PREFEITURA DE
Ilhéus
RECUPERAR O PRESENTE E CONSTRUIR O FUTURO

**ESTADO DA BAHIA**
**MUNICÍPIO DE ILHÉUS**
**PROCURADORIA GERAL**

Ilhéus (BA), 07 de outubro de 2025.

**MENSAGEM DE VETO À REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 047-2025.**

**MENSAGEM Nº 015/2025 – Gabinete**

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

CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
RECEBEMOS
EM 08/10/2025
14:50

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 047/2025, de autoria parlamentar, que ***"Dispõe sobre a obrigatoriedade da Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer de Ilhéus-BA de realizar a gestão e controle de utilização dos equipamentos esportivos do município, garantindo a equidade de horários para esportes masculinos e femininos, e dá outras providências".***

Ainda que reconheçamos o elevado propósito do legislador em promover a equidade e a organização no uso dos espaços esportivos públicos, 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 impor à Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer a obrigação de instituir um novo

sistema de gestão e controle, bem como ao detalhar o modo de sua implementação, usurpa prerrogativa que a Constituição Federal e, de forma explícita, a Lei Orgânica Municipal reservam ao Poder Executivo.

Dito, isto, calha esclarecer, a título introdutório, que a inconstitucionalidade por vício formal se verifica quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contém 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 do ato normativo não foi obedecido conforme determinado pela Constituição.

Cumpre expor, portanto, que a iniciativa privativa (reservada ou exclusiva) é aquela que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa, sendo, portanto, 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, as quais são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão. Nesse sentido, veja-se:

> **Art. 61.** [...]
>
> **§ 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> **II -** disponham sobre:
>
> **b) <u>organização administrativa</u>** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **<u>serviços públicos</u>** e pessoal da administração dos Territórios; [...]

Cuida-se, neste particular, da função precípua do Chefe do Poder Executivo, que é a de gerir a administração em geral, o que compreende desde a iniciativa de leis que fixam as diretrizes da política administrativa, como também a disciplina das atividades administrativas em geral.

Sobre o tema, discorrem Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, na célebre obra Curso de Direito Constitucional (2023, p. 1641)[1], *in verbis*:

> A referência ao Poder Executivo contempla atividades diversas e variadas, que envolvem atos típicos da Chefia do Estado (relações com Estados estrangeiros, celebração de tratados), e atos concernentes à Chefia do governo e da **administração em geral, como a fixação das diretrizes políticas da administração e a disciplina das atividades administrativas** (direção superior da Administração Federal), a **iniciativa de projetos de lei** e edição de medidas provisórias, a expedição de regulamentos para execução das leis etc.

Neste contexto, importa suscitar o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Ilhéus (LOM), na seção relativa à competência privativa:

> **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:
>
> **I.** Legislar sobre assuntos de interesse local, especialmente:
>
> **[...]**
>
> **h. A organização de serviços administrativos;**

Pois bem. A proposição legislativa em análise trata, inequivocamente, de matéria circunscrita ao interesse local, especificamente sobre a organização de serviços administrativos relacionados à gestão e ao controle do uso de equipamentos esportivos públicos municipais.

Dito isto, e em deferência à simetria constitucional que permeia o nosso sistema federativo, deve-se, também, registrar o que dispõe a Constituição do Estado da Bahia:

> **Art. 77.** São de **iniciativa privativa do Governador do Estado** os projetos que disponham sobre:
>
> **[...]**

[1] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

> **VI -** criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública;
>
> **VII -** organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.

No presente caso, verifica-se que a proposta estabelece uma série de parâmetros acerca da forma pela qual a gestão e o controle dos equipamentos esportivos serão implementados, bem como impõe obrigações diretas à Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer , imiscuindo-se, portanto, em matéria eminentemente administrativa, ao ponto de definir, inclusive, a obrigação de disponibilizar um sistema de agendamento acessível, preferencialmente digital , e de assegurar a equidade na distribuição de horários entre esportes masculinos e femininos.

Neste particular, importa reforçar que, à luz do art. 61, § 1º, II, "b", da CF/88, c/c o art. 77, VI, da Constituição do Estado da Bahia, é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de proposta de lei que implique atribuições aos órgãos do Poder Executivo.

A própria Lei Orgânica do Município estabelece, em seu art. 54, o seguinte, *in verbis*:

> **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;

Neste contexto, não há como deixar de reconhecer que o projeto em análise, ao disciplinar a gestão e o controle dos equipamentos esportivos, impõe uma série de novas atribuições a órgãos do Poder Executivo. Os artigos 1º, 2º e 3º, por exemplo, estabelecem a obrigação de a "Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer" implementar um sistema de gestão, assegurar a equidade na distribuição de horários e disponibilizar um sistema de agendamento digital com ampla publicidade.

Tais disposições consistem em indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo, violando, em última análise, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF), eis

que não apenas oneram a estrutura administrativa existente, como também engessam a Administração, retirando do Chefe do Poder Executivo a discricionariedade para organizar seus serviços e alocar seus recursos humanos da forma que julgar mais eficiente para a consecução do interesse público.

Embora seja louvável a iniciativa que institui uma política pública que favorece a organização do desporto no Município, não se pode admitir que, com isso, se criem atribuições diversas aos órgãos do Poder Executivo e, mais grave ainda, se delimitem diretrizes de gestão sem a necessária análise do impacto orçamentário e a indicação das fontes de recursos.

De fato, apenas agrava a situação o fato de o projeto criar despesas obrigatórias sem o devido lastro fiscal. A ausência de um prévio estudo de impacto orçamentário e financeiro representa uma violação direta à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e, de modo especial, à nossa Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

> Art. 54 - [...]
>
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto em lei, **sendo que qualquer projeto de lei que implique despesa deverá ser acompanhado de indicação das fontes orçamentárias de recursos, bem como do respectivo estudo de impacto**.
>
> Art. 146 - Nenhuma lei que crie ou aumente a despesa, será executada sem que dela conste à **indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo.**

O tema também é tratado na própria Constituição Federal, ao dispor, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que "***a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro***" (art. 113). Na espécie, apesar de se tratar de proposta que implica, necessariamente, impacto orçamentário e financeiro, está desacompanhada do respectivo estudo.

Nesse sentido, 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 serviços administrativos e criar novas atribuições e despesas para uma Secretaria

Municipal, 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 maxima venia*, não há outro caminho para a redação final sob exame senão o veto integral da proposta, vez que eivada 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, portanto, para além da inconstitucionalidade formal, a proposta incorre também em inconstitucionalidade material, em função da violação ao princípio da separação dos poderes, pilar do Estado Democrático de Direito.

Assim, Senhor Presidente, em que pese a louvável iniciativa parlamentar, diante das considerações apresentadas, somos levados a apor o presente veto integral 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**