PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 132/2025

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 E MATERIAL** o Projeto de Lei nº 4845/2025, que *"fica autorizado a criação de diretrizes para incentivo à aquisição de livros físicos e digitais de autores portovelhenses no âmbito da rede municipal de ensino de Porto Velho, e dá outras providências".*

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

"Nos termos do art. 2º da Constituição Federal, transcreve-se:

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

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**
> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Competência privativa do Chefe do Executivo. Promulgação pela Câmara de Vereadores. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade declarada.
> Uma vez constatado que a Câmara Municipal promulgou lei de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, o que se conclui por haver versado sobre o regime jurídico dos servidores do Poder Executivo, criando benefício em seu favor e **impondo obrigações a órgãos da Administração Pública Municipal**, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa.
> (TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0802231-85.2017.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Jorge Leal, Relator(a) do Acórdão: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA Data de julgamento: 26/06/2019)

Ademais, ao condicionar a atuação administrativa com comandos e priorizações, 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

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 43BC368B

minúcias de execução devem ser disciplinadas por regulamento, preservando-se a discricionariedade técnica.

À luz do art. 165 (caput) da Constituição Federal, transcreve-se:

> "**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> **I -** o plano plurianual;
> **II -** as diretrizes orçamentárias;
> **III -** os orçamentos anuais."

Por todo o exposto, evidencia-se **vício de natureza formal e material** nos **arts. 4º, 5º e 6º**, na medida em que **impõem** comandos de gestão e **engessam** escolhas técnico-administrativas que competem ao Executivo. Portanto, **impõe-se o veto** dos **trechos** que veiculam **distribuição obrigatória**, **priorizações técnicas** e **critérios vinculantes**, como medida de resguardo à separação de poderes e à reserva de administração.

Passagem do PL objeto de impugnação:

> **Art. 2º** – Fica o Poder Executivo autorizado a prever, em seus programas orçamentários relacionados ao livro didático e literário, a possibilidade de destinar recursos para a aquisição das obras referidas no art. 1º, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, respeitadas as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.
> **§ 1º.** A sugestão de destinação poderá considerar, de forma escalonada, o patamar de até 5% (cinco por cento) da dotação específica do Programa Municipal do Livro Didático e Literário, priorizando a execução mínima anual de 1% (um por cento) nos dois primeiros anos de vigência da medida, caso seja implementada.
> **§ 2º** Os recursos serão provenientes:
> **I.** Do orçamento próprio da Prefeitura Municipal de Porto Velho;
> **II.** De emendas parlamentares vinculadas à educação;
> **III.** De outras fontes legalmente admitidas.

Primeiramente, embora o caput seja autorizativo, o **§ 1º** converte a autorização em **obrigação mínima de execução** (1%) e referencia **patamar de até 5%**, o que **condiciona** a programação orçamentária e enseja **aumento de despesa** sem a correspondente **estimativa de impacto** que deve **acompanhar a proposição**. Nessa toada, a ausência desse estudo afronta o modelo constitucional de responsabilidade fiscal.

Segundo o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, transcreve-se:

> "**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."

Em sequência, a **criação/expansão** de ação governamental com aumento de despesa exige **estimativa trianual** e **declaração de adequação/compatibilidade** com PPA, LDO e LOA, requisitos **não** apresentados na espécie. Por conseguinte, a proposição não satisfaz o standard mínimo de planejamento fiscal exigido para a validade da norma.

Nessa linha de entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia tem reiteradamente decidido:

> **EMENTA**
> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo Municipal. Organização administrativa.

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 43BC368B

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

> Atribuição do Executivo. Preservação do princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Procedente.
> Por força da Constituição do Estado de Rondônia, bem como da própria Lei Orgânica Municipal, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo referente criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo Municipal é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.
> Imposição de monitoramento de saúde das escolas e creches municipais da capital, **atribuindo obrigações à órgãos vinculados ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal**.
> (TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0802870-35.2019.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Hiram Souza Marques, Relator(a) do Acórdão: HIRAM SOUZA MARQUES Data de julgamento: 19/12/2019)

De acordo com o art. 16 (caput e incisos I e II) da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), transcreve-se:

> "**Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
> **I -** estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
> **II -** declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

Por derradeiro, ao projetar **execução mínima por dois exercícios**, o § 1º aproxima-se do regime de **despesa continuada**, atraindo as cautelas específicas quanto à definição e controle dessa natureza de gasto; esse enquadramento reforça a necessidade de observância estrita do regime fiscal.

Consoante o art. 17 (caput) da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), transcreve-se:

> "**Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios."

Dessarte, o **§ 1º do art. 2º** incorre em **vício fiscal** por **impor execução mínima** sem observância dos requisitos do **ADCT (art. 113)** e da **LRF (art. 16 e 17)**. Igualmente, interpretações do **§ 2º** que resultem em **vinculação compulsória** de fontes carecem de respaldo fiscal prévio. À vista disso, **impõe-se o veto** do **art. 2º** que importem vinculação obrigatória.

Recorte normativo do PL para análise:

> **(Salto de numeração)** – o texto passa do **art. 7º** diretamente ao **art. 9º**, inexistindo art. 8º.
> **Art. 1º (caput)** – "**Ficam autorizado**, no âmbito do Município de Porto Velho, diretrizes voltadas ao incentivo da aquisição (…)".

