



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO:** Projeto de Lei nº 126/2024

**REQUERENTE:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

### 1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do Nobre Vereador Fabio Simoa Mendes do Carmo Leite, que *“Dispõe sobre o sepultamento de animais domésticos em sepulturas, lóculos, gavetas, carneiros ou local específico nos cemitérios públicos do Município de Sorocaba”*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

### 2. FUNDAMENTOS:

#### 2.1. Quanto à competência:

Constata-se, preliminarmente, **quanto à competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei é amparada pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal, o qual dispõe que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>1</sup>, reproduzido de forma simétrica pelo art. 33 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

Acrescenta-se que o Município possui competência administrativa para tratar sobre a organização de cemitérios e serviços funerários, conforme previsão do art. 4º, inciso V, alínea “d” da Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>. Destarte, não há óbices legais quanto à competência municipal para tratar da matéria.

## 2.2. Quanto à iniciativa parlamentar:

O Tema de Repercussão Geral nº 917<sup>3</sup>, do Supremo Tribunal Federal, delimita a **inconstitucionalidade formal** por vício de iniciativa aos projetos de lei, propostos por parlamentares, que tratam da estrutura do Poder Executivo, da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico dos servidores públicos.

Tal situação difere da **inconstitucionalidade material** que ocorre quando o conteúdo de leis, e não a iniciativa, afeta o princípio da Separação entre os Poderes, conforme acórdão relatado pelo Exmo. Desembargador Moacir Peres, referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2258994-71.2021.8.26.0000<sup>4</sup>, do qual destacamos o seguinte trecho:

Como é cediço, **são distintos o vício formal ligado à iniciativa, que deve observar o quanto definido na apreciação do Tema de Repercussão Geral n. 917 pelo E. Supremo Tribunal Federal, e o vício material decorrente da invasão à esfera da reserva da administração.**

**O primeiro decorre da atribuição constitucional de poder de iniciar o processo legislativo; o segundo é expressão do princípio da separação dos poderes, englobando as atividades ligadas à direção geral da coisa pública,** de competência do Chefe do Poder Executivo. O

<sup>2</sup> Art. 4º Compete ao Município: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, ou convênio, entre outros, os seguintes serviços: [...] d) cemitérios e serviços funerários;

<sup>3</sup> “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).”

<sup>4</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258994-71.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2022; Data de Registro: 11/10/2022.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

primeiro está ligado ao processo legislativo; o segundo, às competências materiais ou administrativas. [...]

A definição da forma de realização de atos administrativos processuais e de atividades ligadas às atribuições dos agentes públicos imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Cabe ao Chefe do Executivo, analisando dados técnicos fornecidos pelos órgãos competentes, decidir pela conveniência e oportunidade dos procedimentos a serem adotados. Verifica-se, no caso, vício material, decorrente da usurpação de competências materiais do alcaide, em violação ao princípio da separação e da harmonia dos poderes. [...]

Exposta a distinção, verifica-se que o PL visa autorizar o sepultamento de animais nos cemitérios públicos de Sorocaba (art. 1º), atribuindo à Secretaria de Serviços Públicos e Obras – SERPO a competência para emissão de guia para liberação e sepultamento dos animais domésticos (art. 2º), a regulamentação dos procedimentos de sepultamento (art. 5º), e a fixação dos preços públicos (art. 6º).

Leciona Hely Lopes Meireles<sup>5</sup> que as atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública são matérias de leis de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal:

**Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara.** Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública**; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (g.n.)

Desta maneira, constata-se que a proposta avança diretamente sobre atribuição da Secretaria de Serviços Públicos e Obras prevista pelo inciso III do art. 42 da Lei Municipal nº 12.473, de 23 de dezembro de 2021<sup>6</sup>, em desacordo com a previsão

<sup>5</sup> MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ª Edição. Editora Juspodivm: 2021. Pág. 597.

<sup>6</sup> Art. 42. Compete à Secretaria de Conservação, Serviços Públicos e Obras (SERPO) além das atribuições genéricas das demais Secretarias: [...] III - a administração dos cemitérios municipais; [...]





