

P A R E C E R

Nº 2171/2024¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Autoriza o sepultamento de cães e gatos em campas e jazigos em cemitérios públicos. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza o sepultamento de cães e gatos em campas e jazigos localizados nos cemitérios públicos.

RESPOSTA:

A Resolução nº 335/2003 do CONAMA, em seu art.2º, alínea "d" define os "cemitérios de animais" simplesmente como "cemitérios destinados a sepultamentos de animais", sem especificar normas assim como o faz para cemitérios humanos, de modo que a criação de normas e leis nacionais que regulamentem e disciplinem a instalação e a operação desses locais se mostra indispensável. Diante desta lacuna, muitos municípios vêm regulamentando a matéria.

Contudo, tal como assentado no Parecer IBAM nº 2049/2020, em projeto de lei semelhante, restou explicitado que a eventual instalação de cemitério municipal para animais possui relação direta com o controle de zoonoses e com a saúde e segurança dos munícipes, caracterizando política pública, reservada ao Poder Executivo, que sequer necessita de lei para implementar suas ações e estratégias.

Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente

¹PARECER SOLICITADO POR JOANA GABRIELA CARDOSO GOMES, ESTAGIÁRIA - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

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. 12^a 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 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 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, transgredindo 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 (*jus sepulchri*) 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)

Embora não seja ventilado na propositura sob análise, cabe-nos ressaltar que, esse não é o caso da cremação e serviços de sepultamento de animais, o qual 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 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.

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.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2024.