

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

Ilhéus (BA), 08 de setembro de 2025.

MENSAGEM DE VETO À REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 011-2025.

MENSAGEM Nº 007/2025 – Gabinete

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

Senhor Presidente,

Comunico 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 011/2025, de autoria parlamentar, que “Dá nova redação ao art. 1º, aos incisos I e III, do art. 2º e ao parágrafo §3º do art. 3º da Lei nº 3.338/2008, que institui penalidades à prática de discriminação em razão de orientação sexual, e dá outras providências”.

Ainda que reconheçamos o elevado propósito do legislador em aprimorar os mecanismos de combate à discriminação, a proposição em análise padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal, que nos compele à oposição do veto, pelas razões de direito a seguir expostas.

A mácula do projeto reside na usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo sobre a matéria. Embora se trate de projeto circunscrito à alteração de lei já existente, verifica-se que sua efetivação trará repercussões relevantes e inevitáveis quanto à atuação da estrutura administrativa, matéria cuja iniciativa, conforme a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal (LOM), é reservada ao Prefeito.

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.

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

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. Nesse sentido, dispõe a Carta Magna:

Art. 61. [...]

§ 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, 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;

É precisamente na violação a essa competência que reside a inconstitucionalidade formal do presente Projeto de Lei. Embora a proposição se limite, aparentemente, a alterar uma lei existente, sua efetivação impõe ao Poder Executivo repercussões de tal magnitude que sua implementação demandaria, na prática, uma profunda e indevida reorganização da estrutura e do funcionamento da máquina administrativa.

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

O projeto, ao pretender incluir na Lei nº 3.338/2008 os conceitos de "identidade de gênero ou características sexuais", extrapola a mera ampliação do escopo da norma. Ele introduz no ordenamento jurídico local categorias de elevada complexidade, de natureza eminentemente subjetiva e que carecem de parâmetros objetivos para sua fiscalização. A aplicação de tal medida trará consequências inevitáveis para a rotina, o fluxo de trabalho e, em última análise, para as atribuições dos órgãos administrativos responsáveis pela apuração e punição das infrações.

Com efeito, a fiscalização de atos discriminatórios baseados em "identidade de gênero" ou "características sexuais" não se resume a uma verificação documental. Pelo contrário, exigirá dos agentes públicos uma análise aprofundada de contextos sociais, interpessoais e psicológicos para a qual a estrutura administrativa atual não está preparada. A ausência de pessoal com capacitação técnica específica para lidar com a delicadeza e a complexidade do tema cria um cenário de grave insegurança jurídica. Sem diretrizes claras, os servidores responsáveis pela fiscalização estariam expostos ao risco de cometerem arbitrariedades ou, por outro lado, de se omitirem por receio de uma interpretação equivocada. A nova atribuição imposta pelo Legislativo altera, na prática, a natureza do trabalho, o perfil de qualificação exigido e, conseqüentemente, a própria estrutura funcional dos órgãos de fiscalização.

Portanto, ao impor uma mudança que obriga o Executivo a readequar seus processos, a capacitar de forma especializada seus servidores e a criar novos protocolos de atuação, o projeto de lei interfere diretamente na estruturação e nas atribuições dos órgãos da administração. Não se trata de uma simples alteração legislativa, mas de uma imposição que gera uma reorganização administrativa de fato, matéria cuja iniciativa, repita-se, é exclusiva do Prefeito. Sancionar a presente lei seria permitir que, por via transversa, o Legislativo ditasse a organização e o funcionamento da máquina administrativa, em clara ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal e no art. 8º de nossa 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

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

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 atos 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.”
(ADIIn – 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 esboço 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 evitado 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

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

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 ceto, 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

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

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