

PARECER Nº 218/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 21247/2023

Autor: Vereador Sargento Vidal

Assunto: Projeto de Lei que “Institui cemitérios para animais não humanos no município de Cuiabá e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei nº 67/2023, da lavra do Vereador Sargento Vidal.

Com efeito, o Projeto de Lei em comento propõe que seja instituído cemitério para animais não humanos no município de Cuiabá/MT.

Conforme consta na **justificativa** acostada às fls. 02, a proposição “*visa amenizar a dor das famílias que perderam um ente querido, e que para a sociedade não é reconhecido, sendo atualmente descartado como um objeto após a morte, quando na verdade deveria ser sepultado dignamente*”.

É o relato do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

II. I - CONSTITUCIONALIDADE E LEALIDADE

Prefacialmente, importante destacar que este exame cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Pois bem.

O Projeto de Lei em comento visa a implementação de cemitérios para animais não humanos no município de Cuiabá. Com efeito, em análise ao projeto de lei, verifica-se que a proposição pretende, na verdade, fazer com que a Prefeitura Municipal proceda o sepultamento desses animais em campas ou jazigos localizados em cemitérios públicos já existentes, devendo reservar 10% de suas áreas totais para o sepultamento desses animais.

As famílias de baixa renda seriam isentas das custas do serviço funerário, e as taxas pagas por aqueles que não se enquadram no critério socioeconômico serão reguladas pelo



Executivo Municipal.

Cumpra deixar consignado que a eventual instalação de cemitério municipal para animais (ou a reserva de área para sepultamento de animais em cemitérios públicos) possui relação direta com o controle de zoonoses e com a saúde e segurança dos munícipes, caracterizando política pública, reservada ao Poder Executivo.

Assim, a proposição em análise, ao pretender contemplar o sentimento de tutores por seus animais de estimação, acabou por se invadir a política sanitária a ser adotada pelo Poder Executivo municipal.

Ademais, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo inerente à chefia do poder executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção entre as funções do Poder Legislativo e do Poder Executivo, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 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. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Assim, tem-se que a gestão e o planejamento administrativo dos serviços públicos se encontra na órbita das competências do Poder Executivo. A respeito de proposição de tema similar à da presente análise, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2666, 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 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." (TJ-SP - ADI: 20567260920138260000 SP 2056726-09.2013.8.26.0000, Relator: Antonio Luiz Pires Neto, Data de Julgamento: 02/04/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/04/2014)

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração", nomeadamente em seu art. 5º, que almeja compelir o Poder Executivo a prestar o serviço de cemitério e crematório para os animais cujos proprietários não tenham condições de arcar com as despesas. Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte **acórdão** proferido pelo **Supremo Tribunal Federal**:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe fazer uma derradeira observação. O serviço de sepultamento, cremação e de cerimônias de despedidas a animais domésticos é habitualmente prestado em caráter privado por empresas especializadas na área da veterinária. Evidentemente, diante da realidade do convívio doméstico e do aspecto da afetividade da relação dos animais com os seres humanos, essas cerimônias e processos acabam mimetizando as próprias honras fúnebres prestadas a humanos, o que é perfeitamente legítimo.



Contudo, não há dúvida que quando se trata da inumação de seres humanos, o serviço funerário se apresenta com regulação estatal muito mais detalhada e cuidadosa, sendo caracterizado como um serviço público autônomo prestado por meio de concessão ou permissão, ou diretamente pelo poder público. Com efeito, todo ser humano tem um registro de nascimento e de óbito, existem implicações patrimoniais, cíveis e até mesmo criminais que exigem uma regulamentação própria. Ademais, o serviço funerário é decorrência do direito de sepultura é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB) e constitui direito subjetivo de todo sujeito humano, e dever do poder público, que se manifesta nas seguintes dimensões: direito a ser sepultado, direito de permanecer sepultado, direito à sepultura ou direito sobre a sepultura, e direito de sepultar. (cf. SILVA, Justino Adriano Farias da. Tratado de direito funerário: teoria geral e instituições de direito funerário. Tomo II. São Paulo: Método Editora, 2000, pg. 90)

Não é o caso da cremação e serviços de sepultamento de animais, que deve ser um serviço eminentemente privado e facultativo. O que é obrigatório para o Município, e competência do Executivo, é dispor de uma política sanitária relativa aos animais mortos, sejam eles de pequeno ou grande porte. Não um serviço funerário paralelo e autônomo, similar ao prestado a seres humanos.

