorosa e inequívoca a reserva de iniciativa legislativa em favor do Prefeito Municipal. O **art. 65, caput e §1º**, dispõe:

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;

Não há ambiguidade interpretativa possível. A Lei Orgânica Municipal elenca, com precisão, as matérias excluídas da iniciativa parlamentar e reservadas ao Chefe do Poder Executivo, abrangendo desde o regime jurídico dos servidores, provimento de cargos e estabilidade, até a criação, estruturação e atribuições dos órgãos administrativos. O Projeto de Lei nº 4899/2025, ao impor critérios de alocação funcional, criar instância administrativa (comissão técnica), interferir no regime gerencial de servidores e determinar regulamentação obrigatória, ocupa exatamente o espaço normativo reservado ao Prefeito Municipal.

3. Da afronta à competência privativa do Prefeito Municipal para direção da Administração

Se os dispositivos já mencionados evidenciam o vício formal de iniciativa, a violação torna-se ainda mais contundente quando se acrescenta o exame do **art. 87 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho**, que consagra de maneira direta e exclusiva a função de direção superior da Administração ao Prefeito Municipal. O dispositivo preceitua:

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;

A direção administrativa não constitui simples atribuição política, mas encargo jurídico de alta relevância institucional. Dirigir a Administração significa decidir sobre a melhor forma de distribuir servidores, avaliar conveniência e oportunidade administrativa, organizar fluxos internos de trabalho, criar ou não comissões técnicas, definir prioridades gerenciais, selecionar políticas administrativas adequadas e, sobretudo, conduzir a máquina pública dentro de parâmetros técnicos, financeiros, estruturais e funcionais compatíveis com as necessidades concretas do Município.

O Poder Legislativo não pode substituir o Chefe do Executivo nessa função. Quando uma lei municipal, de iniciativa parlamentar, passa a estabelecer regras vinculantes para a lotação de servidores, impõe diretrizes obrigatórias, cria mecanismos administrativos internos e determina a adoção de políticas públicas de caráter organizacional, está, na prática, retirando do Prefeito o exercício de função que lhe é privativa, violando frontalmente o art. 87 da Lei Orgânica Municipal. Trata-se de

ingerência institucional, que desnatura a própria concepção de Administração Pública municipal prevista na ordem constitucional.

4. Da violação aos princípios da legalidade administrativa, eficiência, planejamento e autonomia gerencial

A ingerência legislativa indevida encontra ainda reflexo na violação dos princípios administrativos consagrados no **art. 37 da Constituição Federal**, aplicáveis de forma integral aos Municípios, bem como no correspondente arcabouço normativo da **Constituição do Estado de Rondônia**, que reproduz tais princípios e os impõe à gestão pública estadual e municipal. Entre tais princípios destacam-se a legalidade administrativa, a eficiência, a moralidade e o devido planejamento.

A organização da lotação de servidores, a criação de estruturas administrativas internas, a determinação de prioridades funcionais, a análise de impacto logístico, a consideração de disponibilidade financeira e a adequação às necessidades concretas da Administração Pública são elementos típicos de planejamento estatal. Planejamento, por sua natureza, demanda discricionariedade técnica do Executivo, que deve avaliar cada caso à luz da realidade administrativa e dos interesses públicos prevalentes.

Ao impor rígidos parâmetros legislativos de iniciativa parlamentar, o Projeto de Lei nº 4899/2025 engessa a Administração, retira a capacidade de adaptação funcional do Poder Executivo, compromete a eficiência administrativa e viola a autonomia gerencial assegurada constitucionalmente. Não se trata de simples recomendação política, mas de verdadeira imposição normativa, capaz de gerar obrigações administrativas e consequências jurídicas concretas.

5. Da inconstitucionalidade autônoma da imposição de prazo regulamentar ao Poder Executivo

Outro vício autônomo identificado no Projeto de Lei nº 4899/2025 reside na previsão normativa que impõe ao Poder Executivo Municipal o dever de regulamentar a eventual lei “**no prazo de 90 dias**”, estabelecendo obrigação administrativa compulsória e vinculada, independentemente de análise técnica, financeira, estrutural ou de conveniência e oportunidade.

