



pl0007-23

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0007/23.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Ricardo Teixeira, autoriza os cemitérios públicos a realizar o sepultamento de animais domésticos nos jazigos e campas no Município de São Paulo.

A propositura estabelece que o sepultamento destina-se prioritariamente a animais de estimação da família concessionária da área destinada à campa ou jazigo. Dispõe, também, que a Secretaria Municipal de Saúde, por meio da Vigilância Sanitária, e a Secretaria Municipal de Subprefeituras, por meio da Superintendência do Serviço Funerário, estabelecerão as regras e a regulamentação da legislação para o sepultamento dos animais.

Apesar dos elevados propósitos que orientaram o autor, sob uma análise estritamente jurídica, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Com efeito, o projeto autoriza os cemitérios públicos a realizar o sepultamento de animais domésticos nos jazigos e campas. Ao fazê-lo, versa sobre matéria de competência privativa do Sr. Prefeito, pois institui medida atinente à administração dos bens públicos municipais.

A administração dos bens públicos, na qual se insere a afetação de bem público já existente, a aquisição de bem para destinação específica ou a alteração de finalidade de bem público, é da competência exclusiva do Poder Executivo, sendo cediço que incumbe ao Prefeito a administração dos bens municipais, bem como a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação.

Com base nos dispositivos acima mencionados, é possível verificar que somente o Poder Executivo, através de seu órgão técnico pertinente, pode determinar a destinação de bem público de forma a autorizar o sepultamento de animais domésticos nos cemitérios públicos do município de São Paulo.

O projeto versa sobre a disciplina da forma de uso de bens públicos municipais. Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho:

“Os cemitérios públicos qualificam-se como *bens de uso especial*, vez que nas áreas públicas onde se situam há a prestação específica



pl0007-23

de um serviço de interesse público. Há, contudo, alguma controvérsia sobre a caracterização: alguns autores, considerando que a eles podem ter acesso todas as pessoas de modo geral, os classificam de bens de uso comum do povo. *Trata-se de, com efeito, de bens de uso especial*: o fato de bens dessa modalidade admitirem, em certas situações, o livre trânsito de pessoas não os descaracteriza como tais; *o que neles prevalece é o serviço público a que se destinam, isto é, sua afetação a fim específico*.

Os terrenos onde se situam os cemitérios públicos pertencem, em regra, aos Municípios, e só excepcionalmente podem pertencer às demais pessoas federativas. O serviço funerário é da competência municipal, porquanto se trata inegavelmente de assunto de *interesse local*; incide, pois, o art. 30, I, da CF.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25 ed. ed. ver., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012. P. 1153. Grifado no original).

Destarte, no tocante à iniciativa legislativa, como é cediço, com base no disposto nos artigos 37, § 2º, inciso V; 70, inciso VI e 111, todos da Lei Orgânica do Município, somente ao Prefeito compete dispor sobre a utilização, conservação e destinação do patrimônio local, bem como propor leis que disponham sobre desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

O art. 111 da Lei Orgânica Municipal estabelece expressamente que cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais. O art. 114, §8º da Lei Orgânica, do mesmo modo, estabelece que cabe ao Prefeito encaminhar anualmente à Câmara Municipal relatório com a identificação dos bens municipais objeto de concessão de uso, permissão de uso e de locação social, em cada exercício, assim como a destinação e seu beneficiário, restando claro que compete ao Chefe do Poder Executivo a administração dos bens públicos municipais, em todos os seus aspectos.

Isso porque, a lei, de autoria do Legislativo, que autoriza uma nova modalidade de uso para bens públicos municipais impede a avaliação do Prefeito quanto à conveniência de tal procedimento, esvaziando o comando inserto no supra referido art. 111, da Lei Orgânica do Município.



pl0007-23

Mesmo os cemitérios privados, segundo José dos Santos Carvalho Filho, estão submetidos ao controle do Poder Público:

“Os *cemitérios públicos* constituem áreas de domínio público, ao passo que os cemitérios *privados* são instituídos em terrenos de domínio particular, embora sob controle do Poder Público, já que há vários aspectos a serem fiscalizados em relação aos cemitérios, inclusive pertinentes à higiene e à saúde públicas.

(...)

Para que seja instituído cemitério particular é necessário ato de consentimento do Poder Público municipal, através do qual a atividade se faz delegada ao particular. A delegação se efetiva por *permissão* ou por *concessão*, ambas atualmente de caráter contratual, porque há interesse público e privado no serviço prestado.

(...)

No caso de administração de cemitério público por entidade privada, há *duas relações jurídicas que ensejam direito de uso*. De um lado, há um *direito geral de uso*, decorrente da vinculação entre o Município e o concessionário, típica relação de direito público, abrangendo toda a extensão do terreno público. Nesse vínculo, o Município exerce poder de controle e deste emana, inclusive, o de rescisão do contrato por razões de interesse público ou de inadimplemento da parte do concessionário. De outro lado, temos um *direito especial de uso*, que provém da relação entre o concessionário e o administrado, relação esta com aspectos de direito público e de direito privado, limitado o direito apenas ao local do sepultamento.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25 ed. ed. ver., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012. P. 1153 e 1154. Grifado no original).

Ademais, o projeto, ao estabelecer que regras para o sepultamento deverão ser estabelecidas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Secretaria Municipal de Subprefeituras, acaba por se imiscuir na organização administrativa do Poder Executivo.



pl0007-23

Nos termos dos artigos 37, § 2º, IV e 70, XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre organização administrativa, bem como sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal competem exclusivamente ao Sr. Prefeito.

Deste modo, como se observou, a iniciativa para o projeto pertence ao Chefe do Poder Executivo.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em