

**MENSAGEM Nº. 037/2025**

À sua Excelência o Senhor  
Eriko Samuel Xavier de Oliveira  
Presidente da Câmara Municipal do Natal

**Natal, 25 de março de 2025.**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente **Projeto de Lei n.º 375/2022**, de autoria da Vereadora Brisa Bracchi, subscrito pelos Vereadores Daniel Valença, Tércio Tinoco, João Batista e pela Vereadora Thabatta Pimenta, aprovado em sessão plenária realizada no dia 26 de fevereiro de 2025 que “*Dispõe sobre a Política Municipal de Implantação e Manutenção de Abrigos de Passageiros em Natal e dá outras providências*”, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX e X, e 39, § 1º, todos da Lei Orgânica do Município, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

**RAZÕES DE VETO**

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal instituir, nesta Municipalidade, a Política Municipal de Implantação e Manutenção de Abrigos de Passageiros, a qual será executada pelo Pode Executivo Municipal e tem como finalidade a implantação e conservação dos Abrigos de Passageiros do transporte público (**art. 1º, parágrafo único**).

Prevê, entre outros objetivos, que deve ser realizado inventário de todos os abrigos de passageiros da cidade, que todos os pontos de parada de ônibus devem ser equipados com abrigo de passageiros, sendo que todos estes deverão seguir as normas NBR 9050 de Acessibilidade e contemplar equipamento de exibição das linhas de transporte coletivo que atendem a localidade e os horários de passagem dos transportes. (**art. 2º**)

Ademais, estabelece que o Poder Público Municipal deverá realizar avaliações periódicas por meio de relatórios técnicos contendo avaliação das condições físicas e ambientais



Incluído e Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 736060 - ERICA GONDIM MOREIRA  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=653cdf0e48de845fbef30ff354a89512&param2=11739041&param3=1410798>  
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 25/03/2025 às 11:12:11

fls. 11



Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 735899 - PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=fb0963c5e8b8fe2824ccc38e4a55145f&param2=11744982&param3=1410798>  
Documento assinado em 25/03/2025 às 15:26:48

fls. 11

dos abrigos de passageiros, documento detalhando a situação estrutural de cada unidade e elaboração de diretrizes para reformas a serem executadas, os quais devem ser publicados na página oficial da Prefeitura e no Diário Oficial do Município (**art.3º, parágrafos 1º - 2º; art. 4º, I-III, parágrafo único**).

Com efeito, os fins buscados pelo Poder Legislativo Municipal com o presente Projeto de Lei afiguram-se claramente louváveis, vez que propõe melhorias nos abrigos de passageiros com a requalificação e modernização destes. No entanto, tal proposição não merece prosperar em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

Nessa esteira, há que se observar que o Projeto de Lei ora em exame, nos moldes em que foi apresentado, acaba por adentrar, de forma indevida, nos juízos de oportunidade e conveniência pertencentes ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Isso porque, busca estabelecer diretrizes para a instalação, manutenção e fiscalização de abrigos em pontos de ônibus da cidade, prevendo critérios técnicos para a estrutura, acessibilidade e conforto dos usuários do transporte público.

Desse modo, constata-se, nesta proposição de lei, a existência de **inconstitucionalidade de caráter material, vez que o seu conteúdo se afigura como invasão à forma de administrar do Poder Executivo Municipal.**

É que, no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, como ocorre na espécie, imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), **violando o princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétreia, nos termos do art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição da República.**

Efetivamente, compete ao Executivo especialmente a função de administrar, a qual se institui por meio de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, esta proposição legislativa revela patente ingerência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam os poderes de gestão política e administrativa.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, afronta direta ao **princípio fundamental da separação dos poderes**, garantido no ***art. 2.º*** da Constituição da



República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – **LOM** em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal), senão vejamos as respectivas redações:

***Constituição Federal:***

***“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”***

***Art. 29º. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.***

***LOM:***

***“Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.***

A respeito da cláusula da reserva de administração, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou da seguinte forma, *in verbis*:

***“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e***



*importa em atuação ‘ultra vires’ do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF, RE 427574 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012)*

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, ‘b’, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

*(...)*

*4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.*

*5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, ADI 3343, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Pleno, j. 01/09/2011, DJe 221 21/11/2011, Pub. 22/11/2011, Ement. Vol. 02630-01, p. 00001)*

Por outro lado, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer objetivos a serem implementados diretamente pelo Executivo Municipal, por meio de seus



Incluído e Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 736060 - ERICA GONDIM MOREIRA  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=653cdf0e48de845fbef30ff354a89512&param2=11739041&param3=1410798>  
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 25/03/2025 às 11:12:11

fls. 14



Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 735899 - PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=fb0963c5e8b8fe2824ccc38e4a55145f&param2=11744982&param3=1410798>  
Documento assinado em 25/03/2025 às 15:26:48

fls. 14

órgãos, acaba por incorrer em inconstitucionalidade de cunho formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias.

