



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM N° 133/2025

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 **4817/2025**, que “*autoriza a criação de ações de incentivo à troca voluntária de livros entre estudantes da rede pública municipal de ensino e dá outras providências.*”

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

“I – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Reconhecimento do mérito da proposta

É inegável que a proposição legislativa aborda tema de grande relevância social, sobretudo no incentivo à leitura e ao reaproveitamento de materiais escolares. A educação é direito fundamental previsto no **art. 205 da Constituição Federal**, nos seguintes termos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A leitura constitui instrumento de transformação social, e iniciativas de compartilhamento de livros entre estudantes contribuem para a democratização do acesso ao conhecimento.

Nesse aspecto, o mérito da proposta é louvável, pois busca fomentar valores de cidadania e solidariedade entre a juventude.

Contudo, a análise jurídica deve transcender a relevância do mérito e avaliar se o instrumento legislativo proposto respeita os limites constitucionais e orgânicos da atividade legislativa.

2. Iniciativa privativa do Prefeito e vício formal

Embora o projeto se apresente como autorizativo, ao prever que o Executivo “ficará autorizado” a implementar ações, a verdade é que ele interfere na esfera de atuação administrativa do Poder Executivo.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho, em seu **art. 87, inciso III**, dispõe:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Assim, matérias que envolvem a organização administrativa, a implementação de políticas públicas e a alocação de recursos orçamentários são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Quando o Legislativo autoriza o Executivo a realizar determinada ação administrativa, está, em verdade, inovando no ordenamento e vinculando a atuação da Administração, ainda que sob a roupagem de norma autorizativa.

Trata-se, portanto, de **vício formal de iniciativa**, por afronta ao princípio da separação de poderes consagrado no **art. 2º da Constituição Federal**, que estabelece:

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

Em especial, o **art. 2º do projeto**, ao dispor que a implementação será facultativa, “**ficando condicionada à disponibilidade orçamentária, conveniência administrativa e planejamento anual da Secretaria Municipal de Educação**”, caracteriza ingerência indevida do Legislativo, pois pretende regulamentar critérios internos de gestão e decisão administrativa. O Executivo já detém, por força da legalidade e da discricionariedade administrativa, a prerrogativa de executar ou não tais medidas conforme seu planejamento e orçamento. Portanto, mesmo sob a roupagem de norma autorizativa, o dispositivo ultrapassa os limites da função legislativa.

Vale ressaltar, conforme art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições a outro:

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**.

Embora a Câmara Municipal tenha competência para legislar sobre matérias de interesse coletivo, a **atribuição de organização da Administração** pode gerar vício formal. O **art. 87, inciso II, da Lei Orgânica de Porto Velho** confere ao Prefeito competência privativa para:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito

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

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



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

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 a 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).

Portanto, ao condicionar a atuação administrativa com comandos e condicionada à disponibilidade orçamentária, conveniência administrativa e planejamento anual da Secretaria Municipal de Educação, o PL toca o **planejamento setorial** e a **programação orçamentária**, matérias cuja **iniciativa e estruturação** pertencem ao Chefe do Executivo. À luz dessa reserva, as **minúcias de execução** devem ser disciplinadas por regulamento, preservando-se a discricionariedade técnica.

3. Impacto orçamentário e vício material

Nesse ponto, importa destacar que o próprio texto do projeto **reconhece** a existência de reflexos financeiros sobre a Secretaria Municipal de Educação quando condiciona a execução das ações à “**disponibilidade orçamentária**” e ao “**planejamento anual**” da pasta (art. 2º), além de prever que “**as despesas** decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário” (art. 4º). Em outras palavras, a proposição **não é neutra do ponto de vista fiscal**: ela pressupõe campanhas, feiras de troca, pontos permanentes de compartilhamento e celebração de parcerias — todas atividades com custos administrativos (pessoal, material, logística, comunicação, eventuais ajustes de sistemas e espaços físicos), cuja execução, se desejável, deve ser **planejada e precificada previamente**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

O projeto prevê em seu art. 4º que as despesas correrão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Ao dispor sobre destinação de recursos públicos, ainda que de forma genérica, surge a obrigação de observar o disposto no **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**, segundo o qual:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A ausência dessa estimativa compromete a regularidade do processo legislativo, configurando vício material por descumprimento de norma de caráter constitucional vinculante. Além disso, ao condicionar a execução das ações à disponibilidade orçamentária, o projeto reconhece a necessidade de gasto público, reforçando a exigência da análise financeira prévia.

