

**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 072-2025.

MENSAGEM Nº 017/2025 – 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 072/2025, de autoria parlamentar, que “Institui a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas Diagnosticadas com HIV, Doença de Parkinson, Alzheimer, Esclerose Múltipla, Esclerose Lateral Amiotrófica (ELA) e Doenças Hematológicas Crônicas, garantindo prioridade em atendimentos, isenções fiscais, auxílio financeiro e acesso à moradia digna no Município de Ilhéus, e dá outras providências”.

Embora reconheçamos o nobilíssimo propósito do legislador em instituir uma política de amparo a cidadãos em condição de extrema vulnerabilidade, a proposição em análise padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade, de natureza formal e material, que compõem à oposição do veto, pelas razões de direito a seguir expostas.

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

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 instituir uma complexa política pública, criar despesas diretas, conceder isenções fiscais e impor um vasto rol de atribuições a diversas Secretarias Municipais, usurpa prerrogativa que a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal reservam de forma exclusiva ao Poder Executivo.

A fundamentação deste veto assenta-se, primordialmente, na inconstitucionalidade formal, também conhecida na doutrina como nomodinâmica. Este vício 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.

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) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** 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.

**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA 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 instituição de uma ampla política pública voltada à saúde e à assistência social, matérias de competência comum e 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;

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

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

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 direitos e benefícios cuja efetivação impõe novas e complexas rotinas à Administração, imiscuindo-se, portanto, em matéria eminentemente administrativa, ao ponto de definir, inclusive, a obrigação de conceder prioridade em múltiplos serviços públicos, de instituir um novo auxílio financeiro, de conceder isenções fiscais, de criar uma carteira de identificação específica e de determinar a reserva de vagas em programas habitacionais.

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;

IV. matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Neste contexto, não há como deixar de reconhecer que o projeto em análise, ao instituir a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Crônicas Graves, impõe uma série de novas e complexas atribuições a órgãos do Poder Executivo. O art. 3º, por exemplo, estabelece a obrigação de a "**Secretaria Municipal de Saúde, em articulação com a Secretaria de Promoção Social e Combate a Pobreza e a Secretaria da Fazenda**", regulamentar, implementar e monitorar toda a política, enquanto o art. 2º cria uma gama de novos serviços e benefícios — como acompanhamento por equipe multidisciplinar (inciso II), concessão de auxílio financeiro (inciso V) e emissão de carteira de identificação (inciso VII) — que deverão ser administrados e executados pela Prefeitura.

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

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, alocar seus recursos humanos e gerir o orçamento da forma que julgar mais eficiente para a consecução do interesse público.

Embora seja louvável a iniciativa que busca amparar cidadãos em situação de vulnerabilidade, não se pode admitir que, com isso, se criem atribuições diversas aos órgãos do Poder Executivo e, mais grave ainda, se instituem novos auxílios e isenções fiscais sem a necessária análise prévia do impacto orçamentário e a indicação das fontes de custeio.

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 a 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, a criação de novas despesas, como o "Auxílio financeiro emergencial" (art. 2º, V), e a renúncia de receita, por meio da "Isenção de taxas municipais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)" (art. 2º, IV), e, ainda assim, está desacompanhada do respectivo estudo.

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

A menção genérica no art. 4º de que as despesas "correrão por conta das dotações orçamentárias próprias do município" é absolutamente insuficiente para satisfazer a exigência legal, pois não indica a fonte específica nem mensura o impacto nas finanças municipais. Sancionar uma norma com tamanha imprecisão fiscal seria um ato de grave imprudência administrativa, com potencial para desequilibrar as contas públicas e comprometer a prestação de outros serviços essenciais à população.

Com efeito, os vícios materiais e a inexequibilidade operacional aqui expostos são consequência direta da mácula original: o vício de iniciativa. Ao legislar sobre a criação de uma complexa política pública, instituindo novos auxílios, concedendo isenções fiscais e criando despesas, 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. (ADIIn – Medida Cautelar – n. 1.391 – SP, Min Celso de Mello).

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

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.

ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL

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



Prefeitura Municipal de Ilhéus
Estado da Bahia
CASA CIVIL

Decreto nº xxx, de xx de Dezembro de 20xx

Dispõe sobre a recomposição da representação governamental no **Conselho Municipal de Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)**, incluindo a Secretaria Municipal da **Relações Institucionais**, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE ILHÉUS, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, especialmente o disposto na Lei Municipal nº 3.863 de 12 de junho de 2017 e Lei Municipal nº 3.877 de 21 de Agosto de 2017, Art. 5º, que dispõe sobre a composição do conselheiros, sendo ao total 15, sendo 1/3 por representantes governamentais e 2/3 por representantes da sociedade civil, no Conselho Municipal de **Conselho Segurança Alimentar e Nutricional CONSEA**.

DECRETA:

Art. 1º Fica incluída, na composição da representação governamental do **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional CONSEA**, a **Secretaria Municipal, Relações Institucionais** com um (1) representante titular e um (1) suplente, observando-se o limite total de membros estabelecido na legislação vigente.

Art. 2º A inclusão da Secretaria de **Relações Institucionais**, se dará em virtude da recomposição, respeitando o princípio da paridade e o número máximo de membros estabelecido.

Art. 3º A Secretaria Municipal de **Relações Institucionais** indica formalmente seus representantes titular e suplente, contados da publicação deste Decreto.

- **MARCELO GOMES BANDEIRA** (TITULAR)
- **JOSE ARISTON DA SILVA** (SUPLENTE)

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito Municipal de Ilhéus, Estado da Bahia, em 07 de Outubro de 2025, 490º de Capitania e 143º de elevação à Cidade.

VALDERICO LUIZ DOS REIS JÚNIOR

Prefeito