PREFEITURA DO NATAL

MENSAGEM Nº. 75/2025

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

Natal, 15 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 **Projeto de Lei n.º 685/2023**, de autoria do Vereador Preto Aquino, subscrito pelo Vereador Subtenente Eliabe, aprovado em sessão plenária realizada no dia 23 de abril de 2025, o qual visa, "***obrigar a elaboração e revisão de planejamento de iluminação pública, no âmbito 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 determinar a obrigatoriedade de elaboração de um Plano de

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44
fls. 463

Iluminação Pública pelo Poder Executivo Municipal, no prazo de até 18 (dezoito) meses contados da entrada em vigor da pretendida norma, com revisões periódicas a cada 24 (vinte e quatro) meses **(art. 1.º).**

Estabelece, para tanto, que o referido plano deverá conter, no mínimo: objetivos e metas anuais, tendo como meta geral a completa iluminação do Município **(inciso I);** mapeamento das vias já iluminadas e daquelas em processo de iluminação **(inciso II);** custo atual e futuro da iluminação pública **(inciso III);** e padrão mínimo satisfatório de percentual iluminado da cidade **(inciso IV).**

Ademais, determina que, por ocasião da revisão do Plano de Iluminação Pública, o Poder Executivo deverá prestar contas dos valores arrecadados a título de Contribuição de Iluminação Pública – CIP, sem prejuízo das prestações de contas e fiscalizações já existentes **(art. 2.º).**

Por fim, dispõe que a pretendida lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário **(art. 3.º).**

Com efeito, os fins buscados pelo Poder Legislativo Municipal com o presente Projeto de Lei afiguram-se claramente louváveis, na medida em que visam ao aprimoramento da política de iluminação pública, por meio da instituição de um planejamento contínuo e da ampliação da transparência na aplicação dos recursos arrecadados a título de Contribuição de Iluminação Pública – CIP. Trata-se de proposta que, em seu conteúdo, busca atender aos princípios da eficiência administrativa, da publicidade e da boa governança. 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, ao obrigar o Poder Executivo a elaborar, em prazo certo, um Plano de Iluminação Pública, com conteúdo mínimo previamente definido e revisões periódicas obrigatórias, a proposição impõe a formulação e a execução de uma política pública específica, cuja implementação demanda planejamento técnico, análise de viabilidade e previsão orçamentária, competências estas afetas exclusivamente à Administração. Além disso, ao exigir a prestação de contas vinculada aos valores arrecadados a título de Contribuição de Iluminação

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44

Pública – CIP no contexto da revisão do plano, o projeto cria nova obrigação administrativa e altera a dinâmica da gestão fiscal do Município, interferindo diretamente na estrutura organizacional do 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.

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 implantar medidas administrativas voltadas à elaboração e revisão de planos técnicos no âmbito da iluminação pública, uma vez que tais providências integram a política de gestão urbana e a definição das prioridades administrativas do Município, inseridas no campo da conveniência e oportunidade da Administração. A imposição legislativa de um planejamento obrigatório, com conteúdo mínimo preestabelecido e prazos definidos, bem como a exigência de prestação de contas específica, acarreta encargos operacionais e administrativos relevantes, os quais demandam avaliação técnica e orçamentária própria, as quais competem diretamente ao 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:

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44
fls. 465

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 - 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

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44
fls. 466

> *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)

Por outro lado, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer providências concretas a serem executadas diretamente pelo Poder Executivo Municipal, como a elaboração compulsória de um Plano de Iluminação Pública, em prazo certo, com conteúdo mínimo obrigatório, além da exigência de revisões periódicas e de prestação de contas específicas relativas à Contribuição de Iluminação Pública – CIP, 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.

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a proposição sob análise, ao conferir novas atribuições que recairão inevitavelmente sobre órgãos da Administração Pública Municipal (especialmente a SEMSUR), 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. (...)*

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44
fls. 467

> *§ 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, 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.*

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44
fls. 468

> *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)

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 685/2023**, de autoria do Vereador Preto Aquino, subscrito pelo Vereador Subtenente Eliabe, por estar eivado

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44
fls. 469

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=fd624c9f07b4cf7a1a179528fee09365&param2=12188585&param3=1410798
Documento associado ao Processo Administrativo Eletrônico Nº SMG-20250366927 em 15/05/2025 às 14:13:02

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=36161cdd77bb3568e2c0aed6d39cde18&param2=12188991&param3=1410798
Documento assinado em 15/05/2025 às 14:34:44