Nessa linha, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** reforça a necessidade de quantificação e aderência ao planejamento. O **art. 16 da LC nº 101/2000** dispõe, em síntese, que a **“criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro (...) e II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO”**. Ou seja, não basta afirmar que a medida só ocorrerá “se houver orçamento”: é **indispensável** demonstrar, **antes** da aprovação, o impacto e a compatibilidade com o planejamento fiscal vigente. Como o projeto não apresenta tais peças técnicas (estimativa e declaração de adequação), resta configurada a **inobservância dos arts. 16 e 15 da LRF**, com a consequência de irregularidade da geração de despesa.

De mais a mais, ainda que o texto se apresente como “autorizativo”, a execução das ações descritas — campanhas recorrentes, manutenção de pontos de troca e parcerias institucionais — **tende a perdurar por mais de um exercício**, o que pode **em tese** atrair a disciplina do **art. 17 da LRF** sobre **despesa obrigatória de caráter continuado** (“despesa corrente derivada de lei (...) por período superior a dois exercícios”). Nessa hipótese, somam-se exigências adicionais de demonstração de origem dos recursos e de não afetação das metas fiscais, reforçando a inadequação de aprovar a proposição **sem instrução fiscal prévia**. Ainda que se conclua que a despesa não é “continuada”, remanesce ao menos a incidência do **art. 16**, já suficiente para exigir a estimativa e a declaração de adequação.

Além disso, o **art. 165 da Constituição** reserva ao **Poder Executivo** a iniciativa das leis do **PPA, LDO e LOA**, mecanismo pelo qual se internalizam, com método e responsabilidade, as políticas públicas com custos associados. Ao deslocar esses ônus para uma lei autorizativa de origem parlamentar, sem a correspondente instrução orçamentário-financeira, o projeto **contorna indevidamente** o rito de planejamento e **fragiliza a disciplina fiscal**, o que reforça a necessidade do voto sob o ângulo material (sem prejuízo do vício formal de iniciativa já examinado em tópico próprio).

À vista de todo o exposto, conclui-se que o **art. 2º** não apenas evidencia ingerência na gestão administrativa, mas também **expõe a existência de impacto no orçamento setorial**, exigindo a instrução fiscal que **não foi apresentada**; somado ao **art. 4º**, tem-se quadro de **incompatibilidade material** com o **art. 113 do ADCT** e com os **arts. 15 e 16 da LRF**, razão pela qual a manutenção do projeto, tal como redigido, **comprometeria a responsabilidade na gestão fiscal**. Por conseguinte, o voto sob fundamento **orçamentário-financeiro** revela-se tecnicamente impositivo, independentemente da louvabilidade do mérito pedagógico da proposta.

4. Técnica legislativa e utilidade normativa

Cumpre ainda mencionar por analogia que a Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece regras sobre a elaboração e redação das leis, determina em seu **art. 11**:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

Ao prever que o Executivo “ficará autorizado” a adotar medidas, o projeto apresenta conteúdo normativo de pouca efetividade, uma vez que o Prefeito já possui competência administrativa para implementar campanhas educativas e projetos pedagógicos por meio de decretos, regulamentos e atos administrativos. Assim, a norma autorizativa, em si, não acrescenta inovação substancial ao ordenamento jurídico, correndo o risco de se tornar inócuas.

O Projeto de Lei nº 4817/2025 revela boa intenção ao fomentar o incentivo à leitura e o reaproveitamento de materiais escolares, pautando-se em valores de solidariedade e cidadania que merecem reconhecimento. Entretanto, sob o prisma jurídico, verifica-se que a matéria apresenta **vício formal de iniciativa**, por tratar de ações administrativas que competem privativamente ao Prefeito, além de **vício material**, pela ausência de estimativa de impacto orçamentário, em afronta ao art. 113 do ADCT.

Ademais, a natureza meramente autorizativa do projeto o torna pouco eficaz, já que não introduz comando normativo novo, limitando-se a replicar competência já inerente ao Executivo.

Ante o exposto, opinamos pelo **veto integral ao Projeto de Lei nº 4817/2025, por vício formal e material, em razão de inconstitucionalidade e ilegalidade.**

Essas, senhores Vereadores, são as razões que me levaram a **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei Complementar em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores membros da Câmara Municipal.

Porto Velho – RO, 21 de outubro de 2025.

(assinado digitalmente)

LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito



Assinado por **Leonardo Barreto De Moraes** - Prefeito - Em: 23/10/2025, 23:45:31