Cumpre salientar, ainda, que a execução do projeto pretendido, nos termos apresentados, implicará em inevitável aumento de gastos públicos, o que acaba por violar o disposto no art. 21, inciso X, c/c art. 39, § 1º, todos da Lei Orgânica do Município de Natal, segundo os quais compete privativamente ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa dos projetos de lei que versem sobre matéria financeira e orçamentária.

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a proposição sob análise, ao conferir novas atribuições que recairão inevitavelmente sobre órgãos da Administração Pública Municipal, interferindo na organização administrativa, bem como criando novas despesas para esta Municipalidade, invade a esfera de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal.

A propósito, ensina o administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

*“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.”*

(Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9.<sup>a</sup> ed., p. 431)

Consoante especifica a Carta da República em seu **art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”**, tem-se o seguinte:

*“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;”*  
(grifos acrescidos)

Tal disposição constitucional caracteriza-se como sendo de observância



Incluído e Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 736060 - ERICA GONDIM MOREIRA  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=653cdf0e48de845fbef30ff354a89512&param2=11739041&param3=1410798>  
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 25/03/2025 às 11:12:11

fls. 15



Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 735899 - PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=fb0963c5e8b8fe2824ccc38e4a55145f&param2=11744982&param3=1410798>  
Documento assinado em 25/03/2025 às 15:26:48

fls. 15

obrigatória pelos demais entes da Federação, o que inclui os próprios Municípios também por força do **princípio da simetria** (**art. 29, caput, da CF**). Assim, no Município de Natal, a indicação das competências privativas do Chefe do Executivo Municipal para legislar encontra fundamento de validade nos **arts. 21, incisos IX e X, e 39, § 1º**, ambos da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

*"Art. 21. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:*

*(...)*

*IX – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;*

*X - matéria financeira e orçamentária;*

*(...)*

*Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na ultima eleição.*

*§ 1º. É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos I, II, III, VI, VIII, IX e X, do artigo 21, desta lei."*

Especialmente acerca da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para elaborar determinados projetos de lei, os quais disponham sobre organização administrativa, colhem-se os seguintes arestos:

*"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNais E PERIODICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.*

*1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.*

*2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências.*

*3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes.*



4. *Ação direta de constitucionalidade julgada procedente.”* (STF, ADI 2329, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, Pleno, j. 14/04/2010, DJe 116 24/06/2010, Pub. 25/06/2010, Ement. Vol. 02407-01, p. 00154)  
(grifos acrescidos)

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA.*

*Lei municipal, de autoria de membro do Poder Legislativo, que institui campanha de orientação e prevenção de doenças de inverno. Matéria relativa a exercício da administração direta municipal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, “caput”, da CESP e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente. (TJ/SP, ADI 685429020118260000 SP 0068542-90.2011.8.26.0000, Rel. Roberto Mac Cracken, Órgão Especial, j. 24/08/2011, Pub. 06/09/2011)*  
(grifos acrescidos)

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, porquanto violador do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), assim como por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da sua Administração, e criação de novas despesas.

Ante o exposto, opino pelo **VETO INTEGRAL** do **Projeto de Lei n.º 375/2022**, de autoria da Vereadora Brisa Bracchi, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea “b”, todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

**PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE**  
Prefeito



Incluído e Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 736060 - ERICA GONDIM MOREIRA  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=653cdf0e48de845fbef30ff354a89512&param2=11739041&param3=1410798>  
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 25/03/2025 às 11:12:11

fls. 17



Assinado eletronicamente - Decreto Nº 11.972 - utilizando usuário e senha por: SMG - 735899 - PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE  
<https://directa.natal.rn.gov.br/form.jsp?sys=DIR&action=openform&formID=464568709&form=listdoc&param1=fb0963c5e8b8fe2824ccc38e4a55145f&param2=11744982&param3=1410798>  
Documento assinado em 25/03/2025 às 15:26:48

fls. 17