



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

PARECER Nº 1177/2021

DA 2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PROCESSO Nº 1517/2021

RELATOR (A): JÓ PEREIRA

Trata-se do Projeto de Lei de iniciativa do Deputado Dudu Ronalsa que tramita nesta casa com o número 671/2021 e que autoriza o Poder Executivo a instalar Crematório no Estado de Alagoas e dá outras providências.

Este Projeto foi submetido à análise da 2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para elaboração de parecer, cabendo a esta comissão apenas analisar a legalidade e a constitucionalidade da matéria, ficando a análise de mérito para a Comissão Temática ou para o Plenário.

Antes de adentrarmos na análise da legalidade e constitucionalidade da matéria, vale frisar o quanto é louvável a intenção da legisladora, devido à grande importância e relevância da matéria abordada.

A proposição legislativa pretende autorizar a implantação de serviços públicos de cremação de cadáver e, também, o seu correto funcionamento, com supervisão e fiscalização das autoridades sanitárias nestes serviços.

A Constituição Federal de 1988 não cuida da competência dos entes da Federação para legislar sobre Direito Funerário ou sobre serviços funerários, muito menos acerca dos serviços de cremação. Da omissão do legislador constituinte surge uma questão para ser respondida: qual dos entes da federação tem competência para legislar sobre as referidas matérias?

Em uma análise hermenêutica histórica, observamos que as Constituições Federais de 1891 (art. 72), de 1934 (art. 113) e de 1946 (art. 141) disciplinavam que os cemitérios seriam administrados pela autoridade municipal. Partindo dessa premissa, os serviços funerários (cemitérios) eram considerados como serviços públicos e a competência para organizar esses serviços era municipal.

Pode-se admitir, portanto, que esses dispositivos são a fonte primária do entendimento segundo o qual **a competência para legislar sobre o Direito Funerário é dos municípios**, não obstante a omissão dos legisladores constituintes após a Constituição de 1934. Aliás, é esse o ensinamento clássico do insigne administrativista Hely Lopes Meirelles:

"O serviço funerário é da competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípua interesse local quais sejam: a confecção de

[Assinaturas manuscritas em azul e roxo]



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

caixões, organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. As três primeiras podem ser delegadas pela Municipalidade, com ou sem exclusividade, a particulares que se proponham a executá-las mediante concessão ou permissão, como pode o Município realizá-las por suas repartições, autarquias, fundações ou empresas estatais.

Quando delegados esses serviços a particulares, serão executadas sob fiscalização e controle da Prefeitura, para que se assegurem o bom atendimento do público e a modicidade das tarifas. **Este poder de regulamentação é irrenunciável e deverá ser exercido ainda que omitido na delegação, porque a polícia mortuária e a fiscalização dos serviços concedidos são atributos do Município, como entidade delegante.**

Os terrenos dos cemitérios municipais são bens do domínio público e uso especial, razão pela qual não podem ser alienados, mas simplesmente concedidos aos particulares para as sepulturas, na forma do respectivo regulamento local. Daí a exata afirmativa de Trotabas de que a 'concessão de uso dos terrenos de cemitérios é um modo de utilização privativa do domínio público, segundo a sua destinação específica'. Essa concessão de uso é revogável desde que ocorram motivos de interesse público ou seu titular descumpra as normas de utilização, consoante têm entendido uniformemente os tribunais.

Convém advertir que a competência municipal não adentra a parte de saúde pública e de normas para autópsia, exumação de cadáveres, prazo para sepultamento e outros aspectos de atribuição estadual e até mesmo federal. Cabem ao Município a parte administrativa dos cemitérios e os serviços funerários propriamente ditos, para a prestação dos quais a Prefeitura pode cobrar a respectiva remuneração.

A construção e a exploração de cemitério particular por sociedade comercial dependem de licença por parte da Administração e não podem ser dissociadas da exploração dos serviços funerários, sendo vedado ao Município conceder ou permitir a prestação de tais serviços sem prévias autorizações legislativa e licitação."

(Direito Municipal Brasileiro - 17ª Ed. - 2013 p. 472/473).

A jurisprudência trilha o mesmo entendimento. Indica-se como referência o julgamento do Agravo de Instrumento tombado sob o nº 2007.00.2.007943-2, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE
SEGURANÇA. LIMINAR. ALVARÁ DE
FUNCIONAMENTO. SERVIÇO FUNERÁRIO.

I - Os serviços funerários são considerados serviços públicos de interesse local, cabendo ao Distrito Federal organizá-los e prestá-los diretamente ou por intermédio de regime de concessão ou permissão, precedido, em qualquer hipótese, de licitação (art. 15, VI e XVIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e art. 8º da Lei Distrital nº 2.424/99). Nesse contexto, se a agravada não se encontra habilitada pela Administração para prestar serviços



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

funerários, impunha-se mesmo o indeferimento da pretensão à obtenção do almejado alvará de funcionamento.

II – Deu-se provimento. Unânime. (TJ-DF, AI 2007.00.2.007943-2, 6ª Turma Cível, Relator Desembargador José Divino de Oliveira, j. 22.08.2007).¹

Além disso, a respeito da titularidade da competência desempenhada pelos Municípios na repartição de competências, o próprio **Eg. Supremo Tribunal Federal** assim já se pronunciou:

"CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. SERVIÇO FUNERÁRIO. C.F., art. 30, V.

I. – Os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem respeito com necessidades imediatas do Município. C.F., art. 30, V.

II. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

[...]Os serviços funerários constituem, na verdade, serviços municipais, tendo em vista o disposto no art. 30, V, da Constituição: aos Municípios compete 'organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o e transporte coletivo, que tem caráter essencial'. Interesse local diz respeito a interesse que diz de perto com as necessidades imediatas do Município. E não há dúvida que o serviço funerário diz respeito com necessidades imediatas do Município... Esse entendimento é tradicional no Supremo Tribunal Federal, conforme se vê do decidido no RE 49.888/SP, Relator o Ministro Hermes Lima, cujo acórdão está assim ementado: 'EMENTA: Organização de serviços públicos municipais. Entre estes estão os serviços funerários. Os municípios podem, por conveniência coletiva e por lei própria, retirar a atividade dos serviços funerários do comércio comum. (RTJ 30/155)."

(ADI 1.221/RJ v.u. j. de 09.10.03 DJe de 20.11.03 Relator Ministro CARLOS VELOSO).

No âmbito legislativo, a natureza pública dos serviços funerários também está consagrada. Para confronto dessa afirmação, indica-se como paradigma a Lei Municipal de Otacílio Costa (Santa Catarina) nº 2.255, de 16 de dezembro de 2014,² que dispõe sobre os serviços funerários e contra a qual não se tem notícias de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade:

Art. 1º O serviço funerário é de caráter público, podendo ser exercido mediante permissão e/ou concessão, consistindo na prestação de serviços ligados à organização e realização de funerais, com remuneração direta pelo contratante dos serviços ao prestador, podendo o Poder Público Municipal, fixar tarifas, evitando abusos de poder econômico, bem como regular e fiscalizar os trabalhos.

¹ Disponível em: <<https://bit.ly/2wfoWd2>>. Acesso em: 05 set. 2017.

² Disponível em: <<https://bit.ly/2MpZKvk>>. Acesso em: 05 set. 2017.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Parágrafo Único - A concessão/permissão de exploração dos serviços funerários se dará mediante prévia licitação.

Pois bem. Os serviços funerários são públicos e, além disso, **a competência, seja administrativa ou legislativa, para disciplinar o Direito Funerário é dos Municípios, por se tratar de questão de interesse local, por razões morais, de saúde e de segurança.** E a produção legislativa nessa esfera de interesse é grande.

Para comprovar essa afirmação invoca-se três Leis Municipais que tratam acerca da oferta dos serviços de cremação são municipais: Lei nº 7.017, de 19 de abril de 1967, do Município de São Paulo/SP (e DECRETO MUNICIPAL DE Nº 59.196, DE 29 DE JANEIRO DE 2020); Lei Complementar nº 814, de 29 de julho de 2.011, do Município de Araraquara/SP; e, Lei nº 4.079, de 23 de dezembro de 1999, do Município de Joinville/SC.

Salienta-se que a competência municipal não é exclusiva, visto que as normas municipais não podem conflitar com outras das esferas Estaduais e Federal que disciplinam questões correlatadas ao Direito Funerário. Na mesma esfera de interesse do Direito Funerário estão normas Federais que cuidam, como já referido, das condições para sepultamento e cremação (Lei de Registros Públicos), sobre o aproveitamento de cadáver para fins de ensino e pesquisa (Lei 8.501, de 30 de novembro de 1992,¹⁸ dispõe sobre a utilização de cadáver não reclamado, para fins de estudos ou pesquisas científica e dá outras providências) e Lei 6.437, de 20 de agosto de 1997,¹⁹ que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas. Por essa norma é considerada infração sanitária a cremação, a utilização ou cremação de cadáveres contrariando regras sanitárias pertinentes (inciso XXVII, do art. 10). Na esfera Estadual, considerando a competência residual prevista no §1º, do art. 25, da Constituição Federal, os Estados têm competência para legislar sobre o transporte intermunicipal, desde que a norma não conflite com aquelas editadas pela União por força do inciso XI, do art. 22 da Carta Constitucional. Com base nessas premissas, invoca-se como paradigma da legislação estadual na esfera do interesse do Direito Funerário, a Lei Estadual de Minas Gerais nº 15.758, de 04 de outubro de 2005,²⁰ que regulamenta o transporte intermunicipal de cadáveres e ossadas humanas.

Pode-se afirmar em resumo, portanto, que **é dos Municípios a competência de legislar sobre o Direito Funerário, em cuja esfera de abrangência estão serviços de natureza pública, observando-se o critério da predominância do interesse local,** sendo que a produção legislativa municipal deve respeitar as normas (regras e princípios) constitucionais, bem como as leis (sentido amplo) das esferas federais e estaduais.

Sendo assim, o projeto de lei em análise carrega vício formal por inconstitucionalidade.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Ademais, importante mencionar que, acaso fosse superado este entendimento, temos ainda que a competência para propor leis que versem acerca de serviços públicos e organização administrativa é privada do Governador do Estado, conforme art. 86, §1º, II, “b” da Constituição do Estado de Alagoas, sendo observado vício de iniciativa na presente proposição, que apesar de ser em essência um projeto de lei autorizativa impõe (especialmente em seu art. 9º) norma mandamental sobre serviço público com despesa ao erário.

Não resta dúvida de que é de relevante interesse público a preocupação demonstrada pelo nobre Deputado com a instalação de crematório nos municípios do Estado de Alagoas. Entretanto, ao analisar o meritório projeto, verificou-se que a proposta encontra impedimento para a sua tramitação, na medida em que o tema é de competência municipal, e por isso não pode prosperar, pois extrapola a atividade legiferante do Legislativo Estadual.

CONCLUSÃO

Diante de todos os pontos apresentados neste parecer, restou demonstrado que, o projeto de Lei 671/2021 deve ser rejeitado por inconstitucionalidade e vício de iniciativa.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES DEPUTADO JOSÉ DE MEDEIROS TAVARES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL, EM MACEIÓ, 09 de Novembro de 2021.



PRESIDENTE



RELATOR(A)