Embora possa aparentar, à primeira vista, medida meramente operacional, a determinação de prazo regulamentar configura ingerência direta na esfera de organização administrativa do Executivo, além de violar a autonomia gerencial, a discricionariedade administrativa e a própria função de direção da Administração, constitucionalmente asseguradas ao Prefeito Municipal.

Tal previsão viola novamente o **art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia**, já transcrito, pois desequilibra a harmonia entre os Poderes ao impor conduta compulsória ao Chefe do Executivo.

Em reforço a esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia tem reconhecido que a imposição, pelo Poder Legislativo, de prazo para a prática de atos administrativos ou regulamentares pelo Poder Executivo configura ingerência indevida na função administrativa, em afronta ao princípio da separação dos Poderes, conforme se extrai do seguinte julgado:

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.963/2022. AUTORIZA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO AO ATLETA MUNICIPAL, DENOMINADO “PORTO VELHO COMPETE”. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS E INCENTIVOS FISCAIS SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO. MATÉRIA ELENCADE NO ART. 39, §1º, INCISO II, ALÍNEAS “D” E ART. 65, §1º, INCISOS IV DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT. INCONSTITUCIONAL. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. As normas que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante o disposto na Lei Orgânica do Município de Porto Velho, conforme dispõe o art. 39, §1º, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado de Rondônia e art. 65, §1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho.
2. Viola o art. 113 do ADCT a lei municipal que cria despesas e concede benefícios fiscais sem a indispensável estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

3. É inconstitucional norma que estabelece ao Poder Executivo prazo para

regulamentação de lei.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos ex tunc.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809582-02.2023.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz, Relator(a) do Acórdão: JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ Data de julgamento: 08/03/2024)

No plano municipal, a intervenção atinge o núcleo do **art. 87** da Lei Orgânica, uma vez que a definição do momento oportuno para editar regulamentos, a avaliação de viabilidade administrativa, a análise de impacto estrutural e financeiro e a própria decisão política e técnica acerca da regulamentação constituem atos típicos de direção administrativa.

A imposição de prazo legislativo retira do Prefeito essa liberdade administrativa e substitui sua competência técnica por imposição normativa vinculante. Ademais, ao determinar regulamentação de matéria que interfere na organização administrativa, cria-se também colisão direta com o **art. 65, §1º**, da Lei Orgânica Municipal, que reserva ao Prefeito iniciativas legislativas e administrativas relativas a servidores, estrutura administrativa, órgãos públicos e atribuições funcionais.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia é firme no sentido de que não compete ao Poder Legislativo municipal estabelecer prazos vinculantes para a atuação administrativa ou regulamentar do Poder Executivo, sob pena de violação à autonomia administrativa do Chefe do Executivo, conforme se verifica do seguinte precedente:

EMENTA

Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Ordinária n. 3.013/2023 do Município de Porto Velho. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal configurada.

Dos comandos normativos da lei impugnada, constata-se que, ao elaborar a Lei Ordinária Municipal n. 3.013/2023, o Legislativo Municipal autorizou a criação do Museu Esporte, que cria atribuições, obrigações, para

o Poder Executivo Municipal, atribuindo-lhe responsabilidades, envolvendo questões de organização da prestação de serviços públicos municipais, cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo.

Qualquer ato de interferência do Poder Legislativo na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, além de implicar em vício de iniciativa, implica também em violação ao princípio da separação dos poderes, contaminando o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal.

Segundo o entendimento do STF, o Poder Legislativo não pode impor ao Executivo um prazo para regulamentação de lei.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810788-51.2023.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Rowilson Teixeira, Relator(a) do Acórdão: ROWILSON TEIXEIRA Data de julgamento: 28/06/2024)

Além disso, a exigência de regulamentação compulsória dentro de prazo inflexível compromete os princípios constitucionais da eficiência, moralidade, legalidade administrativa e planejamento, previstos no **art. 37 da Constituição Federal** e reiterados pela Constituição Estadual, ao impedir que o Executivo avalie, com responsabilidade e prudência, a viabilidade técnica e administrativa da execução normativa.

Tem-se, portanto, vício autônomo de inconstitucionalidade material e formal, decorrente da indevida imposição legislativa de prazo regulamentar ao Executivo Municipal.

Ante o exposto, opina-se pelo VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4899/2025, 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 **0384646** e o código CRC **CF015E67**.



006.003027/2025-61

0384646v5