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

art. 38 da Lei Orgânica<sup>7</sup>, e de modo contrário ao Tema 917 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (ARE 878911).

Além disso, ao tratar da administração de cemitérios, a proposição avança sobre a área de planejamento, organização e gestão administrativa e **viola o princípio da independência e separação entre os poderes e o princípio da reserva da administração**, dispostos nos arts. 2º e 84, II da Constituição Federal<sup>8</sup>, nos arts. 5º, *caput*, e 47, II e XIV da Constituição Estadual<sup>9</sup> e nos arts. 6º, *caput*, e 61, II, da Lei Orgânica<sup>10</sup>.

Tal entendimento é similar ao já trazido pelos pareceres jurídicos ao PL 125/2024 e ao PL 432/2021, nos quais os Doutos Procuradores elencam de maneira minuciosa diversas iniciativas legislativas anteriores sobre temas semelhantes e adjacentes. Constata-se também que é pacífico o entendimento desta Divisão de Assuntos Jurídicos de que o sepultamento de animais em cemitérios municipais se trata de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Em igual sentido segue a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 6.338, de 09 de novembro de 2022, do município de Catanduva/SP,

<sup>7</sup> 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 da Administração direta do Município.

<sup>8</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

<sup>9</sup> Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

<sup>10</sup> Art. 6º O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito: (...)

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

que dispõe sobre o sepultamento de animais domésticos em campas, jazigos, gavetas, carneiras ou local específico em cemitérios públicos municipais. **Existência de vício de iniciativa, na medida em que a questão tratada pela lei impugnada é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, na pessoa do Prefeito Municipal. Violação ao princípio da separação dos poderes.** Inteligência dos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II e XIV da Constituição Estadual. Precedente. Ação procedente (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2287458-71.2022.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/04/2023; Data de Registro: 20/04/2023)

Também é relevante informar que a Lei Municipal nº 5.271, de 21 de novembro de 1996, **já dispõe sobre o funcionamento de cemitérios** no Município de Sorocaba, inclusive prevendo em seu art. 115 a existência de cemitérios de animais<sup>11</sup>.

Com isso, verifica-se que o PL visa disciplinar assunto já tratado em lei, violando assim o art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>12</sup>. Ressalva-se que o nobre autor pode, para sanar este apontamento: (1) alterar a lei anterior, passando a incluir as intenções contidas na proposição; (2) revogar expressamente a legislação vigente sobre a matéria; ou (3) alterar o PL para que este seja um complemento à lei básica, como remissão expressa.

Por último, destaca-se que se encontra em tramitação as seguintes proposições:

1. **PL 125/2024**, de autoria do Nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que “*Dispõe sobre o sepultamento de animais domésticos em sepulturas, lóculos, gavetas, carneiros ou local específico nos cemitérios públicos do município de Sorocaba*”;
2. **PL 432/2021**, de autoria do Nobre Vereador Cícero, que “*Dispõe sobre a criação do cemitério e do crematório de animais domésticos*”

<sup>11</sup> Artigo 115 - Nos cemitérios do tipo jardim ou parque, ou cemitérios de animais domésticos de pequeno porte, a área mínima será de 20.000 m<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...] IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. [...]





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*de pequeno e médio porte no município de Sorocaba e dá outras providências”.*

Desta maneira, por tratarem de matéria similar, consistente no sepultamento de animais domésticos, recomenda-se o apensamento da proposição, nos termos do art. 139 do Regimento Interno<sup>13</sup>.

### 3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação entre os poderes, assim como ilegalidade por contrariar o disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 1998.**

É o parecer.

Sorocaba, 26 de abril de 2024.

**LUIS FERNANDO MARTINS GROHS**  
Procurador Legislativo

<sup>13</sup> Art. 139. Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência e que os demais projetos sejam apensados ao primeiro.



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350034003800370033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 26/04/2024 14:52

Checksum: **3E3663AD100F5BBCA5BCE7734B9F294A266BF94F12AE0E5FFFBBF3327F525FA3**