De forma correlata, o **salto de numeração** compromete a **remissividade** e a **coerência sistêmica** do diploma, ao passo que a **discordância de concordância verbal** no art. 1º afeta a **clareza**. Em termos de técnica legislativa, tais imperfeições demandam correção na fase adequada, de modo a preservar a segurança jurídica do texto normativo.

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 43BC368B

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

No âmbito da teoria da legislação, costuma-se ler que os operadores jurídicos que intervêm no processo de criação das leis estão obrigados a garantir uma boa técnica legislativa. Conforme García-Escudero Márquez, a técnica legislativa "*Constitui a arte de legislar clara e eficazmente. Seu conteúdo não afeta apenas a boa redação das leis, mas também a unidade e a coerência do ordenamento jurídico, questões que repercutem na segurança jurídica: para poder cumprir as leis, os cidadãos precisam conhecer com certeza seus mandatos*".

Nessa linha de entendimento, o Supremo Tribunal Federal tem decidido quanto a erro material na elaboração da redação final da lei:

> **EMENTA**
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O PROJETO DE LEI APROVADO E A REDAÇÃO FINAL DA LEI. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS LEGAIS EM RAZÃO DE ERRO MATERIAL DE REDAÇÃO. AUSÊNCIA DE DELIBERAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A REVOGAÇÃO DOS DISPOSITIVOS. ERRO RECONHECIDO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS, PELO SENADO FEDERAL E PELO PODER EXECUTIVO. DISTORÇÃO DA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE DO PARLAMENTO. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO (ART. 59 E SEGUINTES DA CF) E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO (ART. 1º, CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. O texto da Lei nº 14.365/2022, no ponto em que revoga os §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), não foi objeto de deliberação pelo Congresso e, portanto, não representa a vontade parlamentar, pois a revogação decorreu de **erro material na elaboração da redação final da lei. 2.O erro no processo de formação das leis que distorça a manifestação de vontade do Poder Legislativo enseja a inconstitucionalidade formal, por violação ao devido processo legislativo, previsto nos arts. 59 e seguintes da Constituição Federal, e ao princípio democrático (art. 1º, caput, CF)**. 3. O exame da tramitação legislativa pelo STF é excepcional e restrito apenas às situações em que há fundamento constitucional para intervenção do Poder Judiciário. No caso dos autos, o próprio Poder Legislativo afastou a eventual alegação de se cuidar de ato interna corporis para que esta Corte corrija o erro no processo legislativo que deu ensejo à revogação dos §§1º e 2º da Lei nº 8.906/1994. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar formalmente inconstitucional o art. 2º da Lei nº 14.365/2022, exclusivamente no ponto em que revoga os §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994.
> (ADI 7231, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 16-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2025 PUBLIC 22-08-2025)

Em síntese, tais irregularidades configuram **vício formal** de técnica legislativa, o que **autoriza o veto** por inobservância das regras de **elaboração/redação** e impõe a necessidade de adequação para resguardar **segurança jurídica** e **clareza normativa**.

Dispositivo do PL ora examinado:

> **Art. 9º** As despesas decorrentes desta lei correrão por conta do orçamento próprio da Prefeitura Municipal de Porto Velho, através da SEMED, podendo ser suplementadas se necessário.
> **Art. 10** As despesas decorrentes desta Lei serão classificadas no grupo de despesa **09.01.12.361.311.2.270 / 1.500.0025.1001 – Aquisição de material pedagógico.**

Nessa toada, a **fixação, em lei material, de códigos de classificação orçamentária** (art. 10) **engessa** a execução e **colide** com a natureza **anual** e **técnica** da **Lei Orçamentária**, cuja iniciativa e detalhamento pertencem ao **Poder Executivo**. Assim,

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 43BC368B

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

a cristalização de códigos numéricos por lei material gera conflito potencial com a LOA e compromete a unidade orçamentária.

De acordo com o art. 165 (caput) da Constituição Federal, transcreve-se:

> "**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**
> **I - o plano plurianual;**
> **II - as diretrizes orçamentárias;**
> **III - os orçamentos anuais.**"

Diante disso, o **art. 10** apresenta **vício formal e material** por invadir a seara orçamentária e imobilizar classificações técnicas próprias da LOA, impondo-se o **veto** do dispositivo. Quanto ao **art. 9º**, sua redação é **genérica** e, por si, **não impõe** obrigação automática de gasto, devendo a execução, se houver, observar os controles fiscais na LOA.

Conteúdo normativo questionado:

> **Art. 3º** Consideram-se autores porto-velhenses, para efeitos desta lei: I. Escritores nascidos em Porto Velho; II. Escritores residentes no município há pelo menos 2 (dois) anos; III. No caso de coautoria ou coletânea, ao menos 50% dos autores devem ser porto-velhenses.

Sob a égide dos princípios da **impessoalidade** e da **isonomia**, o conceito normativo prestigia a produção local sem discriminar indevidamente terceiros, desde que a seleção observe **adequação pedagógica** e **critérios objetivos** da política educacional. Nesse sentido, a conformidade com os princípios administrativos orienta a implementação do dispositivo em termos de fomento cultural responsável.

À guisa de parâmetro, o art. 37 (caput) da Constituição Federal prevê; transcreve-se:

> "**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…"

Ante o exposto, sugerimos o **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4845/2025**, em razão que não cumpriu os requisitos Constitucionais ao Processo Legislativo Municipal, devendo ser vetado por 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, 21 de outubro de 2025.

(assinado digitalmente)
LEONARDO BARRETO DE MORAES
Prefeito

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 43BC368B


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

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 43BC368B