



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7727/2021

Projeto de Lei nº: 13/2021

Autor: Adilson Castanho

Proposta: Obriga as funerárias que operam no município a fixar quadro informando sobre a gratuidade do sepultamento de pessoas reconhecidamente pobres.

I – Relatório

De autoria do vereador Adilson Castanho, o projeto de lei em epígrafe tem como escopo tornar obrigatória a fixação - nas instalações das funerárias que operam no município - de informativo, em tamanho padrão e em local visível, contendo esclarecimentos a respeito dos direitos, das pessoas reconhecidamente pobres, de dispor de urna funerária e sepultamento gratuitos. Direitos estes estipulados pela Lei Municipal nº 4.553/2018.

Caso as funerárias descumpriam o estatuto, estarão sujeitas as seguintes consequências administrativas: advertência ou multa. Em caso de reincidência: penalidade em dobro, progressivamente.

Justificando a sua propositura, o vereador argumenta que o projeto de lei visa difundir um direito já estabelecido em lei às pessoas reconhecidamente pobres.

II – Parecer



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Na repartição de competências entre os entes federativos, ficou estabelecido que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. À par disso, vejamos a redação do art. 30 da Constituição federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Como se vê, não resta dúvida que o projeto trata de tema de interesse exclusivamente local. Noutra parte, no tange a competência para deflagrar o processo legislativo, com algumas exceções, o vereador possui competência para encetar projetos de lei. Senão vejamos o disposto no Regimento Interno:

Art. 145 – Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Parágrafo único. A iniciativa dos projetos de Lei será:

I – do Vereador;

II – da Mesa da Câmara;

III – do Prefeito;

IV – dos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica do Município e neste regimento.

Para verificar se o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, temos que observar se ele trata de algum dos seguintes temas:

a) o regime jurídico dos servidores;

b) criação de cargos, empregos ou funções na administração direta, indireta e autárquica do Município ou aumento dos vencimentos ou vantagens dos servidores;

c) Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais;

d) aumento de despesa ou diminuição da receita;

e) criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta, indireta ou autárquica do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Tais assertivas, extraímos dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles. Senão vejamos:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos ou autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração (...). A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*, a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental [...] **Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa privativamente, à iniciativa do prefeito.** As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § I, c/c 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.** (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576, grifei)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Nesse quadro, na nossa ótica, verificamos que o estatuído no § 2º do art. 2º do projeto de lei invade a esfera de competência do Poder Executivo. Nossa conclusão advém da observância dos ensinamentos *supradestacados*.

Notadamente dos preceitos, que coíbem a iniciativa legislativa para tratar do orçamento municipal, bem como da estruturação de órgãos da administração direta do município.

Pois, quando determina que o valor arrecado, com as multas eventualmente aplicadas, seja destinado a programas sociais do município, tal mandamento cuida, bem da verdade, de atos de administração. Portanto, para nós, o referido parágrafo deve ser suprimido, em razão do princípio da separação dos poderes.

Ainda sobre o tema, cabe ressaltar que: a jurisprudência do TJ/SP - em casos análogos - vem decidindo pela inconstitucionalidade, por víncio de iniciativa:

**Relator
Í H > PODER JUDICIÁRIO
m TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Voto nº 14.777
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
158.599-o/o-oo - São Paulo
Requerente: Prefeito Municipal de Ribeirão
Preto
Requerida: Presidente da Câmara Municipal
de Ribeirão Preto

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal nº 11.229.

Diploma que dispõe

sobre destinação de 100% dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9º Agrupamento de incêndio (Bombeiros). **Vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara** **após veto do Prefeito. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e** **harmonia entre os Poderes (arts. 5º e 144 da CE). Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem** **em aumento de despesa. Ação procedente.**

Quanto aos demais dispositivos contidos no projeto de lei, não visualizamos



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

mais nenhum dispositivo cabalmente inconstitucional.

Apesar disso, temos que mencionar que: o contido no § 1º do art. 2º do projeto de lei pode caracterizar um mandamento desarrazoadão, desproporcional. Uma vez que, ao não impor um limite à aplicação de penalidade, em dobro em caso de reincidência, a referida norma pode ferir o princípio da razoabilidade. Já que o valor da penalidade pode ser duplicado infinitamente.

Colocadas essas questões, por fim, mencionaremos algumas incongruências que podem, ocasionalmente, dificultar a aplicação da norma. Além disso, colocaremos algumas sugestões a fim de aprimorar o projeto:

- a. Seria interessante colocar exatamente o que deve ser escrito no informativo;
- b. A redação do art. 2º está confusa. Não está claro se a advertência deverá ser aplicada na oportunidade do cometimento da primeira infração, ou será sempre cabível? A mesma observação cabe para a multa, esta pode esta ser aplicada na primeira infração? Estas questões não estão devidamente elucidadas no artigo;
- c. A redação do § 1º do art. 2º também apresenta dubiedade, quando menciona que a cada reincidência a penalidade será aplicada em dobro... Visto que não descrito expressamente que essa aplicação, em dobro, refere-se à multa.

III - Conclusão

Pela exposição do nosso opinativo, concluímos que o § 2º do art. 2º do projeto de lei trata-se de um comando normativo inconstitucional, visto que o teor da proposta de inovação legislativa cuida de matéria cuja iniciativa para deflagrar o processo legislativo cabe somente ao Chefe do Poder Executivo.

Já em relação ao previsto no § 1º do art. 2º, consideramos um comando



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

normativo de constitucionalidade duvidosa, já que seu conteúdo pode vir a ser considerado desarrazoado.

Quanto aos demais dispositivos, não vislumbramos a existência de máculas de inconstitucionalidade. Contudo alguns comandos, para nós, carecem de reparos, a fim de aprimorar o projeto.

Câmara Municipal de Piedade, 23 de junho de 2021.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	
	Legislativo	X
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	X
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	X
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X