Ilhéus (BA), 19 de agosto de 2025.

MENSAGEM DE VETO À REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 008-2025.

MENSAGEM Nº 001/2025 – 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 008-2025, originária dessa Casa de Leis, assim ementado: **"Dispõe sobre a conservação e proteção do patrimônio cultural e natural do município de Ilhéus, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual por meio Tombamento, Inventário, Registro, Vigilância e Fiscalização, desapropriação e quaisquer "outras formas de acautelamento e preservação" e dá outras providências",** encaminhado a este Poder Executivo por intermédio do **Ofício nº 157/2025**, 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 da conservação e proteção do patrimônio cultural e natural do município de Ilhéus, observado os ritos solenes de irrestrita aplicação aos Tombamentos, Inventários, Registros, Vigilância e Fiscalização, desapropriação, dentre outros institutos, todavia, verifica-se, no entanto, que o mesmo padece de vício formal e material, 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 Poder Executivo, senão veja-se:

> Seção II
> Das Atribuições do Prefeito
>
> Art. 72 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

> [...]
>
> VI – decretar, nos termos da lei, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social;
>
> [...]
>
> XXVI - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;
>
> [...]
>
> XXXIII – adotar providências para a conservação e salva-guarda do patrimônio Municipal;

Nessa mesma cadência, a LOM revela a competência privativa do Município nas seguintes hipóteses, sobretudo legiferantes:

> 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)
>
> [...]
>
> **i. A administração, utilização e alienação de seus bens;**
>
> [...]
>
> **XIII. Desapropriar bens por necessidade, utilidade pública ou por interesse social;**

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
>
> *[omissis]*

> Parágrafo único - Para assegurar o desenvolvimento da vocação turística do Município o poder público promoverá: (EMENDA 005/2018)
>
> [...]
>
> **III - o inventário e a regulamentação do uso, ocupação e fruição dos bens naturais e culturais de interesse turístico; (EMENDA 005/2018)**

Desse modo, a iniciativa de lei que versa sobre conservação e proteção do município de ilhéus, inclusive, instituindo multas, as espécies de eventuais tombamentos e demais ritos de processamento dos processos administrativos, 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.

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.°, 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)

Ainda no plano da inconstitucionalidade formal subjetiva, tem-se que a legislação em análise traça, dentre outros pontos, consequências penais no tocante ao deslocamento de bens móveis particulares tombados para o exterior, circunstância esta de reserva privativa da União, na forma do art. 22, I, da CF/88.

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. 2°, V, da Constituição do Estado da Bahia quanto no art. 8° da LOM:

> **Art. 2°** - 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."

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