



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 40 DE 03.05.2017.

ASSUNTO: PROJETO DE LEI – DISPÕE SOBRE O TEMPO PARA EXUMAÇÃO E REMOÇÃO DOS RESTOS MORTAIS DOS ENTES SEPULTADOS NOS CEMITÉRIOS DO MUNICÍPIO.

AUTORIA: VEREADOR SR. VALMIR DO PARQUE MEIA LUA.

PARECER Nº 230 – RRV – CJL - 05/2017.

I- RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Nobre Vereador Sr. Valmir do Parque Meia Lua, que ***dispõe sobre o tempo para exumação e remoção dos restos mortais dos entes sepultados nos cemitérios do Município.***

Acompanhando o referido Projeto de Lei, segue justificativa que embasou a iniciativa do Nobre Camarista, cujo objetivo é, ***em apartada síntese***, promover vagas nos cemitérios municipais.

O presente Projeto foi remetido a essa Consultoria Jurídico-Legislativa para estudo jurídico.

É a síntese do necessário. Passamos a análise e manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Em que pesem os argumentos trazidos à baila pelo Nobre Camarista, o presente Projeto de Lei, ***no nosso entendimento***, e ***salvo melhor juízo***, possui vício formal de iniciativa, além de ofender o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes. Senão vejamos.

R.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



Apesar da grande discussão doutrinária a respeito, os cemitérios públicos natureza jurídica de bens públicos de uso especial, cabendo a sua administração ao Executivo Local, através da sua Secretaria de Administração.

Corroborando o acima aludido, o artigo 97 da Lei Complementar Municipal nº 49/2003, **que estabelece o plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município de Jacareí**, assim como o artigo 34 da Lei Municipal nº 4847/2005, **que dispõe sobre o uso, ocupação e urbanização do solo no Município de Jacareí**, determinam os cemitérios em "**zonas especiais**".

Ao dispor sobre o prazo de exumação, a propositura traz uma flagrante ingerência na gestão administrativa, invadindo a esfera de competência legislativa do Executivo Municipal.

O artigo 218, parágrafo 1º, da LOM assim dispõe:

"§ 1º - Os Cemitérios Públicos serão administrados pelo poder público."

Além disso, o artigo 40, incisos III e V, da Lei Orgânica do Município, estabelece que:

"Artigo 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

III - criação, estruturação e atribuições¹ das Secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

V - concessões e serviços públicos²."

E mais, O presente PL, ao gerar obrigações e deveres ao órgão executivo municipal (*administrador/autoridade sanitária/vigilância sanitária - prazo de 3 (três) anos para a exumação de cadáveres*), vai de encontro ao **Princípio Constitucional da Separação dos**

¹ Grifo nosso.

² Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



Poderes (artigo 2º da Constituição Federal e, por simetria, os artigos 5º e 144 da Constituição Bandeirante).

Finalizando a análise, e apenas por amor a argumentação, não há no presente Projeto indicação de dotação orçamentária. Ao remover os restos mortais dos seus respectivos jazigos, e não tendo a família interesse em mantê-los em outro local, ficará sob a guarda da Administração Pública Municipal (*ossários*), em local apropriado, gerando despesas administrativas (*de reserva e manutenção*). Ratificando esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade de Lei Municipal de conteúdo bem semelhante ao aqui tratado (*Adin nº 2071090-49.2014.8.26.0000 – acórdão anexo*).

Já em relação ao parágrafo único, do artigo 1º, da propositura, observamos que não há menção à autoridade policial e sim, e tão-somente, à autoridade judicial e sanitária. A autoridade policial tem igual competência para requisitar a exumação de cadáveres para elucidar possíveis crimes ocorridos. Não o mencionando, incompleta está a norma.

III – CONCLUSÃO

Posto isto, e tendo em vista todo o acima exposto, ***entendemos, s.m.j.***, que o presente Projeto de Lei ***não poderá prosseguir***, devendo ser arquivado, nos termos do Regimento Interno dessa Casa de Leis.

