Ilhéus (BA), 08 de setembro de 2025.

MENSAGEM DE VETO À REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 002-2025.

MENSAGEM Nº 010/2025 – Gabinete

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
AUGUSTO CÉSAR PORTO RIBEIRO
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
ILHÉUS/ *BA.*

Senhor Presidente,

Cumpre-nos comunicar a Vossa Excelência que, na forma do disposto no § 1º do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Ilhéus, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** a Redação Final do Projeto de Lei nº 002/2025, de autoria parlamentar, que "Dispõe sobre a criação do Banco Municipal de Materiais de Construção no Município de Ilhéus e dá outras providências".

Ainda que reconheçamos o elevado propósito do legislador em promover o amparo a famílias em situação de vulnerabilidade social, a proposição em análise padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade, de natureza formal e material, que nos compelem à aposição do veto, pelas razões de direito a seguir expostas.

A mácula primária do Projeto de Lei reside no vício de iniciativa, uma vez que a matéria legislada é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A proposição, ao instituir um novo serviço público e determinar sua gestão e estrutura a órgãos da Administração Direta — a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Infraestrutura —, usurpa prerrogativa que a Constituição Federal e, de forma explícita, a Lei Orgânica Municipal reservam ao Poder Executivo.

Inicialmente, calha esclarecer que a inconstitucionalidade por vício formal se verifica quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua forma, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

Também conhecida como inconstitucionalidade nomodinâmica, ocorre quando o processo legislativo de formação da lei ou ato normativo não foi obedecido conforme determinado pela Constituição.

Importa expor, portanto, que a iniciativa privativa (reservada ou exclusiva) é a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa, portanto, é intransferível.

A Carta Magna de 1988 em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também, ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão.

Nessa senda, a própria Lei Orgânica do Município de Ilhéus é categórica ao reservar ao Prefeito a iniciativa para legislar sobre a organização administrativa. Vejamos o que dispõem os artigos pertinentes:

> **Art. 14 -** Compete ao Município prover tudo quanto diz respeito ao seu interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras atribuições e deveres:
>
> **I.** Legislar sobre assuntos de interesse local, especialmente:
>
> **[...]**
>
> **h.** A **organização de serviços administrativos**;
>
> **Art. 54 -** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre;
>
> **[...]**
>
> **III.** criação, estruturação e **atribuições das Secretarias**, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;

Desse modo, a iniciativa de lei que, a pretexto de criar um programa de assistência social, institui um novo serviço público (o Banco Municipal de Materiais de Construção) e impõe a órgãos do Executivo (Secretaria de Desenvolvimento Social e Secretaria de Infraestrutura) novas e permanentes obrigações de gestão, logística, armazenamento e fiscalização, versa estritamente sobre a organização de serviços administrativos e a estruturação de órgãos da prefeitura. Tal fato denota uma clara e indevida ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

Para além da inconstitucionalidade formal já demonstrada, a sanção do presente Projeto de Lei é material e administrativamente insustentável. A proposição, embora bem-intencionada, impõe ao Executivo uma complexa estrutura de serviço público sem qualquer amparo na realidade operacional ou orçamentária do Município.

Do ponto de vista prático, a criação do "Banco Municipal de Materiais de Construção" demanda uma robusta capacidade logística que a Administração atualmente não possui. A execução do serviço exigiria a alocação de um espaço físico para depósito, veículos para transporte e, fundamentalmente, equipes dedicadas para o recebimento, a triagem, a

fiscalização de qualidade dos materiais — o que gera responsabilidade civil para a Prefeitura — e a gestão do cadastro de beneficiários. Tal estrutura sobrecarregaria de forma insustentável a Secretaria de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Infraestrutura, cujos quadros de pessoal já são exíguos para as atribuições correntes.

O ponto mais grave, contudo, reside na manifesta vituperação à responsabilidade fiscal, então maculada pelo projeto. O PL nº 002/2025 não apenas cria um volume expressivo de novas despesas, mas também institui, em seu art. 8º, a concessão de incentivos fiscais. Trata-se de flagrante instituição de renúncia de receita, desacompanhada de qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro. A cláusula genérica do art. 13º, que afirma que as despesas correrão por "dotações orçamentárias próprias", é insubsistente e não supre a exigência legal de prever a fonte de custeio. Tal medida viola a Lei de Responsabilidade Fiscal e, de modo especial, a nossa Lei Orgânica Municipal, que em seu art. 146 veda a execução de qualquer lei que crie despesa sem a devida "indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo".

