



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7846/2022

Projeto de Lei nº: 04/2022

Autor: Vereador Joacildo Xavier dos Santos

Assunto: “Isenta, no município de Piedade - SP, a família do doador de órgãos do pagamento de taxas, emolumentos e tarifas devidas em razão de seu sepultamento.”

I - Relatório

O nobre Vereador Joacildo Xavier dos Santos apresenta a esta Casa Legislativa o projeto de lei nº 04/2022, que visa isentar, no município de Piedade - SP, a família do doador de órgãos do pagamento de taxas, emolumentos e tarifas devidas em razão de seu sepultamento.

Justificando o projeto, aduz que: “Todos concordam que doar órgãos é um ato de amor e solidariedade. Quando um transplante é bem sucedido, uma vida é salva e com ele resgata se também a saúde física e psicológica de toda a família envolvida com o paciente transplantado. Cerca de 60.000 brasileiros estão hoje na fila dos transplantes. Muitos ainda conseguem levar uma vida relativamente normal, apesar da rotina de sofrimento físico – doses altíssimas de medicamentos, a dependência de equipamentos como máquinas de diálise e cilindros de oxigênio e a necessidade de cuidados médicos constantes. Para outros, a vida está por um fio. Neste ano serão atendidos pouco mais de 20% dos que estão na lista de espera. Ao contrário do que diz o senso comum, não é a falta de doadores o maior complicador dos transplantes no Brasil. A estrutura deficiente é hoje o grande problema nessa área.”

Relata ainda que: “No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) financia mais de 95% dos transplantes realizados e também subsidia todos os medicamentos para todos os pacientes. É uma das maiores políticas públicas de transplantes de órgãos do mundo. Nada mais justo que o governo financie também as despesas do funeral do doador de órgãos, aliviando assim, os familiares nesse momento de pesar de despesas com taxas,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

emolumentos, etc. Acresce ainda que muitos familiares de doadores de órgãos não têm condições de arcar com despesas de funerais. Esta proposição vem se constituir num gesto de reconhecimento que se presta ao tão belo gesto de doar os órgãos, permitindo assim, a continuidade da vida dos queridos mortos na pessoa salva pela doação de seus órgãos.”

É a síntese do necessário.

II- Parecer

Da Justificativa

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Piedade, os projetos de lei apresentados a esta Casa, deverão preencher alguns requisitos formais para sua validade, dentre estes, a justificativa com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta.

Art. 143. A Câmara exerce sua função legislativa por meio de:

I - propostas de emenda à Lei Orgânica do Município;

II - projetos de lei;

III - projetos de decreto legislativo;

IV - projetos de resolução.

Parágrafo único. São requisitos dos projetos:

a) ementa de seu conteúdo;

b) enunciação exclusivamente da vontade legislativa;

c) divisão em artigos numerados, claros e concisos;

d) assinatura do autor;

e) justificção, com a exposioçõ circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta;

f) menção à revogação expressa e discriminada das disposições em contrário;

g) observância, no que couber, ao disposto no artigo 133 deste Regimento.

O projeto de lei ora analisado, cumpre o requisito formal em tela, já a análise quanto ao aspecto material da justificativa apresentada fica adstrita ao exame dos Edis.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Da competência

Cumprir destacar que nos termos do art. 30, I e V da Constituição Federal c/c o art.5º, I e VI da LOM, na repartição de competências legislativas entre os entes federativos, ficou estabelecido que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos locais.

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Artigo 5º (LOM) - Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

VI – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, entre outros, os seguintes serviços:

d) cemitérios e serviços funerários;

Por interesse local entende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Nesse sentido são as palavras de Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 109).



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República, pela Constituição Estadual e por sua Lei Orgânica.

Assim, há que se observar que a prestação do serviço funerário é típica competência Municipal, por se tratar de atividade de interesse estritamente local.

Sobre o assunto, é pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles:

“O serviço funerário é da competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípua interesse local – quais sejam: a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. As três primeiras podem ser delegadas pela Municipalidade, com ou sem exclusividade, a particulares que se proponham a executá-las mediante concessão ou permissão, como pode o Município realiza-las por suas repartições, autarquias, fundações ou empresas estatais.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 465).

Nota-se, portanto, que existe por parte do Município competência legislativa para tratar da matéria aduzida no projeto de lei, não havendo extrapolação de suas competências constitucionais.

Da Iniciativa

Cumprе destacar que, um dos pontos primordiais para a regularidade formal do projeto de lei é aquele que concerne à sua iniciativa legislativa.

Dentro dos parâmetros do referido projeto de lei, que visa isentar, no município de Piedade - SP, a família do doador de órgãos do pagamento de taxas, emolumentos e tarifas devidas em razão de seu sepultamento, a competência para deflagrar o processo legislativo, em nosso entender, é reservada ao Prefeito Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Nestes termos, são os ditames da Lei Orgânica do Município de Piedade:

Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:
I – regime jurídico dos servidores;
II – criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração direta do Município.

Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:
II – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

Em regra, a iniciativa deve ser livre. Qualquer membro do Parlamento deve poder iniciar o processo legislativo, já que legislar é função típica do Parlamento. Entretanto, temos que o deslinde da questão perpassa pela averiguação do regime jurídico dado à paga relativa ao serviço de sepultamento no município: se preço público ou taxa (espécie tributária).

