Ilhéus (BA), 27 de agosto de 2025.

MENSAGEM DE VETO À REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 048-2025.

MENSAGEM Nº 006/2025 – Gabinete

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

Senhor Presidente,

Cumpre-nos comunicar-lhe, cordial e tempestivamente, que, na forma do disposto no § 1º do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Ilhéus/BA, **VETEI integralmente**, a Redação Final do Projeto de Lei nº 048-2025, originária dessa Casa de Leis, assim ementado: **"Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo de base Comunitária (TBC) e dá outra Providências",** encaminhado a este Poder Executivo por intermédio do **Ofício nº 184/2025**, o que se justifica pelas razões a seguir delineadas.

Em que pese a nobre intenção do Projeto de Lei em comento e do assertivo, para não dizer essencial, debate conceitual em torno do impulso de uma Política Municipal em Turismo capaz de fazer a conexão de pessoas que vivem no mesmo território, experiências similares e de identidade local, todavia, verifica-se, no entanto, que o mesmo padece de vício formal e material de constitucionalidade, em descompasso à legislação vertente, senão vejamos os pormenores.

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.

Calha esclarecer, 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, §1°, 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.

Além disso, nos termos da alínea "*b*", do inciso II, do §1°, do art. 61, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 72, XXVI, XXXIII, da Lei Orgânica Municipal de Ilhéus – LOM, tem-se que a iniciativa legislativa para dispor sobre os serviços públicos, administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei, adoção das providências para a conservação e salva-guarda do patrimônio Municipal, cuidam-se de atribuições reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

Desse modo, não deve o Poder Legislativo invadir esta seara, senão vejamos o que discrimina a Carta Magna, *verbis*:

> "Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> **§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**
>
> [...]
>
> II – disponham sobre:
>
> [...]
>
> *b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária,* ***serviços públicos*** *e pessoal da administração dos Territórios;*

Nessa senda, também a Lei Orgânica Municipal, estabelece as proposições privativas do Município e do Poder Executivo, respectivamente, senão veja-se:

> **Seção II**
> **Da competência privativa**
>
> 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: (EMENDA 005/2018)
>
> I. Legislar sobre assuntos de interesse local, especialmente: (EMENDA 005/2018)
>
> [...]
>
> **h. A organização de serviços administrativos;**
>
> [...]

> **XIX. Organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do Poder de Polícia administrativa;**
>
> XX. Fiscalizar, nos locais de venda: peso, medidas e condições sanitárias dos gêneros alimentícios, observada a legislação federal pertinente.
>
> Seção II
> Das Atribuições do Prefeito
>
> Art. 72 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
>
> [...]
>
> XXXIII – adotar providências para a conservação e salva-guarda do patrimônio Municipal;
>
> Art. 163 - O Município promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

No plano cogente, inclusive, é o município o legitimado à promoção do inventário e a regulamentação do uso, ocupação e fruição dos bens naturais e culturais de interesse turístico, senão vejamos a redação havida na LOM:

> Art. 199 O Município promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, bem como de divulgação, valorização e preservação do patrimônio natural, paisagístico, cultural, histórico e artístico da Cidade, assegurando sempre o respeito ao meio ambiente, às paisagens notáveis, à cultura e à memória local. (EMENDA 005/2018)
>
> Parágrafo único - Para assegurar o desenvolvimento da vocação turística do Município o poder público promoverá: (EMENDA 005/2018)
>
> I - a criação de infraestrutura básica necessária à prática do turismo, apoiando e realizando investimentos na produção, criação e qualificação de empreendimentos, equipamentos, instalações e serviços turísticos;
> II - a proteção e a preservação do patrimônio natural, histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e o incentivo à produção artesanal e culturas populares e tradicionais locais;
> III - o inventário e a regulamentação do uso, ocupação e fruição dos bens naturais e culturais de interesse turístico;
> IV - o levantamento da demanda turística, a definição das principais correntes turísticas para o destino Ilhéus e a promoção turística do Município;
> V - o fomento ao intercâmbio permanente com outras regiões do país e do exterior;
> VI - a adoção de medidas específicas para o desenvolvimento dos recursos humanos para o turismo;
> VII - a organização de calendário anual de eventos de interesse turístico;
> VIII - a conscientização da vocação turística da cidade;
> IX - a gestão coletiva da atividade turística por meio do Conselho;

