PREFEITURA DO NATAL

MENSAGEM Nº. 70/2025

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

Natal, 07 de maio 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 ao **Projeto de Lei nº 463/2024**, de autoria do Vereador Herberth Sena, aprovado em sessão plenária realizada no dia 15 de abril de 2025, que visa, entre outras providências, ***"instituir o "Dia Municipal da Capelania Cristã" em hospitais, escolas e no sistema prisional no âmbito do Município de Natal***", a ser celebrado, anualmente, em 25 de maio**,** por estarem eivados de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b"; artigo 5.º, VI, VII, VIII, e 19, I, 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 em questão, pretende o Poder Legislativo Municipal instituir, no âmbito do Município do Natal, o "Dia da Capelania Cristã", a ser comemorado anualmente em 25 de maio, no âmbito do Município de Natal **(art. 1.º).**

A proposta determina que, na data instituída, serão promovidas ações voltadas à conscientização sobre a importância dos serviços de capelania em hospitais, escolas e no sistema prisional, bem como à valorização dos obreiros que atuam nessas áreas **(art. 2.º).**

O projeto dispõe, ainda, que as entidades e órgãos municipais, em parceria com instituições religiosas, poderão realizar palestras, seminários, audiências públicas e outros

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=b6d8ab630d3567fec7cba9b2cc84e970&param2=12089371&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 06/05/2025 às 14:45:31

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=2e0eb04c317f35cc50fa1f3f68af0c88&param2=12089964&param3=1410798
Documento assinado em 06/05/2025 às 15:20:24
fls. 418

eventos educativos e culturais com vistas à promoção da capelania cristã e de seus benefícios **(art. 3.º).**

Por fim, estabelece que o "Dia da Capelania Cristã" será incluído no calendário oficial de eventos do Município de Natal **(art. 4.º).**

Quanto à instituição, no âmbito do Município de Natal, do "Dia da Capelania Cristã", a ser comemorado anualmente em 25 de maio **(arts. 1.º e 4.º),** não se vislumbra óbice jurídico que impeça sua sanção, tendo em vista que a criação de datas comemorativas de interesse local não se insere dentre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Dessa forma, neste ponto, não há afronta à separação dos Poderes ou à iniciativa legislativa reservada.

Entretanto, o legislador municipal, ao prever, respectivamente, que serão promovidas ações voltadas à valorização da capelania e que os órgãos públicos municipais poderão realizar eventos e atividades em parceria com instituições religiosas, introduz comandos que ultrapassam a mera instituição de data comemorativa. Ainda que a redação utilize a expressão a promoção de ações em sentido imperativo, o que acaba por criar obrigações para a Administração Pública, exigindo a adoção de providências concretas, inclusive de cunho organizacional e possivelmente orçamentário, sem a necessária deflagração do processo legislativo pelo Chefe do Executivo. Tal circunstância configura interferência nos juízos de conveniência e oportunidade que são próprios da Administração, caracterizando violação à reserva de administração e ao princípio da separação de poderes.

Desse modo, constata-se, que esta 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 pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República.

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=b6d8ab630d3567fec7cba9b2cc84e970&param2=12089371&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 06/05/2025 às 14:45:31

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=2e0eb04c317f35cc50fa1f3f68af0c88&param2=12089964&param3=1410798
Documento assinado em 06/05/2025 às 15:20:24

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.*

Por outro lado, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecerem ações a serem implementadas diretamente pelo Executivo Municipal, como a promoção de ações de conscientização e valorização dos serviços de capelania, bem como a possibilidade de realização de eventos, palestras, seminários e outras atividades em parceria com instituições religiosas, cuja execução envolve, inevitavelmente, a atuação de órgãos da Administração Pública Municipal, acabam 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.

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a proposição sob análise, ao prever a promoção de ações de conscientização e valorização da capelania, bem como a realização de palestras, seminários e demais eventos educativos e culturais, cuja efetivação dependerá

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=b6d8ab630d3567fec7cba9b2cc84e970&param2=12089371&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 06/05/2025 às 14:45:31

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=2e0eb04c317f35cc50fa1f3f68af0c88&param2=12089964&param3=1410798
Documento assinado em 06/05/2025 às 15:20:24

diretamente da atuação de diversos órgãos da Administração Pública Municipal — a exemplo das Secretarias de Saúde, Educação, Segurança e Cultura — acaba por interferir na organização administrativa e por ensejar potenciais novas despesas para esta Municipalidade, bem como por gerar potenciais novas despesas para esta Municipalidade, invadindo 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:*
> *(...)*
> *IX –* ***criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município,***

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=b6d8ab630d3567fec7cba9b2cc84e970&param2=12089371&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 06/05/2025 às 14:45:31

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=2e0eb04c317f35cc50fa1f3f68af0c88&param2=12089964&param3=1410798
Documento assinado em 06/05/2025 às 15:20:24

> ***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. 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)

Ademais, a proposição trata diretamente da promoção e divulgação de determinada doutrina religiosa em diversos ambientes no âmbito do município. Ocorre que o

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=b6d8ab630d3567fec7cba9b2cc84e970&param2=12089371&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 06/05/2025 às 14:45:31

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=2e0eb04c317f35cc50fa1f3f68af0c88&param2=12089964&param3=1410798
Documento assinado em 06/05/2025 às 15:20:24
fls. 422

Estado brasileiro, conforme amplamente sabido, **é laico**, condição que assegura liberdades intrínsecas ao princípio da dignidade da pessoa humana, tais como a liberdade de consciência, a liberdade de culto e de opinião. São liberdades primárias e fundantes do sistema democrático.

A Constituição Federal trata em diversos pontos da liberdade religiosa, especialmente no título referente aos direitos e garantias fundamentais. Vejamos:

> *Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*
> *(...)*
> *VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;*
> *VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;*
> *VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;*

A laicidade estatal possui também dimensão impeditiva de ações positivas, de estímulo ou subvenção, nos termos do art. 19, I da Constituição Federal, abaixo transcrito.

> *Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*
> *I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;*

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=b6d8ab630d3567fec7cba9b2cc84e970&param2=12089371&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 06/05/2025 às 14:45:31

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=2e0eb04c317f35cc50fa1f3f68af0c88&param2=12089964&param3=1410798
Documento assinado em 06/05/2025 às 15:20:24

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, laicidade e criação de novas despesas.

Ante o exposto, opino pelo **VETO INTEGRAL** do **Projeto de Lei n.º 463/2024**, de autoria do Vereador Herberth Sena, por estarem eivados de inconstitucionalidades de cunho formal e material, por estarem eivados de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b"; artigo 5.º, VI, VII, VIII, e 19, I, 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=b6d8ab630d3567fec7cba9b2cc84e970&param2=12089371&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 06/05/2025 às 14:45:31

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=2e0eb04c317f35cc50fa1f3f68af0c88&param2=12089964&param3=1410798
Documento assinado em 06/05/2025 às 15:20:24