Mas, caso não seja esse o entendimento da Vereança, que seja submetido ***a turno único de discussão e votação***, necessitando, para a sua aprovação, ***do voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal***, nos termos do artigo 122, inciso I, e parágrafo 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



Antes, porém, deve ser objeto de análise das **Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Obras, Serviços Públicos e Urbanismo e Saúde e Assistência Social.**

Sem mais para o momento, é este o nosso entendimento, sub censura.

À análise da autoridade competente.

Jacareí, 03 de maio de 2017.

Renata Ramos Vieira

Consultor Jurídico-Legislativo

OAB/SP nº 235.902



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2014.0000448568

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2071090-49.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JOSÉ BONIFÁCIO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOSÉ BONIFÁCIO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

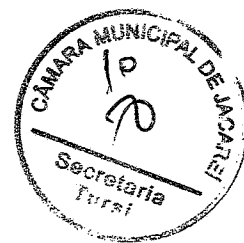
O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, LUIZ AMBRA, PAULO DIMAS MASCARETTI, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEÓDORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, EROS PICELI E ELLIOT AKEL.

São Paulo, 30 de julho de 2014.

WALTER DE ALMEIDA GUILHERME
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



VOTO Nº 16.258

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2071090-49.2014.8.
26.0000

COMARCA: José Bonifácio

AUTOR: Prefeito do Município de José Bonifácio

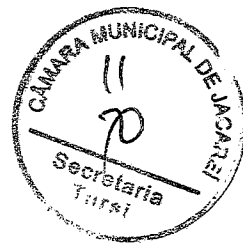
RÉU: Presidente da Câmara Municipal de José Bonifácio

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Insurgência do Prefeito contra lei, promulgada pela Câmara Municipal, que 'dispõe sobre a exumação de restos mortais para o reaproveitamento de jazigos do cemitério de José Bonifácio e dá outras providências' – Afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes – Reconhecimento – A toda evidência, a lei em questão cria nova atribuição ao Poder Executivo e, desta maneira, não poderia ter iniciativa parlamentar – Outrossim, in casu, há criação de despesa sem indicação de específicas medidas de compensação – Precedentes do Órgão Especial – Ação julgada procedente.

O Prefeito de José Bonifácio propôs, com fundamento nos artigos 5º, 25, 47, II, 74, VI, 90, II e 144, todos da Constituição Estadual, ação apropriada almejando a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 3.721, de 11 de abril de 2.014**, de iniciativa parlamentar, que '*dispõe sobre a exumação de restos mortais para o reaproveitamento de jazigos do cemitério de José Bonifácio e dá outras providências.*'. Relata que foi rejeitado o veto



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



total que após ao correspondente projeto de lei, havendo sido promulgada a lei pelo Presidente da Câmara Municipal.

Aduziu o autor:

'A lei municipal em referência é inconstitucional por violar norma constitucional alicerçada no artigo 61, § 1º, II, letra "b", da Constituição Federal, a qual estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos.'
(...) *'No presente caso, a lei interfere nos serviços internos do Cemitério, ao dispor sobre as exumações de forma geral e estabelecer condições para o depósito de urnas ossarias. Essa interferência invade as atribuições de gestão a cargo do Executivo relativas à organização dos serviços públicos internos do Cemitério, violando princípios constitucionais. A lei em questão, além de alterar os serviços internos do Cemitério, cria novas despesas para o Município, decorrentes do fornecimento gratuito de urnas ossarias às famílias que, requerentes da exumação, não tenham condições financeiras para o pagamento da urna, sem, no entanto, indicar os recursos orçamentários disponíveis para esse fim, nos termos exigidos pelo artigo 25 da Constituição Estadual.'* (...) *'A lei padece, ainda, de vício de inconstitucionalidade, por violar o artigo 5º da Constituição Paulista, no que tange à harmonia e independência entre os Poderes Executivo e Legislativo. Com efeito, toda matéria relativa à organização administrativa, como no caso, é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, sob pena de afronta aos referidos princípios constitucionais e à separação dos*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Poderes.'. (...) 'Em suma, a Lei nº 3.721/2014 contraria os artigos 5º, 25, 47, II e 144, todos da Carta Política Estadual, estando patente a sua inconstitucionalidade. A edição da lei em apreço implicou em evidente ingerência nas prerrogativas reservadas ao Poder Executivo e na obrigação de sua regulamentação, tudo de forma contrária às normas constitucionais, em flagrante desrespeito ao princípio da independência e separação dos poderes.'.

