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

**Mensagem**

**MENSAGEM Nº 138/2025**
**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 N° 4829/2025, que "acrescenta o Parágrafo Único no artigo 2º da Lei nº 2.565, de 21 de dezembro de 2018, que institui a Lei do Plantão Médico, no âmbito do município, que trata da afixação de forma ostensiva e visível os nomes de todos os servidores e a escala de plantão nos postos de saúde do município de Porto Velho".

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

"O projeto constata-se que o texto altera a Lei nº 2.565/2018, inserindo-lhe um parágrafo único com o seguinte teor:

> "Parágrafo único. As unidades deverão assegurar a presença, durante todo o período de funcionamento — inclusive aos finais de semana e feriados —, de pelo menos um representante da diretoria ou responsável designado, com competência para responder administrativamente pela unidade."

Aparentemente, a intenção legislativa é positiva, ao pretender assegurar a presença de autoridade responsável nas unidades de saúde, garantindo eficiência na gestão do atendimento.

Contudo, ao determinar que o Executivo mantenha servidores específicos com competência administrativa, o projeto cria deveres internos de organização e funcionamento da Administração Pública, o que caracteriza matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

1. Da competência privativa do Prefeito para organizar a administração municipal

De início, convém destacar que a Lei Orgânica do Município de Porto Velho estabelece, de forma clara e expressa, que compete privativamente ao Prefeito a direção e organização da Administração Municipal. Dispõe o artigo 87:

> "Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:
> (...)
> II – exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;
> (...)
> VI – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;
> (...)
> VIII – prover e extinguir cargos públicos municipais, na forma da lei, exceto os de competência privativa da Câmara Municipal."

A leitura do dispositivo evidencia que a criação, alteração ou definição de estruturas administrativas e de funcionamento interno é prerrogativa exclusiva do Chefe do Executivo. Ao determinar que as unidades de saúde mantenham, obrigatoriamente, representante da diretoria durante todo o funcionamento, o Legislativo está interferindo diretamente em como o Executivo organiza sua estrutura e distribui suas responsabilidades internas.

Essa ingerência fere o princípio da separação dos poderes, pois invade a esfera de autonomia administrativa do Executivo, retirando-lhe a liberdade de planejar e gerir seus próprios recursos humanos e materiais. Assim, o projeto padece de vício formal de iniciativa, uma vez que versa sobre tema de competência reservada ao Prefeito.

Além de estabelecer as competências do Prefeito, a Lei Orgânica do Município define claramente quais matérias são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. É o que dispõe o artigo 65 e seu §1º, em seus incisos III e IV:

> "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:
> (...)
> III – servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal;"

A leitura do dispositivo demonstra que o próprio ordenamento municipal reserva ao Prefeito a iniciativa exclusiva de leis que tratam da estrutura administrativa e das atribuições de órgãos públicos, bem como de questões relativas ao provimento e gestão de servidores públicos.

O projeto em análise se enquadra exatamente nesse campo de reserva, uma vez que obriga o Executivo a designar servidores para funções administrativas específicas e a garantir sua presença em horários determinados. Isso afeta a estrutura e o funcionamento de órgãos da Administração, matéria que, nos termos do artigo 65, §1º, incisos III e IV da Lei Orgânica, só pode ser proposta pelo Prefeito.

Portanto, observa-se que o comando do projeto afronta diretamente o artigo 87 da Lei Orgânica, por restringir indevidamente a capacidade do Prefeito de exercer a direção superior da Administração Municipal e de organizar internamente suas unidades de serviço.

**2. Da separação de poderes e da reserva de administração**

A Constituição Federal, no artigo 2º, estabelece que:

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

Esse princípio é de observância obrigatória em todos os níveis da Federação, inclusive no âmbito municipal. A divisão de funções tem por objetivo evitar que um poder interfira na esfera do outro, garantindo a independência funcional de cada um.

No caso dos Municípios, essa separação é igualmente reafirmada pela Constituição do Estado de Rondônia, que repete o preceito constitucional federal:

> 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.

E ainda, a Constituição Estadual reforça a autonomia administrativa dos Municípios:

> "Art. 109. Os Municípios são unidades territoriais administrativas, com autonomia política, administrativa e financeira e podem dividir-se em distritos e estes em subdistritos.
>
> (...)
>
> 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.
>
> Art. 112. Os Municípios deverão organizar sua administração e planejar suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade."

Esses dispositivos reforçam que cabe exclusivamente ao Executivo organizar sua estrutura e planejar suas atividades administrativas, inclusive nas unidades de saúde.

Logo, quando um vereador propõe uma lei que determina a presença obrigatória de um responsável administrativo em todas as unidades, inclusive nos finais de semana, ele ultrapassa o limite da função legislativa e adentra o campo de gestão, que pertence ao Executivo.

