



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 00024/2025
Processo: 10540-00 2025

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 16/2025.

EMENTA: "Dispõe sobre a autorização de sepultamento de cães e gatos de estimação em sepulturas, lóculos, gavetas, carneiros, jazigos localizados nos cemitérios públicos e privados do Município de Juiz de Fora e dá outras providências".

AUTORIA: Vereador Cido Reis.

I. RELATÓRIO

Solicita o Ilustre, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 24/2025, que: "Dispõe sobre a autorização de sepultamento de cães e gatos de estimação em sepulturas, lóculos, gavetas, carneiros, jazigos localizados nos cemitérios públicos e privados do Município de Juiz de Fora e dá outras providências".

II. FUNDAMENTAÇÃO

Pela ordem, as Cartas Magna e Mineira dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

Constituição Federal:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



Constituição Estadual:

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local...

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, também não vislumbramos nenhum vício no presente Projeto de Lei, devendo-se buscar amparo na Lei Orgânica do Município. Desta forma, pode-se verificar, que o objeto da proposição sob análise não se enquadra dentre as elencadas nos artigos 10 e 36 da referida Lei.

Por fim, cumpre ressaltar que o presente Projeto de Lei pode ser entendido como uma proposição autorizativa em relação aos cemitérios públicos, o que lhe emprestaria o insuperável vício de inconstitucionalidade, tendo em vista sólido entendimento jurisprudencial.

Outro não é o entendimento desta Diretoria Jurídica, a qual sempre opinou no sentido de que a propositura legislativa meramente autorizativa, constitui, então, um expediente usado por parlamentares para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.

Mediante esse tipo de lei passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado.

Sucedo que os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis.

Para compensar essa perda é que surgiu a lei autorizativa. Portanto, autorizativa é a lei que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da lei começa por uma expressão que se tornou padrão: "É o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P273805



determinado, mas é apenas autorizado pelo Legislativo. Tais leis, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição.

Registre-se que em 17 de março de 1982 - ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual - o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: "O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa".

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, consolidou esse entendimento na famosa Súmula nº 5, que firmou clara posição no sentido de que: "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das "proposições autorizativas". Contudo, o avanço das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições. O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca". (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 - Tribunal Pleno).

A doutrina igualmente acompanhou a alteração de posição do Supremo Tribunal Federal, na questão da constitucionalidade das leis engendradas por "proposições autorizativas". Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P273805



"Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou José Frederico Marques, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita". (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por "proposição autorizativa", advinda do Legislativo. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

No entanto, a Diretoria Jurídica desta Casa Legislativa passa adotar entendimento mais favorável ao Poder Legislativo, ante a ambivalência interpretativa presente no texto do PL analisado, alertando à Comissão de Legislação e Justiça e Redação quanto à possível inadequação de propositura como esta.

É necessário corrigir a terminologia utilizada no texto do Projeto de Lei. O termo "carneiros" encontra-se equivocado, sendo o correto: "carneiras". Carneiras referem-se a estruturas funerárias verticais ou horizontais destinadas à inumação de corpos, enquanto "carneiros" trata-se de animais ovinos, não guardando relação com o contexto funerário. A correta nomenclatura assegura a precisão e clareza do dispositivo legal.

O Projeto de Lei fere o princípio constitucional da livre iniciativa (art. 170 da Constituição Federal) ao obrigar os cemitérios privados ao sepultamento de cães e gatos exclusivamente em jazigos perpétuos. Essa obrigatoriedade restringe a autonomia administrativa e comercial dos cemitérios privados, que possuem prerrogativa de estabelecer suas próprias regras de funcionamento, incluindo critérios para o uso de jazigos perpétuos. Tal ingerência é considerada indevida intervenção estatal em atividade econômica privada.

Além disso, a liberdade para decidir sobre a destinação de jazigos perpétuos é essencial para a manutenção de modelos de negócio viáveis e alinhados aos interesses dos concessionários e administradores de cemitérios privados. Impor obrigações indiscriminadas gera insegurança jurídica e desestímulos de investimentos no setor.

Também fere o princípio da livre iniciativa do Art.2º da Constituição Federal ao criar

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P273805



obrigação ao Chefe do Poder Executivo a aceitar tal imposição sobre os jazigos perpétuos.

CONCLUSÃO



Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, **concluimos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL, observando a substituição do termo "carneiros" por "carneiras", bem como revisar o dispositivo do Art.3º que obriga cemitérios privados a aceitarem sepultamentos em jazigos perpétuos, garantindo respeito à autonomia administrativa e ao princípio da livre iniciativa.**

Por derradeiro cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra "Direito Administrativo Brasileiro", leciona:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou."

É o nosso parecer, s.m.j., que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 23 de janeiro de 2025.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 23/01/2025
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto