



# Câmara Municipal de Porto Alegre

## PARECER PRÉVIO Nº 287/25

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que assegura a criação de espaços destinados à realização de cultos religiosos nos cemitérios públicos municipais de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0873446), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. A administração de cemitérios públicos municipais e as atividades neles desenvolvidas constituem matéria de interesse predominantemente local, inserindo-se, portanto, na competência legislativa do Município.

No que tange à iniciativa legislativa, a matéria tratada no projeto apresenta aspectos controvertidos quanto à sua conformidade jurídica. O artigo 3º da proposição atribui competências específicas à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (Smamus), incluindo "delimitar e sinalizar os espaços destinados aos cultos religiosos", "assegurar a conservação e a limpeza dos espaços" e "estabelecer normativas complementares".

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878911/RJ (Tema 917 de Repercussão Geral), estabeleceu que não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo lei que apenas gere despesas para a Administração, sem interferir na estrutura ou atribuições de seus órgãos[1]. Contudo, no caso em análise, o projeto vai além da simples criação de política pública, pois estabelece atribuições específicas para um órgão do Executivo Municipal, redesenhando suas competências, o que extrapola os limites da iniciativa parlamentar conforme o entendimento do STF.

O artigo 5º do projeto, por sua vez, estabelece prazo de 90 dias para o Executivo Municipal regulamentar a lei, o que representa violação ao princípio da separação dos poderes. A jurisprudência do STF, conforme decidido na ADI 4728[2], considera incompatível com a Constituição Federal a existência de dispositivos normativos que estabeleçam obrigação ao Poder Executivo de regulamentar preceitos legais, por violação dos artigos 2º e 84, IV, da Constituição. A competência regulamentar é inerente ao Poder Executivo e não depende de autorização ou determinação legislativa, sendo que o Chefe do Executivo tem discricionariedade quanto à conveniência e oportunidade de regulamentar a lei.

Sob o aspecto material, o projeto encontra fundamento no artigo 5º, VI, da Constituição Federal, que assegura a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, garantindo o livre exercício dos cultos religiosos. Busca também concretizar o princípio da igualdade (art. 5º, caput, CF) ao promover o tratamento isonômico entre as diferentes manifestações religiosas.

A criação de espaços religiosos em cemitérios públicos não viola, *a priori*, o princípio da laicidade estatal (art. 19, I, da CF), desde que assegure igualdade de tratamento às diversas confissões religiosas.

No tocante aos aspectos fiscais, o projeto não apresenta instrução adequada. O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece claramente que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". A ausência desse estudo de impacto caracteriza descumprimento de requisito constitucional do processo legislativo, configurando inconstitucionalidade formal.

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece requisitos específicos para a criação ou expansão de despesas públicas em seus artigos 16 e 17. Essas normas exigem, em síntese, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, a compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário e, no caso de despesas obrigatórias de caráter continuado, a indicação da origem dos recursos para seu custeio e a demonstração de que a nova despesa não afetará as metas fiscais estabelecidas.

Por fim, no que se refere à forma objetiva, importa assinalar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e ao quórum de aprovação.

#### **IV. Conclusão**

ISSO POSTO, conclui-se pela conformidade jurídica parcial da proposição.

É o parecer.

---

[1] Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RJ, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

[2] Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de

constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 29/03/2025, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0879033** e o código CRC **244F3A2A**.