



PREFEITURA DE GOIÂNIA

Gabinete do Prefeito

Goiânia, 11 de setembro de 2019

MENSAGEM nº G-060/2019

Veto Integral ao Autógrafo de Lei nº 098/19
PL – nº 330/2018, Processo nº 2018002054
Autoria: Vereador Zander

RAZÕES DO VETO

**Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,**

No uso da prerrogativa que me é assegurada pelo art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, **Vetado Integralmente**, o incluso Autógrafo de Lei nº 098/19, de 14 de agosto de 2018, que “*Autoriza a criação de Serviço de Atendimento Móvel Veterinário (SAMUvet) para resgate e socorro de animais em vias públicas*”, oriundo do Projeto de Lei nº 330/2018, Processo nº 2018002054, de autoria do Vereador Zander.

Em análise ao aludido Autógrafo de Lei, o mesmo pretende autorizar a criação de serviço de atendimento móvel veterinário (SAMUvet) para resgate e socorro de animais em vias públicas. Com efeito, o art. 1º do Autógrafo autoriza a criar o serviço de atendimento móvel veterinário (SAMUvet), com funcionamento 24 horas, para animais de rua como cães, gatos e cavalos.

Conforme preceitua o art. 2º do Autógrafo, o serviço do SAMUvet será acionado somente pela Polícia Militar, Corpo de Bombeiros ou Guarda Civil Metropolitana, e o veículo deverá ser equipado com diversos equipamentos e materiais necessários para emergência e atendimento de grandes animais, conforme descrito no art. 3º da proposição.

Como cediço, o Autógrafo de Lei vertente é formalmente inconstitucional, posto que se trata de ato normativo que cria novo serviço público, ensejando a alteração da organização administrativa, a criação de nova atribuição aos órgãos públicos municipais e o aumento de despesas sem a correlata e necessária indicação da fonte de custeio.

Neste ponto, não se pode olvidar que a Constituição Federal não somente repartiu a competência legislativa à luz do princípio da preponderância do interesse, como também estabeleceu hipóteses de iniciativa de lei reservada.



PREFEITURA DE GOIÂNIA

Nesse sentido, o constituinte originário atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a competência para deflagrar os processos legislativos atinentes à criação, a extinção e a modificação de cargos/empregos públicos, **assim como a iniciativa dos processos legislativos correlacionados às atribuições dos órgãos administrativos**. O art. 61, da CF/88, por sinal, afigura-se peremptório neste sentido, vejamos:

Art. 61. (...).

§ 1º São de **iniciativa privativa** do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (...) (grifo nosso)

Com efeito, a própria Constituição do Estado de Goiás dispõe que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal (art. 77, inc. V).

Mas não é só. O art. 89, inciso III, e art. 135 da Lei Orgânica do Município, conferiu ao Chefe do Poder Executivo Municipal a competência para deflagrar os processos legislativos atinentes *a criação, a estruturação e as* atribuições dos órgãos públicos da administração municipal.

Art. 89. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

I – (...);

III - a criação, a estruturação e as atribuições dos órgãos públicos da administração municipal;

Art. 135. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

Acerca do aspecto material, embora a Constituição da República em seu art. 30, inciso I, permita ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, o Autógrafo em questão invadiu a esfera do Poder do Estado em atribuir em seu art. 2º que o serviço do SAMUvet será acionado somente pelo Centro de Operações da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros ou Guarda Civil Metropolitana, sendo que os dois primeiros são órgãos da administração do Estado de Goiás e, assim sendo, cabe a eles determinar suas funções e atribuições. Em relação à Guarda Civil Metropolitana, esta compete ao Chefe do Poder Executivo, conforme prevê o art. 115, inciso VIII, da LOM, vejamos:

Art. 115. Compete privativamente ao Prefeito:

I – (...);

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;



PREFEITURA DE GOIÂNIA

Destarte, há iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Municipal para deflagrar processos legislativos que tenham por objetivo criar órgãos que integrem a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal. Logo, carece de sustentáculo jurídico-constitucional a proposição legislativa vertente, uma vez que a normativa pretende disciplinar, pela via da iniciativa parlamentar, a instituição e o funcionamento de órgão administrativo.

Ao imiscuir-se detalhadamente no funcionamento de estabelecimento ou serviço que sequer existe atualmente no organograma administrativo ou que é prestado pela Municipalidade, mas que poderá, a critério do gestor público, ser instituído ou prestado, a lei de iniciativa parlamentar acaba por usurpar iniciativa do Chefe do Poder Executivo para tratar das atribuições dos órgãos públicos.

Diante da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Municipal para deflagrar processos legislativos atinentes à matéria, convém pontuar que o fato de a normativa limitar-se a autorizar a criação de serviço de atendimento móvel veterinário (SAMUvet) não afasta o vício radical, genético, que a macula.

Isso porque o Autógrafo de Lei retirou do Chefe do Poder Executivo a faculdade que lhe foi constitucionalmente deferida de disciplinar o funcionamento da administração pública, isto é, a faculdade de apresentar projetos legislativos para disciplinar a forma mediante a qual órgãos públicos deverão ser implementados e suas respectivas atribuições (dentre estas, os serviços públicos prestados pelo órgão, como no caso em apreço).

Não foi por outra razão, inclusive, que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido que a iniciativa de leis atinentes ao conjunto de atribuições e tarefas a cargo dos órgãos da Administração Pública consiste em tema reservado ao Chefe do Poder Executivo, não podendo o Parlamento, por iniciativa própria, dispor sobre a temática, ainda que mediante lei autorizativa.

Por oportuno, colaciona-se os seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de ‘Abono Especial Mensal’ a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, ‘a’, da Constituição Federal. 5. Precedentes . 6. Procedência da ação. (ADI 1.955/RO, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá . Competência legislativa . Servidor Público . Regime jurídico . Vencimentos . Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade . Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado , Chefe do Poder Executivo . Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea ‘a’, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes . É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos.

É também o entendimento de diversos Tribunais de Justiça. Por todos, os seguintes precedentes exemplificativos, *in verbis*:



PREFEITURA DE GOIÂNIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU NOMODINÂMICA - LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - NORMA QUE AUTORIZA O DESTACAMENTO DA GUARDA MUNICIPAL PARA ATUAR JUNTO ÀS ESCOLAS - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA - CHEFE DO PODER EXECUTIVO - TRIPARTIÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITOS EX TUNC E COM EFICÁCIA ERGA OMNES. 1- Segundo o art. 61, § 1º, "b" e "c", da Constituição Federal e art. 63, parágrafo único, III e VI, da Constituição Estadual, a competência para iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração dos servidores públicos municipais e criação, estruturação e atribuições de suas secretarias é, respectivamente, privativa do Presidente da República e do Governador do Estado, e por simetria, no caso do Município, privativa do Prefeito, conforme o disposto no art. 80, parágrafo único, II e III, da Lei Orgânica Municipal de Vitória. 2- As regras da Constituição Federal sobre iniciativa reservada são de observância compulsória pelo Estado e pelos Municípios, que não poderão afastar-se do modelo estabelecido pelo legislador constituinte. 3- A apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado norma legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento do preceito, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo restringe-se às leis impositivas. Inteligência da Súmula 1 da CCJC da Câmara dos Deputados. 4- O poder de autorizar é intensamente ligado ao poder de não autorizar, apesar de se contraporem. Nessa mesma linha de raciocínio, a se admitir que uma lei possa "autorizar" o Chefe do Poder Executivo a praticar ato de sua competência privativa, forçoso será reconhecer a possibilidade de uma lei "não autorizar" a previsão constitucionalmente positivada. (...) (TJES, ADI 00007915320128080000, Pleno, Publicação 17/07/2012, Relator MANOEL ALVES RABELO)

Assim, afigura-se formalmente inconstitucional a proposição legislativa em comento, motivo pelo qual impõe-se o veto ao Autógrafo de Lei nº 098, de 14 de agosto de 2019, razão pela qual restituo **Integralmente Vetado**, confiante na sua manutenção.

Atenciosamente,

IRIS REZENDE
Prefeito de Goiânia