Eis o texto da lei ora sub judice:

'Art. 1º. Em caso de exumação de restos mortais com vistas ao reaproveitamento dos jazigos para novos sepultamentos, os restos mortais exumados deverão ser acondicionados em urnas ossarias próprias, que poderão ser depositadas dentro do próprio jazigo, ou em local ou nicho próprio, especialmente destinado ou construído sobre o mesmo.

§ 1º. As urnas ossarias consistirão em recipiente de tamanho e material apropriados para conter ossos ou partes de corpos exumados e deverão atender às exigências de salubridade, bem como conter, obrigatoriamente, o nome do falecido, datas de nascimento e de falecimento e o número de sua identificação segundo os registros do cemitério.

§ 2º. As urnas ossarias deverão ser fornecidas pelos familiares do falecido cujos restos mortais estão sendo exumados.

§ 3º. No caso de hipossuficiência financeira dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



familiares do falecido, cujos restos mortais estão sendo exumados, o poder público municipal deverá fornecer gratuitamente a urna ossaria.

Art. 2º. O Poder Executivo Municipal, através do competente decreto, deverá regulamentar a aplicação desta Lei, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.'

Deferida a medida liminar (fls. 39/47), foram prestadas as devidas informações (fls. 53/223). Manifestaram-se, a seguir, a D. Procuradoria Geral do Estado no sentido de não ter interesse na defesa do ato impugnado (fls. 228/230) e a D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 215/227).

É o relatório.

Conforme já exposto na decisão que deferiu a providência cautelar, é inconstitucional derivar de iniciativa de Câmara Municipal projeto de lei que cuide de questão de caráter eminentemente administrativo. Em outras palavras, norma de iniciativa parlamentar que dispõe sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo ofende o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Lembre-se que as regras de fixação para desencadear o processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes. É ele que organiza, inclusive, o inter-relacionamento do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Executivo e do Legislativo das várias pessoas políticas. Como leciona MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO: *'o aspecto fundamental da iniciativa reservada, está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante'*. E o processo legislativo fixado na Constituição da República, sem azo à controvérsia, é cogente para todos os entes federativos.

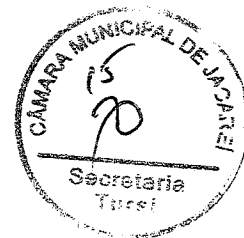
Ademais, a lei em questão provoca aumento de despesa sem indicação de medidas de compensação, como seria de rigor (artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo).

Ressalte-se que sob premissas basilares repartem-se as funções do Estado. Uma é a função de administrar. Outra é a de legislar. Dessa dicotomia, por força do princípio da separação de poderes – verdadeira cláusula pétreia entre nós – criaram-se o Poder Executivo e o Poder Legislativo, nas quatro esferas federativas da República do Brasil, sendo ao primeiro, incumbida a função típica de administrar e ao segundo, em par com a função típica de fiscalizar os atos do poder público, a de legislar. No âmbito do Estado federado de São Paulo, essa separação de funções está formalizada no artigo 5º de sua Constituição.

Assim, quando para administrar se faz necessária lei precedente, por vezes o legislador constituinte originário retira o diploma legislativo correspondente do arco da iniciativa geral e o restringe à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, disposição



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



essa encontradiça na Constituição da República, especificamente no artigo 62, parágrafo 1º, II, e, quando trata da criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

A matéria é atinente ao processo legislativo e convergem doutrina e jurisprudência, esta do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para a afirmação de que as regras referentes ao procedimento de elaboração de leis, fixadas na Carta Magna, são de observância obrigatória para todos os entes federativos.

A propósito da importância do princípio da Separação de Poderes, determinando que as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto, leia-se NUNO PIÇARRA, para quem, *“Na sua dimensão orgânico-funcional, o princípio da separação dos Poderes deve continuar a ser encarado como princípio de moderação, racionalização, e limitação do poder político-estatal no interesse da liberdade. Tal constitui seguramente o seu núcleo intangível.”* (A separação dos Poderes como doutrina e princípio constitucional, 1989, p. 26).!

Bem se percebe que, no caso dos autos, a Câmara Municipal ao editar a lei ora atacada, usurpou do executivo local atribuições que lhe são pertinentes.

Como bem anotou a D. Procuradoria Geral de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Justiça, em parecer da lavra do Eminentíssimo Subprocurador-Geral de
Justiça em exercício, Sérgio Turra Sobrane:

'A lei se destina à disciplina do uso do cemitério público municipal e, por essa razão, a iniciativa parlamentar a terna de inconstitucionalidade por violação à cláusula da separação de poderes.

O serviço funerário é serviço público e sua disciplina, por entender com a atribuição de órgãos e entidades da Administração Pública, demanda ato normativo privativo da alçada do Chefe do Poder Executivo (art. 47, II, XIV e XIX, a, Constituição Estadual) e, quando muito, exigiria à luz de reserva absoluta ou formal de lei, lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, 2, Constituição Estadual).

Assim, a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, viola o art. 47, II, XIV e XIX, a, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo, assunto cuja iniciativa legislativa lhe é reservada.'

Ressalto, por fim, que este Colendo Órgão Especial, por votação unânime, julgou procedente a **Direta de Inconstitucionalidade nº 0159667-71.2013.8.26.0000**, Relator Exmo. Des. Luís Soares de Mello, em acórdão assim ementado: *'Ação Direta*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



*de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 1.969/2013, de Piquete, de iniciativa legislativa, que fixa regras para a ornamentação de túmulos, mausoléus, carneiras e covas rasas do cemitério municipal local. Organização e funcionamento de serviços da Administração Pública. Criação de obrigações e regras para a Administração Municipal, incluso fiscalizatórias. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação julgada procedente.'; não foi outro o entendimento quando do julgamento da **Direta de Inconstitucionalidade nº 2056726-09.2013.8.26.0000**; Relator Exmo. Des. Pires Neto: '**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 666, de 02 de setembro de 2013, que dispõe sobre sepultamento de animais domésticos em cemitérios públicos e particulares. VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas sobre planejamento e gestão administrativa, dispondo sobre uso de bem público (cemitério), ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos, uma vez que a Administração Pública, para viabilizar o cumprimento da norma impugnada, precisaria adaptar as instalações dos cemitérios e confeccionar urnas para acomodar adequadamente os animais domésticos. Extensão da norma a cemitérios particulares. Inconstitucionalidade manifesta também sob esse aspecto, pois, as atividades funerárias, assim como o sepultamento, ainda que possam***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



*ser objeto de concessão a terceiros, constituem modalidades de serviço público, permanecendo vinculados, portanto, à fiscalização da administração e à disciplina do Chefe do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a forma de utilização de espaços reservados a sepultamento. Ação julgada procedente.'; e, no mesmo sentido, a decisão proferida por ocasião do julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 169.245-0/1-00**, Relator Exmo. Des. Luiz Tambara: '*Constitucional e Administrativo – ADI – Lei nº 9.211, de 23/03/2004, do Município de São José do Rio Preto – Dá nova redação aos artigos 13 e 30, da Lei nº 5.979, de 10/10/1995, que aprovou o Regulamento para os Cemitérios Municipais de São José do Rio Preto – Matéria relativa à direção superior da administração municipal – Usurpação de atribuições do Chefe do Executivo – Inconstitucionalidade – Violação do disposto nos artigos 5º, 47, inciso II, 144 e parágrafo único do artigo 159, da Constituição do Estado de São Paulo – Pedido acolhido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.211, de 23/03/2004, do Município de São José do Rio Preto.*'*

