



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 58/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente e Senhores Vereadores,

Com fundamento no art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, devolvo a essa Casa de Leis, **vetado parcialmente**, o **Autógrafo de Lei nº 96, de 6 de maio de 2025** (SEI nº 6715789), oriundo do Processo Legislativo nº [002740.2024-66](#) de autoria do Vereador Isaías Ribeiro, que "Institui diretrizes para criação do Programa Patrulha da Pessoa Idosa, no Município de Goiânia."

Incide o veto sobre os arts 3º e 4º do Autógrafo de Lei, abaixo transcritos:

.....

Art. 3º O planejamento, a implementação e o monitoramento poderão ocorrer de forma articulada entre os órgãos responsáveis da administração municipal, por meio de:

I - identificação e seleção de casos a serem atendidos, após encaminhamento pelos órgãos da administração municipal, Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública;

II - visitas domiciliares periódicas e acompanhamento pelos órgãos responsáveis pelos casos selecionados;

III - verificação do cumprimento das medidas protetivas aplicadas e adoção das medidas cabíveis nos casos de descumprimento;

IV - encaminhamento das pessoas idosas vítimas de violência para os serviços de atendimento dos órgãos competentes;

V - capacitação permanente dos agentes públicos municipais envolvidos nas ações;

VI - realização de estudos e diagnóstico a partir das informações acumuladas no âmbito do Programa Patrulha da Pessoa Idosa, visando ao aperfeiçoamento das políticas públicas que busquem a prevenção e o combate à violência.

Art. 4º Para a realização das ações do Programa Patrulha da Pessoa Idosa, poderão ser firmados convênios, contratos de repasse, termos de cooperação ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades dos poderes municipal, estadual, federal e de outros municípios, e também com entidades privadas.

.....

Embora reconheça o mérito da proposta legislativa, que visa estabelecer mecanismos de proteção e atendimento à pessoa idosa em situação de vulnerabilidade ou violência, faz-se necessário opor veto aos arts. 3º e 4º do Autógrafo, pelos fundamentos que passo a expor.

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município, por meio do Parecer Jurídico nº 2062/2025 (SEI nº 6828137), manifestou pelo veto parcial do Autógrafo de Lei, especificamente do disposto nos arts. 3º e 4º, considerando que tais dispositivos trazem

atribuições relacionadas ao planejamento, implementação e monitoramento a serem feitos por órgãos da administração pública municipal. São previstas, portanto, novas atribuições a serem exercidas por órgãos do executivo, o que apenas poderia ter sido feito por lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, bem como "autoriza" o Poder Executivo a desenvolver ações, o que implica em indevida ingerência do Poder Legislativo sobre o Executivo, eis que tais atos são de gestão e típicos do Poder Executivo, conforme se transcreve abaixo:

.....

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, é 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 relembrar 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.

.....

Segundo José Afonso da Silva^[1], *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 federativo; 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.*

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.

.....

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.**

Isto é, desde que não ofendam o princípio da separação e harmonia dos poderes (art. 2º, da CRFB), ainda que acabem por incrementar despesas para o erário.

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.**

.....

Conforme já mencionado, a iniciativa privativa do Chefe do Executivo não é regra no nosso ordenamento, devendo, portanto, ser interpretada em sentido estrito. A Constituição prevê que é exclusiva do Presidente da República (e aos demais chefes do Executivo) a tarefa de propor projetos de leis sobre criação e extinção de órgãos e ministérios da Administração Pública. A *contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Ainda, o legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania, além do desempenho da função administrativa do Executivo, de modo que, segundo teoria já aventada pelo STF, é vedada a lei de iniciativa parlamentar que vise o redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições e inovando a própria função institucional da unidade orgânica^[3].

Assim sendo, a mera instituição de política pública é possível de ser feita através de lei de iniciativa parlamentar. O que não pode ocorrer é a criação de novos órgãos ou a sua reestruturação e atribuição de novas competências.

Apesar de ser possível a instituição da política pública relativa à criação do Programa Patrulha da Pessoa Idosa por lei de iniciativa parlamentar, percebe-se que o **art. 3º** e seus incisos trazem atribuições relacionadas ao planejamento, implementação e monitoramento a serem feitos por órgãos da administração municipal. São previstas, portanto, novas atribuições a serem exercidas por órgãos do executivo, o que apenas poderia ter sido feita através de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Ademais, o **art. 4º** prevê que, para a realização das ações do Programa Patrulha da Pessoa Idosa, “poderão” ser firmados convênios, contratos de repasse, termos de cooperação ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades dos poderes municipal, estadual, federal e de outros municípios e também com entidades privadas. Tais disposições afrontam o princípio da separação de poderes, uma vez que se tratam de atos de gestão típicos do Poder Executivo, de modo que o presente autógrafo de lei, de origem parlamentar, usurpa uma competência do Chefe do Poder Executivo determinar a prática de atos de gestão.

