ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL

Ilhéus (BA), 29 de outubro de 2025.

MENSAGEM DE VETO À REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 071-2025.

MENSAGEM N° 020/2025 – 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 071/2025, de autoria parlamentar, que "***institui o Programa Municipal de Expansão da Rede de Creches Públicas nas regiões Sul, Norte e no bairro Vilela, no Município de Ilhéus, e dá outras providências***".

Embora reconheçamos o nobilíssimo propósito do legislador em ampliar o acesso à educação infantil em nossa cidade, a proposição em análise padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade, de natureza formal e material, que compelem à aposição do veto, pelas razões 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. Isso porque a proposição, ao instituir o "***Programa Municipal de Expansão da Rede de Creches Públicas***", impor novas e específicas atribuições a uma Secretaria Municipal, detalhar a estrutura de pessoal e funcionamento dos serviços, e determinar a execução de políticas que implicam em significativo aumento de despesa, usurpa prerrogativa que a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal reservam de forma exclusiva ao Poder Executivo.

A fundamentação deste veto assenta-se, portanto, na inconstitucionalidade formal, também conhecida na doutrina como nomodinâmica, a qual não diz respeito ao mérito ou ao conteúdo da norma, mas a um defeito em sua gênese, que ocorre quando o rito de formação da lei desrespeita o processo legislativo delineado na Constituição ou, como no presente caso, quando a proposição é de autoria de autoridade incompetente para a matéria.

Tal falha procedimental se materializa pela usurpação da chamada iniciativa privativa — ou reservada —, que é a prerrogativa exclusiva e intransferível conferida a determinado Poder ou autoridade para dar início ao processo de criação de leis sobre temas específicos.

Pois bem!

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), *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 **<u>administração em geral, como a fixação das diretrizes políticas da administração e a disciplina das atividades administrativas</u>** (direção superior da Administração Federal), a **<u>iniciativa de projetos de lei</u>** 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**;
>
> [...]

A proposição legislativa em análise trata, inequivocamente, de matéria circunscrita ao interesse local, especificamente sobre a criação do "***Programa Municipal de Expansão da Rede de Creches Públicas***", que visa à ampliação do atendimento a crianças de 0 a 5 anos para garantir o acesso à educação infantil e promover o desenvolvimento social, matéria de relevante interesse para a população.

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:
>
> [...]
>
> **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 a criação de um programa cuja efetivação impõe novas e complexas rotinas à Administração, imiscuindo-se, portanto, em matéria eminentemente administrativa, ao ponto de definir que o Poder Executivo deverá assegurar o funcionamento das creches em horário específico, das 8h às 17h (art. 3º, IV), garantir uma equipe multidisciplinar com composição previamente detalhada, incluindo assistente social e psicólogo escolar (Art. 3º, V) , e, mais criticamente, determinar um sistema de fiscalização e pareceres semestrais por parte de conselhos (Art. 6º), detalhando o modo de agir da gestão pública.

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;
>
> [...]

Com o fito de subsidiar a análise com elementos da realidade administrativa, e em razão do evidente impacto financeiro e operacional da proposição, solicitou-se manifestação técnica da Secretaria Municipal de Educação, órgão cuja esfera de atribuições seria diretamente afetada pela nova lei.

A resposta, materializada na Comunicação Interna GAB/SEC nº 0904/2025, corrobora de forma inequívoca a contrariedade ao interesse público aqui apontada, demonstrando que a criação de um novo programa seria não apenas desnecessária, mas prejudicial ao planejamento já em curso.

Primeiramente, a Secretaria esclarece que a ampliação da rede de educação infantil já é uma política pública em andamento, devidamente contemplada nos instrumentos de planejamento do Município. O parecer técnico informa que tanto o Plano Plurianual (PPA), sancionado pela Lei n.º 4.351/2025, quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) já "***preveem a construção de novas unidades escolares de educação infantil (creches e pré-escolas) em áreas com maior demanda populacional e vulnerabilidade social***".

Ademais, o documento ressalta que os mesmos instrumentos orçamentários já asseguram recursos para a "***retomada e conclusão das obras das creches localizadas nos bairros Santo Antônio de Pádua e Nossa Senhora da Vitória***", ações que por si só representarão um acréscimo significativo na oferta de vagas.

Nestas circunstâncias, a Pasta conclui que a instituição do programa proposto pelo Legislativo configuraria uma "***redundância de esforços***", podendo, inclusive, "***comprometer a execução eficiente das ações já planejadas e orçamentariamente previstas***". Em suma, a proposição legislativa cria um programa para executar um objetivo que a Administração Pública não apenas já persegue, como também já possui planejamento e orçamento definidos para tal.

Outrossim, sobre o tema, releva pontuar que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia tem reiteradamente decidido pela inconstitucionalidade de propostas legislativas de autoria parlamentar que impliquem alteração na organização administrativa com o respectivo aumento de despesa, inclusive em caso oriundo desta própria municipalidade, conforme se vê do seguinte precedente:

> [...] MUNICIPIO DE ILHEUS Advogado (s): ACORDÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3 .975/18 DO MUNICÍPIO DE ILHÉUS. NORMA QUE CONFERIU GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO PARA TODAS AS PESSOAS COMPREENDIDAS NA FAIXA ETÁRIA ENTRE 60 (SESSENTA) E 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. **LEGISLAÇÃO IMPUGNADA QUE PADECE DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS DESCONSIDEROU A INICIATIVA DO PREFEITO PARA CRIAR A REFERIDA NORMA . LEI QUE VERSA SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS E QUE IMPLICA AUMENTO OU REDUÇÃO DE DESPESA. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO CONFORME ART. 77, INC. VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. INVASÃO DAS ESFERAS DE COMPETÊNCIA DOS**