À vista do exposto, julgo procedente a ação para declarar, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 3.721, de 11 de abril de 2.014**, do Município de José Bonifácio, por ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, 25 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Anoto que essa decisão já tem o condão de suspender a execução da mencionada lei, não havendo necessidade de que seja comunicada à Câmara Municipal para que o faça, pois o Supremo



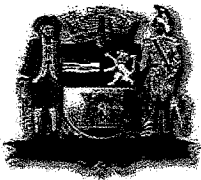
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Tribunal Federal houve por bem declarar inconstitucional o parágrafo terceiro do artigo 90, da Constituição do Estado de São Paulo. Adotou a Corte Suprema jurisprudência dela própria, no sentido de reconhecer a competência do Tribunal de Justiça para julgar ação direta de inconstitucionalidade de norma municipal em face de dispositivos da Constituição Estadual (CF, artigo 125, parágrafo 2º), ainda que esses dispositivos consistam em reprodução de preceitos da Constituição Federal. Entendeu o Supremo Tribunal Federal que, por se tratar de representação de inconstitucionalidade, uma vez que, concluindo o Tribunal pelo conflito de normas, não mais se poderia cogitar da existência da lei impugnada, sendo, por essa razão, incabível a comunicação da decisão à Câmara Municipal (RE 199293/SP, rel. Min. Marco Aurélio, 19.5.2004).

WALTER DE ALMEIDA GUILHERME

Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



Projeto de Lei nº 40/2017

*Assunto: Projeto de Lei de autoria
Parlamentar que dispõe sobre o tempo para
exumação e remoção dos restos mortais
sepultados nos cemitérios do município.
Inconstitucionalidade. Legalidade.
Prosseguimento.*

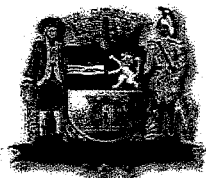
DESPACHO

Aprovo o judicioso parecer de nº 230 – RRV – CJL
05/2017 (fls. 04/08) por seus próprios fundamentos.

O projeto em questão, embora sensível a problemática da saúde dos munícipes, acaba por invadir a competência legislativa do Poder Executivo, em nítida afronta as Constituições Federal e Estadual.

Outrossim, ao abordar o âmbito de atuação exclusiva do Prefeito, viola-se também a Lei Orgânica do Município, pelo que **não** reúne condições de prosseguimento.

No caso, a competência é para deflagrar o processo legislativo é atribuída ao Chefe do Executivo, conforme expressamente constou do parecer em análise, corroborado pela jurisprudência anexa.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



Assim, reitero o sobredito parecer e recomendo o **ARQUIVAMENTO** da propositura conforme disposto pelo artigo 45, *caput*¹, e artigo 88, inciso III², ambos do Regimento Interno.

À Presidência para deliberação.

Jacareí, 04 de maio de 2017.

Jorge Alfredo Cespedes Campos

Consultor Jurídico Chefe

¹ Art. 45. O projeto que for rejeitado por receber parecer contrário de todas as Comissões a ele pertinentes ou pelos motivos previstos no artigo 88 deste Regimento Interno, deverá ser arquivado mediante despacho do Presidente da Câmara, salvo requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara solicitando o seu desarquivamento, promovendo sua automática tramitação.

² Art. 88. A Presidência arquivará qualquer proposição:

III - manifestamente ilegal, inconstitucional ou anti-regimental, quando assim se manifestar a Consultoria Jurídica e a critério do Presidente, após a aprovação ou não do parecer jurídico.