Por conter a expressão “poderão ser firmados”, o autógrafo de lei em análise traz uma “autorização”. A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Neste sentido, diversos Tribunais de Justiça pátrios indicam a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

.....

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO (...)- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vínculo de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

.....

O Poder Legislativo não pode impor, sequer “autorizar” o Poder Executivo a celebrar convênios e/ou parcerias público-privadas. Trata-se de atos de gestão, próprios do Poder Executivo. Salienta-se que o Poder Executivo não precisa de autorização do legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência.

Ante todo o exposto, esta Especializada opina pelo **veto parcial** do Autógrafo de lei n. 96, de 6 de maio de 2025, com relação ao **art. 3º e seus incisos e art. 4º**, nos termos da fundamentação deste Parecer.

III. Conclusão

Ante todo o exposto, esta Especializada opina pelo **veto parcial** do Autógrafo de Lei n. 96, de 6 de maio de 2025, oriundo do Projeto de Lei n. 130/2024, Processo Legislativo n. 00000.002740.2024-66, com relação ao **caput e incisos do art. 3º e ao art. 4º**, nos termos do fundamentado neste Parecer.

.....

O Autógrafo de Lei pretende instituir diretrizes para a criação do Programa Patrulha da Pessoa Idosa no Município de Goiânia, com o objetivo de prevenir e combater situações de violência contra a pessoa idosa, por meio de ações interinstitucionais e atendimento humanizado.

Contudo, ao ser submetido à análise da Procuradoria-Geral do Município, foi apontado vício de iniciativa em relação a trechos específicos da norma, notadamente os arts. 3º e 4º do Autógrafo, por criarem obrigações diretas à administração pública, o que constitui matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do [art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.](#)

A previsão de atribuições a órgãos e agentes públicos (art. 3º e seus incisos), bem como a autorização legislativa para a celebração de convênios e parcerias (art. 4º), configura ingerência na esfera de competência do Executivo, sendo passível de veto por afronta ao princípio da separação dos poderes.

A preservação do equilíbrio entre os Poderes impõe o respeito ao princípio da separação funcional, assegurando a autonomia do Executivo na definição de políticas públicas, bem como na condução de sua estrutura organizacional e administrativa. A interferência do Legislativo na seara executiva, mediante imposição de deveres operacionais, compromete a harmonia entre os Poderes e afronta a cláusula de reserva de iniciativa, cuja observância é condição de validade formal da norma. Tais limites são reforçados pela doutrina e pela jurisprudência constitucional, sobretudo nos julgados em que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a nulidade de normas que, a pretexto de estabelecer diretrizes, invadem a esfera de gestão administrativa do Poder Executivo.

Importa mencionar o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (RE 878911/MG), segundo o qual proposições parlamentares que criam obrigações à administração pública, sem respaldo em iniciativa do Executivo, violam a cláusula de reserva de iniciativa e a autonomia administrativa.

Ressalto, por fim, que o veto ora proposto não compromete os demais dispositivos do Projeto de Lei, que preservam seu conteúdo programático e os objetivos fundamentais da proposição.

Cabe frisar que os objetivos traçados pela proposição legislativa, voltados à proteção da pessoa idosa em situação de vulnerabilidade, permanecem resguardados no corpo da norma a ser sancionada. A eventual criação do Programa Patrulha da Pessoa Idosa poderá ser avaliada e implementada pela administração pública por meio de decreto ou outro instrumento regulamentar, com base nos dispositivos remanescentes e dentro dos limites constitucionais. Assim, o veto ora proposto não impede a concretização das ações pretendidas,

mas apenas corrige excessos formais que comprometeriam a constitucionalidade do diploma legal.

Essas, Excelentíssimo Senhor Presidente e nobres parlamentares, são as razões que conduziram ao voto parcial do Autógrafo de Lei nº 96, de 2025, especificamente o *caput* e incisos do art. 3º e ao art. 4º, por vício formal de iniciativa, nos termos da manifestação jurídica deste Poder, as quais submeto à apreciação dos Senhores Membros do Poder Legislativo, na expectativa de acolhimento.

Goiânia, 26 de maio de 2025.

SANDRO MABEL
Prefeito de Goiânia

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

Referência: Processo Nº 25.38.000000108-6

SEI Nº 6977715v1