PODERES DA REPÚBLICA. ART. 1.º § 2 .º E ART. 2.º, INC. VII, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA . 1. In casu, o Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado da Bahia – Sintran alegou que a nova redação do art. 4.º da Lei Municipal n .º 2.939/01, dada pela Lei n.º 3.975/18 do Município de Ilhéus, a fim de estender a gratuidade do transporte público coletivo no Município de Ilhéus a todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, padece de inconstitucionalidade formal e material . 2. Primeiramente, refuta-se a alegação de inconstitucionalidade material, tendo em vista que o STF, por meio da ADI 3.768/DF, já reconheceu a constitucionalidade nomoestática do art. 39, § 3 .º, do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/03), que versa sobre a possibilidade da legislação local assegurar a gratuidade dos transportes coletivos públicos às pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos. 3 . Contudo, a legislação impugnada (Lei n.º 3.975/18) padece de vício de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que Câmara Municipal de Ilhéus desconsiderou a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para criar a referida norma. 4 . **Nessa esteira, é cediço que o art. 77, inc. VII, da Constituição Estadual do Estado da Bahia, determina que o projeto de lei sobre organização administrativa e serviços públicos, que demande aumento ou redução de despesas, apenas pode ser apresentado ao Poder Legislativo por iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 5 . Assim, a Câmara Municipal de Ilhéus, através da Lei Municipal n.º 3.975/18, contrariou a estrutura simétrica do processo legislativo, de modo a atentar contra a Constituição da Bahia, em virtude de ter ignorado a iniciativa do Chefe do Executivo para propositura de norma que**

versa sobre serviços públicos e que implique em aumento ou redução de despesas. 6 . **Ademais, consoante expressamente disposto no art. 2.º da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 1 .º, § 2.º e art. 2.º, V, ambos da Constituição do Estado da Bahia, os Poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si, de sorte que a atuação das funções típicas do Legislativo Municipal não pode desconsiderar os limites de atuação privativa do Poder Executivo Municipal, sob pena de invasão das esferas de competência**. 7. Nessa senda, conclui-se pela inconstitucionalidade nomodinâmica (formal) da Lei n.º 3.975/18 do Município de Ilhéus (ID 3427018), que modificou o art . 4.º da Lei Municipal n.º 2.939/01, a fim de estender a gratuidade do transporte público coletivo no Município de Ilhéus a todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, por violação art . 1.º, § 2.º, art. 2 .º, inc. V e art. 77, inc. VII, todos da Constituição do Estado da Bahia . Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 8008893-62.2019.8 .05.0000, em que é requerente, o Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado da Bahia, e requerido, a Município de Ilhéus, tendo como interveniente, o Estado da Bahia. ACORDAM os Desembargadores integrantes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em sua composição plenária, em declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 3 .975/18, que conferiu nova redação ao art. 4.º, da Lei n.º 2 .939/01, do Município de Ilhéus. Sala de Sessões, de de 2022. Presidente Desª. Joanice Maria Guimarães de Jesus Relatora Procurador (a) de Justiça JG16 (TJ-BA - Argüição de Inconstitucionalidade: 80088936220198050000, Relator.: JOANICE MARIA GUIMARAES DE JESUS, Data de

Julgamento: 23/03/2022, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 24/03/2022)

Embora seja louvável a iniciativa que busca ampliar o acesso à educação infantil em nosso Município, não se pode admitir que, a pretexto de alcançar tal objetivo, se criem atribuições novas e complexas aos órgãos do Poder Executivo e, mais grave ainda, se institua um programa que gera vultosas despesas novas — com a construção de unidades e contratação de pessoal — sem a indispensável análise prévia de impacto orçamentário-financeiro e a indicação específica das fontes de custeio.

De fato, conforme já exposto pela própria Secretaria de Educação, 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, a proposta implica, necessariamente, na criação de despesa obrigatória de caráter continuado, referente à implementação e manutenção do "***Programa Municipal de Expansão da Rede de Creches Públicas***", notadamente com a construção de novas unidades, reformas e a contratação da ampla equipe multidisciplinar detalhada no projeto.

Neste contexto, embora o art. 5º, inciso II, do Projeto de Lei nº 071/2025 se limite a autorizar a inclusão do programa nas leis orçamentárias do município, a proposição está completamente desacompanhada do respectivo e indispensável estudo de impacto orçamentário-financeiro, exigido para a instituição de novas despesas, especialmente as de caráter continuado.

Não obstante o entendimento já exposto pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a ausência de prévia dotação orçamentária e autorização na LDO constitui vício situado no plano da eficácia (*vide ADIs 7.391, 6.091 e 6.118*), não se pode ignorar que tal mácula, além de violar norma específica da Lei Orgânica Municipal, notadamente o parágrafo único do art. 54, inviabiliza a própria finalidade para a qual a norma se destina, não sendo razoável, tampouco responsável do ponto de vista fiscal, sancionar proposta para a qual se sabe inexistirem condições efetivas de ser executada.

Com efeito, os vícios materiais e a inexequibilidade orçamentária aqui expostos são consequência direta da mácula original: o vício de iniciativa. Ao legislar sobre a criação de um Programa Municipal de Expansão da Rede de Creches Públicas, definindo o horário de funcionamento das unidades, impondo à Administração a obrigação de garantir

uma equipe multidisciplinar com composição específica e de submeter o programa a um sistema de fiscalização e pareceres semestrais por parte de conselhos, 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. 7º 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