Enquanto espécie tributária, a taxa encontra a sua definição legal no art. 77, do Código Tributário Nacional: As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Enquanto tal, as taxas sujeitam-se ao regime jurídico do Direito Tributário, é dizer, somente podem ser instituídas mediante lei em sentido estrito, entrar em vigor no exercício subsequente e de cobrança obrigatória. São receitas originárias.

A seu turno, os preços públicos são a contrapartida dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração, mediante concessão. Submetem-se, assim, ao regime jurídico de Direito Administrativo. Disso decorre que os preços públicos não dependem de lei em sentido estrito para serem fixados e podem ser cobrados imediatamente, admitindo-se, todavia, maior flexibilidade. São receitas derivadas.

No âmbito do município de Piedade, temos que os serviços de sepultamento são remunerados mediante preço público (Decreto nº 8140 de 05 de maio de 2021). Com efeito, desconhece-se a existência no plexo normativo local de lei em sentido estrito que



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

tenha criado eventual taxa de sepultamento (espécie tributária) e disciplinado o fato gerador, sujeição passiva, base de cálculo, alíquota, forma de pagamento e outras questões tributárias.

Para mais, ainda que se fosse cogitar da dispensa do pagamento do preço público, isso somente poderia ser determinado pelo Poder Executivo, por se tratar, evidentemente, de típico ato de gestão dos serviços públicos, sobre os quais não é dado ao parlamento intervir.

Como ensina HELY LOPES MEIRELLES, *"A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial"* ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., pp. 605/606).

O E. TJ/SP, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 9.375, DE 19 DE JUNHO DE 2017, QUE 'DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DO PAGAMENTO DA TAXA DE SEPULTAMENTO DA PESSOA QUE TIVER DOADO, POR ATO PRÓPRIO OU POR MEIO DE SEUS FAMILIARES RESPONSÁVEIS, SEUS ÓRGÃOS OU TECIDOS CORPORAIS PARA FINS DE TRANSPLANTE MÉDICO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE' – DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE AVANÇOU EM MATÉRIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA - CONTRA-PRESTAÇÃO DE CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO, QUE NÃO SE EQUIPARA À TAXA - SERVIÇOS, NA VERDADE, QUE SÃO REMUNERADOS POR PREÇO PÚBLICO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 159, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CARTA BANDEIRANTE – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "As atividades relacionadas ao serviço funerário são remuneradas através de preço público, que não possui natureza jurídica tributária e é fixado por ato do Poder Executivo". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2116219-72.2017.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/10/2017; Data de Registro: 19/10/2017, grifado).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.886/2016, do Município de Santo André. Iniciativa parlamentar. Concessão de isenção do pagamento da "taxa" de velório e sepultamento aos doadores de órgãos e tecidos. Improriedade terminológica reconhecida, eis que serviços daquela natureza são remunerados por preço ou tarifa, conforme sejam prestados pelo particular ou diretamente pelo Poder Público. Diploma legal que no caso invadiu esfera de atribuição reservada ao Poder Executivo. Ofensa aos artigos 47 incisos II, XI e XIX, 119, 120 e 159 parágrafo único da Carta paulista. Precedentes do Órgão Especial. Ação procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2227381-09.2016.8.26.0000; Relator (a): Arantes Theodoro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/05/2017; Data de Registro: 18/05/2017, grifado).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 11.389/15 - MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - INICIATIVA PARLAMENTAR LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DEVIDO AO SERVIÇO FUNERÁRIO MUNICIPAL, COMPOSTO DE TAXAS DE VELÓRIO E SEPULTAMENTO, A PESSOA QUE TIVER DOADO ÓRGÃOS CORPORAIS PARA FIM DE TRANSPLANTE MÉDICO – INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO- VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Inconstitucionalidade 2003504- 24.2016.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/05/2017; Data de Registro: 05/05/2017)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei complementar municipal, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre isenção de taxa de sepultamento para vítimas da Covid-19” no Município de Franco da Rocha. Inconstitucionalidade Material. Ocorrência. Cobrança de preço público, de natureza contratual e não tributária. Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para estabelecer preços públicos, e isentá-los de cobrança, no exercício da administração de seus bens e serviços. Previsão expressa do artigo 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo. Usurpação indevida de competência do Poder Executivo, em ofensa à regra da Separação dos Poderes. Precedentes deste Órgão Especial. Liminar convalidada. Pedido julgado procedente. Declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, por violação dos artigos 5º e 47, inciso XIV, c.c. artigo 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o projeto de lei nº 04/2022 contém vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, por dispor sobre matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo.

Por fim, oportuno ressaltar que os aspectos de conveniência e oportunidade da propositura incumbem aos Edis, uma vez que são os legítimos representantes do povo.

III – Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se pela presença de inconstitucionalidade formal no projeto de lei, nos moldes apresentados, pois, as providências administrativas, quando estas dependem de lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe o gerenciamento da Administração, em consonância com o princípio fundamental da República Federativa do Brasil, da harmonia e separação dos poderes, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Estadual. Destaca-se por fim, que o posicionamento conclusivo deste projeto de lei, está em conformidade com a Doutrina Pátria, bem como com a jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Importante salientar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Piedade, 25 de março de 2022.

Anderson Lui Prieto
Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

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