

CONSULTORIA JURIDICA - UNESP

PARECER JURÍDICO

Interessado: Câmara Municipal de Mogi Mirim

Assunto: Análise de constitucionalidade, legalidade e viabilidade do Projeto de Lei nº 4/2026

Ementa: Autoriza o sepultamento de cães e gatos junto a seus tutores – análise de competência legislativa, vício de iniciativa, impacto sanitário, necessidade de regulamentação e ajustes normativos.

Relator: João Batista Costa – OAB/SP 108.200 – Consultor Jurídico da UNESP

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada à Consultoria Jurídica da UNESP – União dos Vereadores do Estado de São Paulo, acerca do Projeto de Lei nº 4/2026, que “autoriza o sepultamento de cães e gatos junto a seus tutores, no âmbito do Município de Mogi Mirim”.

Solicita-se manifestação técnica e jurídica quanto:

ao impacto da proposta no Município;

aos reflexos na saúde pública e vigilância sanitária;

à efetividade normativa do projeto;

à necessidade de regulamentação;

à existência de eventual inconstitucionalidade, ilegalidade ou vício de iniciativa, bem como sugestões de ajustes para aprimorar sua aplicabilidade.

É o relatório.

II – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O tema tratado – uso e regulamentação de cemitérios municipais e serviços funerários – insere-se, em tese, no interesse local, uma vez que envolve:

gestão de equipamentos públicos municipais;

ordenação urbana;

saúde pública local;

serviços públicos típicos do Município.

Todavia, a análise não se esgota na competência material, sendo imprescindível verificar quem pode iniciar a norma e se há invasão de atribuições administrativas do Poder Executivo.

III – DO VÍCIO DE INICIATIVA (PONTO CENTRAL DO PARECER)

Aqui reside o principal óbice jurídico do projeto.

O Projeto de Lei nº 4/2026:

interfere diretamente na gestão dos cemitérios municipais;

cria nova autorização de uso de bens públicos;

impõe ao serviço funerário municipal a regulamentação e execução da norma;

altera, ainda que indiretamente, a rotina administrativa, sanitária e operacional do Executivo.

Nos termos do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

organização e funcionamento da administração pública;

serviços públicos;

atribuições de órgãos do Executivo.

☞ Conclusão técnica:

O projeto, de autoria parlamentar, apresenta vício formal de iniciativa, pois invade matéria típica de gestão administrativa e de serviços públicos municipais, cuja iniciativa é reservada ao Prefeito Municipal.

Esse entendimento é pacífico na jurisprudência do STF e reiteradamente acolhido pelos Tribunais de Contas, inclusive o TCE-SP.

IV – DA LEGALIDADE E DO IMPACTO NA SAÚDE PÚBLICA

Ainda que superado o vício de iniciativa (o que não ocorre na forma atual), há outros aspectos sensíveis.

O sepultamento de animais em cemitérios humanos envolve:

risco de contaminação do solo e do lençol freático;

necessidade de controle quanto à causa da morte do animal (zoonoses);

exigência de critérios técnicos de acondicionamento, profundidade, impermeabilização e local adequado.

A legislação sanitária federal e estadual não autoriza genericamente tal prática, exigindo regramento técnico específico, inclusive com participação obrigatória da Vigilância Sanitária e de órgãos ambientais.

O Projeto:

não exige laudo veterinário;

não condiciona o sepultamento a autorização sanitária prévia;

não estabelece parâmetros mínimos de segurança sanitária.

Risco jurídico identificado:

A norma, como redigida, pode colidir com princípios da prevenção sanitária, da precaução ambiental e da segurança coletiva, previstos no art. 196 da Constituição Federal.

V – DA EFETIVIDADE E DA REGULAMENTAÇÃO

O art. 2º do projeto remete integralmente a regulamentação ao serviço funerário municipal.

Todavia:

não há prazo para regulamentação;

não há parâmetros mínimos obrigatórios;

não há indicação expressa de participação da Vigilância Sanitária;

não há estudo de impacto administrativo ou operacional.

Assim, o projeto possui baixa densidade normativa, correndo sério risco de se tornar lei simbólica, sem efetividade prática.

VI – DO IMPACTO ADMINISTRATIVO E ORÇAMENTÁRIO

Embora o projeto afirme que as despesas serão custeadas pelas famílias, é inegável que:

haverá impacto indireto na administração dos cemitérios;

poderá demandar fiscalização, controle, normatização e pessoal;

pode gerar passivos administrativos e sanitários.

Não há, contudo, qualquer estudo de impacto administrativo, o que contraria os princípios da responsabilidade administrativa e da boa governança pública.

VII – CONCLUSÃO E PARECER

Diante de todo o exposto, esta Consultoria Jurídica da UNESP opina:

1. Pela existência de VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA,

uma vez que o Projeto de Lei nº 4/2026 trata de matéria afeta à organização e execução de serviços públicos municipais, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

2. Pela existência de RISCO À LEGALIDADE SANITÁRIA,

em razão da ausência de parâmetros técnicos mínimos, laudos veterinários, controle sanitário e manifestação obrigatória da Vigilância Sanitária.

3. Pela BAIXA EFETIVIDADE NORMATIVA do texto atual,

por excessiva delegação genérica à regulamentação futura, sem critérios objetivos.

4. Pela RECOMENDAÇÃO DE ARQUIVAMENTO do projeto na forma apresentada,

ou, alternativamente:

devolução ao Executivo para reapresentação como Projeto de Lei de iniciativa do Prefeito;

precedido de estudo técnico-sanitário, manifestação da Vigilância Sanitária e parecer ambiental;

com critérios objetivos, claros e tecnicamente seguros.

VIII – PARECER FINAL

PARECER DESFAVORÁVEL, sob o ponto de vista constitucional, legal e técnico, ao Projeto de Lei nº 4/2026, na forma como se encontra redigido, por vício de iniciativa e riscos à saúde pública.

Parecer que submeto à consideração da autoridade solicitante.

Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 10 de Fevereiro de 2026.

João Batista Costa
Consultor Jurídico UNESP