Com efeito, os vícios materiais e a inexequibilidade operacional aqui expostos são consequência direta da mácula original: o vício de iniciativa. Ao legislar sobre a organização de órgãos da prefeitura, criar um novo serviço público e dispor sobre a criação de despesas e a concessão de benefícios fiscais, o Poder Legislativo avança sobre a competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, ferindo o Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes, consagrado no art. 2º da Carta Magna e no Art. 8º desta Lei Orgânica.

Os célebres ensinamentos do mestre CANOTILHO (1999, p. 888 e 889) são categóricos no tocante aos vícios geradores da inconstitucionalidade:

> "A desconformidade dos actos normativos com o parâmetro constitucional dá origem ao vício de inconstitucionalidade. A doutrina costuma distinguir entre vícios formais, vícios materiais e vícios procedimentais; (1) vícios formais: incidem sobre o acto normativo enquanto tal, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma da sua exteriorização; na hipótese de inconstitucionalidade formal, viciado é o acto, nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final; (2) vícios materiais: respeitam ao conteúdo do acto, derivando do contraste existente entre os princípios incorporados no acto e as normas ou princípios da constituição; no caso de inconstitucionalidade material, substancial ou doutrinária (como também se lhe chamou entre nós), viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas; (3) vícios de procedimento: autonomizados pela doutrina mais recente (mas englobados nos vícios formais pela doutrina clássica), são os que dizem respeito ao procedimento de formação, juridicamente regulado, dos actos normativos".

Salutar, também, trazer a lume o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

> "O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Procedentes do STF." **(ADIn – Medida Cautelar – n. 1.391 – SP, Min Celso de Mello).**
>
> "Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. **(ADI 1.182,Rel. Min.Eros Grau, julgamento em 24-11-05, DJ de 10-3-06).**

Desse modo, com espeque na doutrina, jurisprudência e legislação de regência, acima esposadas, *data máxima venia*, não há outro caminho para a redação final sob exame senão o veto integral, vez que eivado de inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa.

Ensina-nos o Min. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811) que:

> "Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei. Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final."

A propósito, tem-se que essa má formação processual legislativa persegue o ato, mesmo diante de eventual sanção legislativa, senão vejamos o conteúdo da jurisprudência paradigma do STF, a partir da decisão levada a efeito na ADI 700, de relatoria do então Min. Maurício Corrêa:

> "Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. *Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos*

> servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1.º, II, 'c', da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa." (ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.05.2001, DJ de 24.08.2001)

Do exposto, fica claro que a inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou nas regras relativas ao processo definido na Constituição.

De outro eito, já no aspecto da inconstitucionalidade material, importa reverberar que tal fenômeno se opera substancialmente em face do conflito do conteúdo da norma com elementos que são pilares no ESTADO DE DIREITO, *in casu*, relacionados à violação do princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, cujos preceitos, por simetria, encontra-se insertos tanto no art. 2º, V, da Constituição do Estado da Bahia quanto no art. 8º da LOM:

> **Art. 2º -** São princípios fundamentais a serem observados pelo Estado, dentre outros constantes expressa ou implicitamente na Constituição Federal, os seguintes:
>
> [...]
>
> **V -** separação e livre exercício dos Poderes;
>
> [...]
>
> Art. 8º - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.
>
> Parágrafo Único – Têm os Poderes do Município as seguintes funções, que são exercidas prevalentemente:
>
> I – Pelo Legislativo, as funções legislativas, de fiscalização e controle.
>
> II – Pelo Executivo, as funções executivas, compreendidas as de governo e de administração.

Os professores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, págs. 1813/1814), alinhavaram o seguinte acerca da inconstitucionalidade material:

> "Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição. A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo. É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo."

Na espécie, inclusive, como visto, a proposta impõe a adoção de medidas que acarretam acréscimo de gastos ao erário, sem a devida indicação das fontes de custeio capazes de suportar tais obrigações, circunstância que inviabiliza a sua sanção, vituperando, ainda, a autoridade da coisa julgada do Supremo Tribunal Federal, proveniente do julgamento da ADI n. 2810[1], de relatoria do Min. Roberto Barroso.

Assim, Senhor Presidente, em que pese a louvável iniciativa parlamentar, diante das considerações apresentadas, somos levados a apor o presente veto total à redação final do projeto de lei alhures referido, o qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Edis desta Casa de Leis.

Cordialmente,

VALDERICO LUIZ DOS REIS JÚNIOR
Prefeito

[1] "Processo constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa do Executivo. Emenda parlamentar que provoca aumento de despesa. Inconstitucionalidade. 1. Os dispositivos impugnados, introduzidos por emenda parlamentar em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que há autorização constitucional para fazê-lo. 2. Ação direta com declaração de procedência do pedido." (STF - ADI 2810, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20-04-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 09-05-2016 PUBLIC 10-05- 2016)