> X – a celebração de convênios com entidades do setor privado para promover a recuperação e a conservação de monumentos, logradouros de interesse turístico, obras de arte e pontos turísticos e com os órgãos competentes para a utilização dos bens de interesse turístico da Cidade, em atividades de caráter turístico e cultural;
> XI - estímulo à produção artesanal local e da Região Cacaueira.
>
> Art. 200 - O órgão municipal de turismo cumprirá e exigirá das empresas dedicadas à atividade turística na área do Município, roteiros que dêem ênfase à exibição de sítios históricos, de belezas cênicas e edificações ou monumentos de efetivo valor artístico e cultural, relacionados oficialmente.
>
> Art. 201 - As áreas de interesse turístico são colocadas sob proteção especial do poder público, estabelecidas em legislação própria, em consonância com o Plano Diretor, as condições de utilização e ocupação, incluindo-se entre as obrigações dos seus proprietários e usuários:
>
> I - a de conservar os recursos naturais e paisagísticos;
>
> II - a de reparar, repor ou restaurar os recursos naturais danificados ou destruídos pela sua má utilização.

Desse modo, a iniciativa de lei que versa estritamente sobre a criação de política pública municipal de turismo de base comunitária, denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituído ofensa ao Princípio Constitucional da Reserva de Administração, corolário da Separação de Poderes.

Há mais!

Diz-se, ainda, a LOM (art. 16, III) ser competência comum (União, Estado e Municípios) a proteção ***aos "documentos, as obras e outros bens de valor histórico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos"***, sobre cuja reserva não alcança ao Poder Legislativo.

Para além das questões propriamente técnicas, tem-se que, sob o ponto de vista operacional, a implementação da Política de TBC enfrenta desafios significativos diante da estrutura de pessoal e recursos limitados da Secretaria de Turismo.

O PL prevê, por exemplo, que a secretaria designe funcionários para acompanhar e fomentar as iniciativas de turismo comunitário. Na prática, isso demandará técnicos capacitados e dedicados para atuar junto às comunidades, oferecer orientação e monitorar as ações. Neste sentido, registra-se que o quadro atual de servidores é exíguo e não tem formação específica em turismo de base comunitária, com o evidente risco de sobrecarga de trabalho ou de insuficiência técnica para executar as novas atribuições.

Outrossim, a política institui mecanismos de certificação participativa e de reconhecimento de empreendimentos comunitários (via OPAC – Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade). Isso representa um entrave operacional se a Secretaria não dispuser de estrutura para articular e apoiar esse processo de certificação. Embora o OPAC seja composto por membros da própria rede comunitária, o Poder Público terá papel de articulação e acompanhamento – por exemplo, integrando o conselho que credencia o OPAC e validando o cadastro municipal das iniciativas certificadas. Sem pessoal suficiente, tais funções de fiscalização e suporte técnico podem ficar prejudicadas.

Outro ponto crítico é a necessidade de coordenação intersetorial: a execução da política de TBC envolve ações que extrapolam a competência exclusiva do Turismo – como capacitações, assistência a microempreendimentos comunitários, promoção de eventos locais, articulação com saúde (vigilância sanitária) e agricultura (inspeção de produtos).

Isso, por exemplo, exigiria da Secretaria de Turismo um esforço de articulação com outras secretarias e órgãos, o que, sem recursos humanos dedicados, pode ser um entrave adicional. Em suma, do ponto de vista operacional, os principais riscos são: falta de pessoal capacitado, sobrecarga das equipes existentes e dificuldade de articulação intersetorial, podendo comprometer o cumprimento integral das ações previstas no PL.

É necessário verificar se a nova política de TBC alinha-se ou conflita com os planos e estratégias já estabelecidos atualmente, no Plano Plurianual (PPA) do município, de modo que as ações relacionadas ao fomento do turismo comunitário constam sob responsabilidade de outra entidade – a Fundação Universidade Livre do Mar e da Mata (MARAMATA).

Segundo o PPA, a meta "*Fomentar o Turismo de Base Comunitária*" é atribuída à referida Fundação, que possui perfil socioambiental e educativo.

Isso indica um possível descompasso institucional: a Secretaria de Turismo, até então, não figurava como unidade central dessas ações, o que sugere que a política proposta poderia redistribuir competências ou exigir readequação de papéis.