Nesse sentido, corroborando com esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, tem decidido:

> "EMENTA
> DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.087/2023. INCLUSÃO DE TEMAS DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES E PRIMEIROS SOCORROS NO ENSINO

FUNDAMENTAL II. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 3.087/2023, que obriga os estabelecimentos de ensino do Município a incluírem, no conteúdo programático do ensino fundamental II, temas de prevenção de acidentes e primeiros socorros. Alegação de vício formal por usurpação da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre diretrizes e bases da educação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

A questão em discussão consiste em verificar se a Lei Municipal n. 3.087/2023 viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao dispor sobre organização e funcionamento da administração pública.

III. RAZÕES DE DECIDIR

A norma municipal impõe obrigações ao Poder Executivo, interferindo na gestão da Secretaria Municipal de Educação, ao estabelecer conteúdo programático obrigatório, cronograma, convênios com terceiros e previsão de despesas, o que caracteriza afronta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, conforme artigos 7º, 39, § 1º, II, "d", e 65, VII da Constituição do Estado de Rondônia.

A imposição de prazo para implementação da lei interfere indevidamente na autonomia administrativa do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes, garantido pelo art. 2º da Constituição Federal e reproduzido na Constituição Estadual.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Pedido procedente.

Tese de julgamento:

É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre a organização e o funcionamento da administração pública, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A imposição de prazo para implementação de normas pelo Poder Legislativo configura indevida interferência na autonomia administrativa do Poder Executivo.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 22, XXIV, 30, I, e 61, § 1º, II; Constituição do Estado de Rondônia, arts. 7º, 39, § 1º, II, "d", e 65, VII.

Jurisprudência relevante citada:

- STF, ADI 6038/AL, rel. min. Roberto Barroso, j. 24/8/2020;
- TJ-RO, ADI 0809579-47.2023.822.0000, rel. desemb. Alexandre Miguel, j. 5/4/2024;
- TJ-RO, ADI 0805936-18.2022.822.0000, rel. desemb. Roosevelt Queiroz Costa, j. 28/4/2023;
- TJ-RO, ADI 0809584-69.2023.822.0000, rel. desemb. José Jorge R. da Luz, j. 8/3/2024.

(TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0812668-44.2024.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Jorge Leal, Relator(a) do Acórdão: JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL Data de julgamento: 20/02/2025)"

Conclui-se, portanto, que a proposição viola o princípio da separação de poderes e a autonomia administrativa do Município, configurando vício formal insanável, pois o Legislativo não pode impor obrigações organizacionais ao Executivo.

3. Da competência constitucional e da simetria federativa

A Constituição Federal também assegura aos Municípios a competência para organizar e prestar os serviços públicos locais, o que abrange a autonomia para gerir suas estruturas administrativas. Dispõe o artigo 30:

> "Art. 30. Compete aos Municípios:
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
>
> (...)
>
> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;"

A prestação dos serviços públicos, portanto, deve ser executada pelo Executivo Municipal, que detém autonomia para decidir sobre a forma de organização, a escala de trabalho e a designação de responsáveis.

Além disso, o artigo 84, inciso II, da Constituição Federal, confere ao Chefe do Executivo Federal, por simetria extensível aos Prefeitos, a competência para exercer a direção superior da administração:

> "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> (...)
>
> II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal."

O sistema constitucional é coerente: em todos os níveis de governo, quem exerce a direção administrativa é o Chefe do Executivo. Assim, ao impor por lei parlamentar a obrigatoriedade de designação de um responsável administrativo em cada unidade de saúde, o Legislativo retira do Prefeito a prerrogativa de decidir sobre a estrutura e funcionamento interno da máquina pública.

Dessa forma, verifica-se que o projeto, embora guiado por finalidade legítima, incorre em inconstitucionalidade formal, pois fere o princípio da simetria federativa e invade competência privativa do Executivo.

4. Da forma adequada do ato e da natureza administrativa da matéria

Importa registrar que a determinação da presença de responsáveis administrativos, definição de escalas e designação de servidores é matéria tipicamente regulamentar, devendo ser tratada por decreto ou portaria, e não por lei.

O artigo 37 da Constituição Federal disciplina os princípios que regem a administração pública:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

> obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Em complemento, a Constituição do Estado de Rondônia, em seu artigo 11, reitera:

> “Art. 11. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição.”

Tais princípios orientam a atuação administrativa do Executivo, e não criam competência legislativa para o Parlamento. Assim, o estabelecimento de medidas internas de funcionamento das repartições deve ser feito por ato administrativo do Prefeito ou do Secretário competente, que melhor conhece a realidade dos serviços e dispõe de instrumentos para efetivar as medidas de gestão.

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)”

Encerrar este ponto leva à conclusão de que a lei proposta invade competência típica do Executivo, e o vício não pode ser sanado por sanção, devendo ser objeto de veto integral.

Ante o exposto, opina-se pelo **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4829/202**5, 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.

Atenciosamente,

*(assinado digitalmente)*
**LEONARDO BARRETO DE MORAES**
**Prefeito**

Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barreto de Moraes**, **Prefeito(a)**, em 05/11/2025, às 17:37, 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 **0160018** e o código CRC **88F5340B**.

006.000812/2025-61 0160018v3