PREFEITURA DO
NATAL

**MENSAGEM Nº. 060/2025**

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

**Natal, 22 de abril de 2025.**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente **o Projeto de Lei n.º 551/2023,** de autoria do Vereador Robson Carvalho, aprovado em sessão plenária realizada no dia 02 de abril de 2025, o qual visa, entre outras providências, ***"dispor sobre a disponibilização de "Espaço Pet" nas praças públicas do Município de Natal"***, 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, 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 criar, nesta Municipalidade, a obrigatoriedade de implantação de "Espaço Pet" nas praças públicas a serem construídas no Município de Natal, com o escopo de oferecer áreas específicas destinadas ao lazer e bem-estar de animais domesticados, dotadas de equipamentos para exercícios, alimentação e bebedouros **(art. 1.º, *caput* e parágrafo único).**

A proposta também determina que o piso dessas áreas deverá ser obrigatoriamente revestido com grama artificial **(art. 2.º)**, estabelecendo um padrão técnico para sua estrutura.

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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00

Adicionalmente, o projeto autoriza o Poder Executivo a desenvolver projeto de implantação gradual dos “Espaços Pet” também nas praças públicas já existentes, bem como em outras áreas públicas que considerar adequadas **(art. 3.º).**

Dispõe, ainda, que as despesas decorrentes da execução da pretendida Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias do Município, podendo ser suplementadas, se necessário **(art. 4.º)**, e impõe ao Executivo o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para regulamentação da norma, no que couber **(art. 5.º).** Por fim, prevê que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação **(art. 6.º).**

Com efeito, os fins buscados pelo Poder Legislativo Municipal com o presente Projeto de Lei afiguram-se claramente louváveis, vez que se traduzem na criação de espaços públicos destinados ao lazer e bem-estar dos animais domesticados, promovendo a convivência responsável, a inclusão dos tutores no uso qualificado das praças e a valorização da causa animal no âmbito urbano. 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 a criação de uma política pública com efeitos concretos e permanentes, por meio da obrigatoriedade de implantação de “Espaços Pet” em todas as praças públicas a serem construídas no Município de Natal, bem como da possibilidade de sua instalação em praças já existentes e em outras áreas indicadas pela Administração. A execução dessa medida envolve a destinação de áreas específicas, instalação de equipamentos, definição de materiais como grama artificial, além da elaboração de projetos técnicos e previsão orçamentária, o que demanda planejamento, execução e alocação de recursos públicos. Trata-se, portanto, de atribuições típicas da Administração Pública, cuja formulação e implementação cabem exclusivamente ao Poder Executivo.

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.

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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00

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 pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, 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.

Deveras, cabe ao Chefe do Executivo Municipal definir se o Poder Público deverá ou não instituir política voltada à implantação de áreas específicas para animais domésticos em praças públicas, vez que se trata de atividade que integra as políticas públicas de urbanismo, meio ambiente, bem-estar animal e gestão do espaço público, cujas diretrizes, critérios técnicos, meios de execução e prioridades devem ser estabelecidos no âmbito do planejamento administrativo do Poder Executivo.

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*

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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00
fls. 250

> *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 - CONSEQÜENTE 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*

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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00

> *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 ações específicas a serem implementadas pelos seus diversos 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, § 1.º, 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.

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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00
fls. 252

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.ª ed., p. 431)

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

> *"Art. 61. (...)*
>
> *§ 1.º 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 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, § 1.º**, 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:*

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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00
fls. 253

*(...)*
*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 PERIÓDICOS 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 inconstitucionalidade julgada procedente."* (STF, ADI 2329, Rel. Min. CÁRMEN 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.*

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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00
fls. 254

> *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 551/2023**, de autoria do Vereador Robson Carvalho, 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=a9be8b6af5521812a07d9851599bfbd4&param2=11974521&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 22/04/2025 às 11:47:06


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=2fb8ced2b66a8a6a92a21b9011d4bef0&param2=11979608&param3=1410798
Documento assinado em 22/04/2025 às 16:16:00