Ademais, a Secretaria provavelmente possui um Plano Estratégico de Turismo ou diretrizes estratégicas focadas em segmentos consolidados (turismo cultural, ecoturismo, sol e praia, turismo rural, rota do cacau etc.). A introdução de uma Política de TBC poderia reorientar prioridades ou competir por recursos e atenção dentro da pasta. Por exemplo, se o planejamento anual da Secretaria já contempla um calendário de eventos e promoções voltadas ao turismo tradicional, a necessidade de dar suporte a projetos comunitários em zonas rurais ou comunidades tradicionais pode não ter sido prevista, gerando conflito de prioridades.

À guisa de compreensão, por exemplo, a criação de espaços colegiados específicos para a política, como o Fórum Municipal de Turismo de Base Comunitária – de

caráter itinerante e participativo – para troca de saberes e acompanhamento das ações, enquanto instância de participação social, implicando que a Secretaria de Turismo deverá prestar apoio logístico e administrativo às suas reuniões periódicas (convocação de encontros em diferentes comunidades, disponibilização de mediadores ou pessoal de apoio, registro de atas etc.). Trata-se de uma demanda adicional sobre a equipe da Secretaria, com elevados custos não previsto no orçamento.

Além do fórum, o PL também indica a necessidade de um Conselho Municipal de Turismo de Base Comunitária ou instância equivalente. Embora o texto do projeto não explicite em um artigo separado a criação formal do conselho, ele o pressupõe ao determinar, por exemplo, que o OPAC (Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade) deverá ser credenciado por um conselho municipal de TBC. Ou seja, para viabilizar a certificação participativa das iniciativas comunitárias (ver abaixo), será necessária a existência de um conselho gestor ou comitê, provavelmente integrado por representantes do poder público (entre eles a Secretaria de Turismo) e da sociedade civil (comunidades, associações, etc.). A Secretaria teria, então, a incumbência de instituir ou coordenar esse Conselho no âmbito municipal, o que envolve a elaboração de decreto de criação, definição de competências, membros, calendário de reuniões, etc. Isso representa uma obrigação administrativa significativa, pois conselhos exigem suporte contínuo (convocações, pauta, acompanhamento de deliberações).

No tocante à fiscalização e certificação, o PL inova ao propor um sistema de autocertificação participativa das iniciativas de Turismo de Base Comunitária, inspirado no modelo dos OPACs utilizados em agricultura orgânica. Conforme o Art. 13 do projeto, os empreendimentos de TBC somente serão reconhecidos como tais se receberem certificação própria, realizada por meio de um Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade – OPAC.

Esse OPAC, por sua vez, deverá ser credenciado pelo Conselho mencionado e terá seu funcionamento regulamentado por regimento interno.

Trata-se de uma atribuição incomum para a estrutura de turismo, exigindo conhecimento especializado em mecanismos de certificação participativa e articulação comunitária. Se a Secretaria não conseguir oferecer esse suporte (por falta de expertise ou recursos), corre-se o risco de a certificação não se concretizar, o que travaria a própria política.

Consta entre os objetivos da política "*estimular a criação do Fundo Municipal de Turismo de Base Comunitária com recursos decorrentes de tributos, taxas e contribuições*". Embora o texto use o verbo *estimular* (o que indica que o fundo não está formalmente criado pelo PL, mas sua instituição é recomendada), a mera existência dessa diretriz gera expectativa de que o Executivo enviará posteriormente um projeto de lei específica criando o fundo e definindo suas fontes de receita. Caso o fundo venha a ser instituído, haverá impacto orçamentário na forma de vinculação de receitas: parte de tributos ou taxas municipais referentes à atividade turística (por

exemplo, Taxa de Turismo, receitas de ISS de serviços turísticos, ou outras contribuições) poderá ser destinada exclusivamente para financiar projetos de turismo comunitário. Isso significa menos recursos livres no orçamento geral.

Tais disposições claramente extrapolam a competência direta da Secretaria de Turismo, adentrando a seara da inspeção agroindustrial, incompatível à Secretaria Interessada.

O objetivo do PL é facilitar que produtores locais ofereçam seus produtos tradicionais aos visitantes. Contudo, a implementação prática requer que o órgão de inspeção (SIM) compactue com essas regras diferenciadas para o público de TBC. Isso pode gerar sobreposição e até conflito de atribuições entre as Secretarias interessadas.

Com efeito, evidencia-se o vício formal da iniciativa desencadeada pelo Poder Legislativo local, pois em sendo a matéria de ordem administrativa que versa sobre sua competência é exclusiva do Poder Executivo Municipal, sob pena de ferir o Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes, consagrado pelo Art. 2º, da Carta de Outubro, além dos comandos dispostos nos demais dispositivos da LOM.

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)