Tudo isso serve a dizer que muitas vezes uma regulamentação muito detalhada e de normas rígidas, ao invés de incentivar empresas privadas a instalarem esse tipo de serviço destinado a animais no Município, terá efeito contrário: será tão complicado e difícil para uma empresa na área da veterinária prestar em regime privado um serviço de sepultamento, cremação ou cerimônias de despedida a animais, tendo que atender a diversas normas e exigências burocráticas, que esse tipo de regulamentação detalhada (a exemplo dos dispositivos do art. 4º da proposição em análise) pode efetivamente vir a ter o efeito contrário ao esperado, e dificultar que os munícipes tenham acesso ao serviço quando desejem, porque as empresas deixarão de se instalar no Município.

I.1 – Da situação jurídica dos cemitérios para animais no Município de Cuiabá.

A **Lei Complementar nº 04/1992** (Código Sanitário e de Posturas) regulamenta o funcionamento das atividades de sepultamento e de cemitérios atribuindo exclusivamente à Prefeitura todo a sua normatização e funcionamento:

“Art. 428 COMPETE exclusivamente a Prefeitura Municipal organizar, supervisionar, orientar, dirigir, promover, assistir e fiscalizar a instalação e funcionamento de cemitérios.”

Quanto aos cemitérios para animais, a mesma **Legislação prevê** sobre a atividade privada nos seguintes termos:

Seção XVIII



Dos Cemitérios Particulares Para Animais

Art. 444 *A exploração de cemitérios particulares para animais depende de licenciamento prévio da Prefeitura.*

Art. 445 *A licença será concedida a juízo exclusivo da Prefeitura, baseada em parecer técnico favorável do órgão municipal competente, atendidas as exigências da Lei de Uso e Ocupação do Solo e desta Lei, no que concerne as condições higiênico-sanitárias, Limpeza Urbana e Preservação do Meio Ambiente.*

Art. 446 *A empresa administradora do cemitério se obriga a:*

I - manter em livro próprio o registro das inumações em ordem cronológica, com indicações necessárias a identificação da sepultura;

II - cumprir e fazer cumprir as determinações dos regulamentos municipais atinentes a espécie;

III - manter serviço de vigilância no cemitério impedindo o uso indevido de sua área;

IV - manter em perfeitas condições de limpeza e higiene o cemitério, benfeitorias e instalações;

V - manter a suas expensas, as áreas ajardinadas, devidamente cuidadas e tratadas;

VI - cumprir as obrigações assumidas com os adquirentes;”

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise por representar grave afronta ao



princípio constitucional da separação dos poderes, na medida em que compete ao chefe do Poder Executivo aferir qual a melhor linha a ser seguida para implementação de política sanitária relativa a animais mortos.

Ante o exposto, não se verificam atendidas as condições jurídicas para prosseguimento deste projeto.

I.II - REGIMENTALIDADE

O projeto atende as exigências regimentais.

III – REDAÇÃO

O projeto atende totalmente as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

IV - CONCLUSÃO

Face ao exposto, em relação aos aspectos a que compete examinar, o parecer desta Comissão é pela rejeição do Projeto ora analisado.

V - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 7 de junho de 2023



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 340036003900390038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 07/06/2023 13:13

Checksum: **B949274A3189F75D8ECC5816E6116BF26DE8046D247B881D731E37DE625C32C8**

