



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 11 de fevereiro de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 5672/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 894/2025

Autoria: RAPHAELA MORAES

Ementa: AUTORIZA O SEPULTAMENTO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS EM JAZIGOS FAMILIARES NOS CEMITÉRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS DO MUNICÍPIO DA SERRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº: 5672/2025

PROJETO DE LEI Nº: 894/2025

REQUERENTE: VEREADORA RAPHAELA MORAES

ASSUNTO: “AUTORIZA O SEPULTAMENTO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS EM JAZIGOS FAMILIARES NOS CEMITÉRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS DO MUNICÍPIO DA SERRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

PARECER JURÍDICO Nº 032/2026

I - RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria da ilustre Vereadora RAPHAELA MORAES que “AUTORIZA O SEPULTAMENTO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS EM JAZIGOS FAMILIARES NOS CEMITÉRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS DO MUNICÍPIO DA SERRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Em sua justificativa, a autora da proposição ressalta o crescente reconhecimento dos animais domésticos como membros da família e a importância de se garantir um destino digno a eles após o falecimento. A medida busca atender a uma demanda social, permitindo



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330039003400370037003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

que as famílias enlutadas possam sepultar seus animais de estimação em jazigos familiares, fortalecendo os laços afetivos e oferecendo consolo em um momento de dor.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

A análise da proposição cinge-se à verificação de sua constitucionalidade e legalidade, notadamente quanto à competência para a iniciativa do processo legislativo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 30, I, a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. A gestão de cemitérios e a regulamentação de serviços funerários inserem-se, sem dúvida, nessa categoria. Contudo, a questão central do presente projeto é a iniciativa legislativa.

A Lei Orgânica do Município da Serra, em seu art. 143, define a quem compete a iniciativa das leis, estabelecendo no parágrafo único um rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Dentre elas, destacam-se as que dispõem sobre a "organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo" (inciso II) e a "criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo" (inciso V).

O projeto em análise, ao dispor sobre a utilização de cemitérios públicos, interfere diretamente na organização e gestão de um serviço público municipal, cuja administração é de responsabilidade do Poder Executivo. A permissão para o sepultamento de animais em jazigos humanos implica a necessidade de reorganização administrativa, fiscalização sanitária específica e potencial alteração na estrutura e funcionamento dos cemitérios, matérias essas afetas à gestão administrativa.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A jurisprudência pátria tem se posicionado majoritariamente pela inconstitucionalidade de leis de origem parlamentar que tratam sobre a matéria, por vício de iniciativa. Vejamos:

TJ-SP — Direta de Inconstitucionalidade 22874587120228260000 São Paulo — Publicado em 20/04/2023 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 6.338, de 09 de novembro de 2022, do município de Catanduva/SP, que dispõe sobre o sepultamento de animais domésticos em campas, jazigos, gavetas, carneiras ou local específico em cemitérios públicos municipais. Existência de vício de iniciativa, na medida em que a questão tratada pela lei impugnada é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, na pessoa do Prefeito Municipal. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inteligência dos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II e XIV da Constituição Estadual. Precedente. Ação procedente.

TJ-RJ — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 865177120218190000 202100700335 — Publicado em 11/01/2023 - REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.210/2016, DE 23 DE MARÇO DE 2016. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA O CEMITÉRIO E CREMATÓRIO MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA, PARA SEPULTAMENTO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS. ALEGAÇÃO DE QUE A LEI IMPUGNADA INCORRE EM VÍCIO POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR SER DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (...). INGERÊNCIA INDEVIDA DA CASA LEGISLATIVA AO DISPOR SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO QUE DISPÕEM OS ARTIGOS 112, § 1º, INCISO II, LETRA D C/C 145, INCISO VI E 209, INCISO III E § 5, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ART. 7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTE DESTA E. CORTE. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MAIORIA.

Embora o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral, tenha firmado a tese de que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos", a situação em





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

tela parece transcender a mera criação de despesas. A norma interfere na forma de organização e prestação de um serviço público, o que, para a maioria dos tribunais, configura vício de iniciativa.

Ademais, a proposição reveste-se de um caráter meramente "autorizativo", figura legislativa rechaçada pela melhor técnica e pela jurisprudência. Tal formatação coloca a norma em uma de duas situações, ambas problemáticas: ou o ato autorizado já é de competência do Poder Executivo, e a lei se torna inócua e desnecessária, representando um dispêndio inútil da atividade legislativa; ou o ato extrapola a competência ordinária do Executivo, exigindo uma norma para sua implementação, caso em que a iniciativa parlamentar para dispor sobre a organização e funcionamento de serviços públicos resulta em flagrante vício de iniciativa e violação à separação de poderes. Em qualquer das hipóteses, a lei "autorizativa" é inadequada, pois o Legislativo não possui a prerrogativa de consentir ou permitir que o Executivo exerça suas funções constitucionais de administração. Este, inclusive, é o entendimento desta Procuradoria, já fixado em parecer consultivo sobre o tema.

Por fim, ao estender sua aplicação aos cemitérios privados, o projeto de lei incorre em outro grave vício. A atividade cemiterial, ainda que prestada por particulares, ostenta a natureza de serviço público, operado mediante delegação (concessão ou permissão). Dessa forma, a relação entre o Município e o cemitério privado é regida por um contrato administrativo, cuja gestão compete exclusivamente ao Poder Executivo. Ao impor uma nova e significativa obrigação ao particular, a norma de iniciativa parlamentar interfere indevidamente na gestão contratual, usurpando a competência do Executivo para definir as condições da prestação do serviço e fiscalizá-lo. Tal ingerência, além de violar a separação de poderes, atenta contra a segurança jurídica dos contratos administrativos e pode gerar ônus financeiros imprevistos para a Administração, decorrentes de eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro por parte dos concessionários, matéria esta que também se insere na esfera de gestão do Poder Executivo.

Diante do exposto, a proposição padece de vício de iniciativa formal, o que a torna passível de declaração de inconstitucionalidade, por violação ao princípio da separação dos poderes e às regras de competência legislativa estabelecidas na Lei Orgânica Municipal.

Nesse aspecto temos que o melhor caminho é o Art 136 do Regimento interno:

Art. 136. O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência. Parágrafo único. Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

Feita a transcrição, fica claro que a veiculação válida do Projeto Indicativo está necessariamente atrelada à verificação no caso de dois requisitos, quais sejam, que a matéria versada seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e que, como em





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

qualquer ato da Administração, haja interesse público em sua realização.

No caso concreto entendemos satisfeito o quesito “iniciativa privativa do Prefeito”, pelos fundamentos descritos anteriormente, de modo que a referida matéria poderá, caso entendam os nobres edis, ser enviada por meio de Projeto Indicativo.

Com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

Nesse contexto, cumpre esclarecer que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

III - CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já exposto, **e em especial por ser tema afeto à entendimento consolidado desta Procuradoria quanto à impossibilidade de leis autorizativas, opina esta Procuradoria pelo NÃO PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei nº 894/2025**, por padecer de vício de iniciativa formal, matéria de ordem pública insanável que macula a proposição de inconstitucionalidade, sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer. Sugere-se, contudo, a possibilidade de sua conversão em Projeto Indicativo, a ser encaminhado ao Chefe do Poder Executivo.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.

Serra/ES, 11 de fevereiro de 2026.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330039003400370037003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

