



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 60/2024

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 94, § 2º da Lei Orgânica do Município de Goiânia, devolvo a essa Casa de Leis, **vetado integralmente o Autógrafo de Lei nº 157, de 30 de outubro de 2024**, de autoria da Vereadora Katia Maria, que "Institui o Fórum Goianiense de Mudanças Climáticas e dá outras providências."

RAZÕES DO VETO

Embora louvável a iniciativa da parlamentar, a Procuradoria-Geral do Município manifestou-se pelo veto integral do autógrafo de lei, com base nas seguintes considerações:

.....

Por outro lado, é importante que seja averiguado se a matéria trazida a debate é possível de ser veiculada em lei de iniciativa parlamentar.

Como é cediço, as regras do devido processo legislativo são normas observância obrigatória, isto é, normas centrais do ordenamento jurídico, motivo pelo qual não podem ser ignoradas e descumpridas por quaisquer entes subnacionais, como também por eles modificada ou deturpada:

"(...). **As regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa -, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes (ADIn 822, mc, 5.2.93, Lex 175/105);** o princípio - que diz com as relações entre os poderes constituídos -, não obstante, e oponível a validade de normas constitucionais locais que, ao invés de disciplinar questões atinentes as bases do regime jurídico do pessoal do Estado, ocupa-se de temas pontuais de interesse de setores específicos do funcionalismo e cuja inserção, na Constituição local, representa fraude inequívoca a reserva de iniciativa do Governador para a legislação ordinária sobre a matéria (v.g., Pertence, in ADIn 231, cit., Lex 147/7 e ADIn 89, 4.2.93, Galvão, Lex 180/5,22)." (g.)

Neste contexto, convém lembrar que ao Chefe do Poder Executivo fora atribuída a competência para deflagrar os processos legislativos referentes a criação, a extinção e a modificação de cargos e empregos públicos, como também a iniciativa das proposições legislativas correlacionadas à criação, modificação e extinção de órgãos e entidades administrativas em particular. Também lhe foi atribuída a iniciativa de matérias relativas a matéria tributária e orçamentária.

Neste sentido, sobretudo, dispusera o art. 61, da Carta da República:

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)

Ademais, assim prevê a Constituição do Estado de Goiás:

Art. 77 - Compete **privativamente** ao Prefeito:

(...)

V - dispor sobre a **estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal**;

Por fim, assim preconiza a Lei Orgânica do Município na esfera local, vide art. 89 da LOM, que estabelece, *in verbis*:

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

I. A organização administrativa e as matérias orçamentárias, nos termos do art. 135;

II. Os serviços públicos municipais, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria e a fixação e alteração de remuneração, salvo as exceções previstas na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica;

III. A criação, a estruturação e as atribuições dos órgãos públicos da administração municipal.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do Prefeito, ressalvado o disposto no artigo 166, §§3º e 4º, da Constituição da República.

Segundo José Afonso da Silva[2], *a razão para que se atribui ao Chefe do Executivo o poder de iniciativa decorre do fato de a ele caber a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do ente; mais bem informados do que ninguém das necessidades, e dada a complexidade cada vez maior dos problemas a se resolver, estão os órgãos do Executivo tecnicamente mais bem aparelhados do que os parlamentares para preparar os projetos de lei.*

Hely Lopes Meirelles[3] também leciona no seguinte sentido:

A Prefeitura não pode legislar, **como a Câmara não pode administrar**. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nessa sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.**

E prossegue:

Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – **como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º, c/c art. 31)**, podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.

Nada obstante, há de se reconhecer que os temas submetidos a iniciativa reservada do Poder Executivo afiguram-se taxativos e excepcionais, motivo pelo qual não podem ser ampliados pela via interpretativa.

Devem, na realidade, ser analisados com auto contenção, já que não se pode, sem respaldo constitucional, ressaltar a regra geral no sentido de que a iniciativa de projetos de lei afigura-se, ordinariamente, concorrente:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

Não é por outra razão, aliás, que a esfera acadêmica e jurisprudencial tem compreendido, sobretudo em tempos mais recentes, que **temas correlacionados à Administração Pública, mas que não se confundem com as matérias tratadas pelo art. 61, da CF/88** (e,

consequentemente, pelo art. 77, da Constituição do Estado de Goiás e pelo art. 89 da Lei Orgânica do Município) **podem, a princípio, ser disciplinados por lei de origem parlamentar, desde que, evidentemente, não adentrem na gestão da coisa pública e não usurpem função deferida ao Executivo com preeminência, qual seja, a função administrativa.**

Nos termos do Tema 917 do Pretório Excelso, **não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores.**

Observa-se que o autógrafo de lei em testilha trouxe matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, não podendo ter iniciativa pela via parlamentar. Isso porque a matéria que se pretende dispor encontra-se eminentemente relacionada a novas atribuições de órgãos públicos, ao **instituir o Fórum Goianiense de Mudanças Climáticas, de caráter consultivo, vinculado e coordenado pela AMMA, prevendo suas competências e composição.**

Traz, além da criação de novo órgão responsável **para o enfrentamento dos problemas relacionados às mudanças climáticas e às suas consequências socioambientais e econômicas, atribuições e competências a serem exercidas por órgãos da Administração Municipal, o que deveria vir vinculado através de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.**

Ante todo o exposto, esta Especializada opina pelo veto integral ao Autógrafo de Lei n. 157, de 30 de outubro de 2024, uma vez que a matéria nele versada deve ser veiculada por lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, considerando que dispõe sobre matérias relativas a organização administrativa, criação e atribuições de órgão público.

Salienta-se, inclusive, ter sido este o entendimento proferido pela Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Goiânia nos autos do processo legislativo n. 5531079.

III. Conclusão

Ante todo o exposto, bem como considerando os aspectos formais e materiais da matéria, **opina-se pelo veto integral do autógrafo de lei n. 157/2024**, uma vez que diz respeito à matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, não podendo ser veiculada por lei de iniciativa parlamentar, nos termos do que foi indicado na fundamentação do presente Parecer.

.....

Portanto, com o devido acatamento às razões apresentadas no parecer jurídico retrocitado, submeto à apreciação de Vossas Excelências o **veto integral ao Autógrafo de Lei nº 157, de 2024.**

Goiânia, 2 de dezembro de 2024.

ROGÉRIO CRUZ
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999 -
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO