



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis/RJ, 30 de junho de 2022.

PARECER

CMP DL 1721/2022 – DAI 178/2022

EMENTA: ALTERA A LEI MUNICIPAL
Nº 6.240, DE 21 DE JANEIRO DE
2005 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I- INTRODUÇÃO:

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade de Projeto de Lei de autoria da nobre Vereador **JUNIOR PAIXÃO** – ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 6.240, DE 21 DE JANEIRO DE 2005 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II- DO MÉRITO:

O autor do projeto de lei busca reforçar o respeito para com as famílias petropolitanas com relação a procura dos mesmos na referida Administração Municipal para que tome providências quanto aos restos

Praça Visconde de Mauá, 80, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

mortais de seus parentes, tendo vista que muita das vezes as famílias quando chegam para receber informações sobre os restos mortais, são informados que os corpos já foram exumados e depositados nos locais sem identificação, fato este que não deve ser considerado, assim vem o autor buscar a alteração desta Lei Municipal supracitada em vigor com a finalidade de receber informações sobre os restos mortais dentro de um razoável prazo, em que estão dentro do âmbito do município, disciplinar serviços públicos – precisamente o que se verifica na hipótese em exame – é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.

Cabe ressaltar, s.m.j. que não há controvérsia acerca da competência do Município para legislar sobre a referida proposição legislativa, haja vista que o Município perfaz exclusividade sobre a matéria com relação a esta prestação de serviços acerca das informações sobre os restos mortais, ou seja, função destinada ao departamento de administração pública do município dentro das suas formalidades legais.

Nesse sentido, cabe destacar precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, conforme vejamos abaixo:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO
CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE QUE RECAI SOBRE A LEI



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

MUNICIPAL N. 5.776 DE 16 DE JULHO DE 2014. NORMA QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INFORMAR COM ANTECEDÊNCIA A FAMILIAR OU RESPONSÁVEL OS EVENTOS DE EXUMAÇÃO POR DECURSO DE TEMPO. SUSTENTADA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES, USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NA GESTÃO DA MÁQUINA PÚBLICA COM CRIAÇÃO DE DESPESA PARA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO. 1 –
Reconhecida a inconstitucionalidade formal. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo. Não se olvida que o Supremo Tribunal Federal tenha pacificado o entendimento de que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)” – Tema 917. No mesmo sentido, é contundente a orientação de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se admite, desse modo, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial Representação de Inconstitucionalidade n. 0016463-17.2020.8.19.0000 relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008. Todavia, o presente caso escapa aos mencionados contornos. Consoante orientação do Supremo Tribunal Federal vertida no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.221/RJ, os serviços funerários são considerados serviços públicos inseridos na competência legislativa municipal, já que abrangidos pela expressão serviços de interesse local,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

extraída da redação do art. 30, inciso V, da CRFB/88 (art. 358, inciso I, da CERJ). Gize-se que a matéria concerne diretamente a ato de gestão, qual seja, o manejo dos serviços funerários pela Administração Pública, seja diretamente, ou mediante concessão. Nesse diapasão, a Lei cuja constitucionalidade é questionada versa sobre matéria que, pelo fato de afetar a gestão da Administração, é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, na forma do art. 112, II, alínea 'd' e 145, inciso VI, alínea 'a' da Constituição Estadual. 2 – Ingerência legislatória que constitui violação à Separação de Poderes. Como se não bastasse a irregularidade formal e, a despeito dos argumentos vertidos pelo Representado, a Lei vergastada inevitavelmente sobeja, inclusive, à esfera do ente público ao resvalar nos contratos de concessão dos serviços funerários, dado que cria obrigação para particulares. Ao onerar os concessionários destes serviços públicos, a norma, editada pelo Legislativo, ofende a separação de poderes (artigo 7º da CERJ). A jurisprudência deste Órgão Especial, a propósito, já se



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

pronunciou pela inconstitucionalidade em casos semelhantes (0016549-22.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). JESSÉ TORRES Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial Representação de Inconstitucionalidade n. 0016463-17.2020.8.19.0000 FLS.3. Outrossim, pontue-se a ofensa à reserva de administração. De fato, o Chefe do Poder Executivo Municipal no exercício da competência prevista no art. 145, inciso VI, alínea 'a', da CERJ, editou o Decreto 39.094, de 12 de agosto de 2014, que institui o Regulamento Cemiterial e Funerário do Município do Rio de Janeiro, disciplinando a legislação local acerca do tema. Da leitura dos dispositivos atinentes à exumação, verifica-se adequado o tratamento da questão, que envolve um procedimento estrito o qual se preocupa, entre outros, com o registro da destinação dos restos mortais. Toda essa diligência satisfaz, de certo modo, a deferência que merecem os familiares naquilo que concerne à destinação dos restos mortais de seus entes queridos, bastando, para tanto, que demandem a informação. Assim, como bem ressaltou o Parquet, a Lei nº



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

5.776/2014, de iniciativa parlamentar, acaba por se sobrepor ao Regulamento Cemiterial e Funerário do Município do Rio de Janeiro, expedido no legítimo exercício de competência conferida ao Chefe do Poder Executivo, importando em ofensa à reserva de administração, o que igualmente afronta a separação de poderes. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

A matéria disciplinada pelo projeto de lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, consoante haver a inconstitucionalidade da mesma, tendo por base a ocorrência do vício de iniciativa, cuja ocorrência de alteração de prazo para o comparecimento da família para fins de procedência da exumação dos restos mortais, bem como outros meios de comunicação para informar aos familiares sobre o ocorrido cabe ao Poder Executivo, conforme pode ser identificado no artigo 60 da LOMP, *in verbis*:

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Apesar de reconhecermos a importância deste Projeto de Lei, esclarece que a matéria aqui discutida é de competência exclusiva do Executivo.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação e implantação de programas e disciplina dos serviços públicos em benefício dos cidadãos. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante".



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Pelo exposto, entende-se que qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal poderá ser considerada inconstitucional. Isto porque se deve considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica Municipal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios.

Em que pese a inegável importância do tema, a competência legislativa aqui debatida é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

III-DA CONCLUSÃO:

Por todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

Nestes termos, com amparo nas determinações constantes na Lei Orgânica Municipal, entendemos que o Projeto de Lei em análise apresenta vício formal de iniciativa, sendo, portanto, inconstitucional e ilegal, constituindo o conteúdo do mesmo de competência exclusiva do Poder Executivo, ressalvando, contudo, seu caráter opinativo.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

É o parecer.

A superior consideração.

ALEXANDER LESSA DE ABREU

ASSESSOR JURÍDICO

MATRÍCULA: 1706.037/21

OAB/RJ 105.177