



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 09/2026

Processo: 123/2026 – PL 12/2026

Autoria: Laion Junio Campos Carlos

Ementa: “Dispõe sobre a autorização para o sepultamento de cães e gatos em campas e jazigos de concessão familiar nos cemitérios municipais de Paraty, estabelece condições sanitárias, procedimentos e demais providências”

Solicitante: Secretaria Legislativa

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. SEPULTAMENTO DE ANIMAIS EM CAMPAS E JAZIGOS FAMILIARES. EXAME JURÍDICO. CONSTITUCIONALIDADE CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DAS RECOMENDAÇÕES.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 12/2026, cuja autoria e ementa foram identificadas acima. A proposição está acompanhada de justificativa escrita. Consta nos autos que foi protocolado no dia 25/02/2026; lido em Plenário na 2ª Sessão Ordinária (02/03/2026); bem como que encaminhado ao Departamento Jurídico no dia 03/03/2026. É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

Inicialmente, é conveniente destacar que incumbe à Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico (constitucionalidade e legalidade), sem adentrar nas razões que motivaram a proposição ou de sua relevância social, que não podem ser objeto de análise já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

O parecer jurídico, manifestação técnica de caráter consultivo e opinativo, destina-se a assegurar constitucionalidade, juridicidade e técnica normativa das proposições legislativas, conferindo segurança institucional às atividades do Parlamento, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do





Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 da Resolução n.º 432/2024¹ - Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.

A constitucionalidade e a legalidade devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade procedimental, em atenção às normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

O modelo federativo tem como característica a descentralização política e a autonomia dos entes federados, o que é positivado no art. 18 da Constituição Federal². Por conseguinte, o Constituinte estabeleceu um sistema de repartição de competências, dividindo-as entre os entes que compõe a República, para que cada um atue nos limites pré-desenhados pelo texto constitucional. O desrespeito dessas normas gera inconstitucionalidade formal orgânica. Logo, o ponto de partida é aferir se o Município está autorizado a legislar.

A matéria disciplinada pela proposição em apreço diz respeito à interesse preponderantemente local, circunstância que induz a competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal³; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

A disciplina do uso de jazigos, inclusive quanto às condições de sepultamento, insere-se no âmbito da gestão de bens públicos municipais e da prestação de serviço público local, atribuições que cabem ao Município, nos termos do art. 7º, incs. X e XII, da Lei Orgânica⁴ e 30, inc. V da Constituição Federal⁵.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido que serviços funerários e cemiteriais se enquadram como serviços públicos de interesse local, de competência municipal. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. SERVIÇO FUNERÁRIO. C.F., art. 30, V. I. - Os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem

¹ Artigo 110. Plenário é o órgão deliberativo e soberano da Câmara, constituído pela reunião dos Vereadores em exercício, em local, forma e número estabelecidos neste Regimento.

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁴ Art. 7º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: [...] X – dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos; [...] XII – organizar e prestar, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos locais;

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



respeito com necessidades imediatas do Município. C.F., art. 30, V. II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI n.º 1221, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 31-10-2003).

A propósito, no Recurso Extraordinário n.º 1.343.346 RG (Tema n.º 1.332), a Corte Suprema reconheceu a repercussão geral da controvérsia relativa à limitação do exercício de serviços funerários, cemiteriais e de cremação através de legislação municipal, reforçando a natureza municipal da competência para dispor sobre tais serviços.

Conforme explica José dos Santos Carvalho Filho:

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 n.º 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012).

Além do mais, o assunto tangencia matéria sanitária e ambiental, cuja competência legislativa é concorrente, nos termos do art. 24, inc. VI, da Constituição Federal⁶. O Supremo Tribunal Federal, no Tema n.º 145, consolidou que: "*o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)*".

Vale registrar o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da RE n.º 194.704/MG, a respeito da competência legislativa dos Municípios, no sentido que "*deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria*", em razão da "*presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia*".

Dessa forma, forçoso reconhecer que há competência legislativa municipal.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Verificada a competência, cumpre analisar a legitimidade de quem deu início ao processo legislativo. Trata-se de proposição legislativa de origem parlamentar.

⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;



A Constituição Federal, assegura a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em seu art. 2º⁷. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei, conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica⁸ e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo à determinada autoridade. O desrespeito à iniciativa reservada implica em inconstitucionalidade formal subjetiva.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI-MC n.º 724, consolidou entendimento no sentido que *“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de normal constitucional explícita e inequívoca”*.

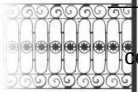
Convém destacar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa, o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

No Tema de Repercussão Geral n.º 917, a Corte Suprema firmou o entendimento 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”*. Com isso, demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual geração de despesa, não é capaz de sujeitar a proposição à iniciativa reservada.

A matéria não atrai a iniciativa reservada do Prefeito Municipal, uma vez que: i) não cria, transforma ou extingue cargos, funções ou empregos públicos; ii) não dispõe acerca de servidores públicos, nem de seu regime jurídico; iii) não cria ou modifica órgão ou entidade pública, nem lhes confere novas atribuições; e iv) não envolve

⁷ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁸ Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.





matéria orçamentária. Assim, em relação ao projeto em si, não há violação ao art. 43 da Lei Orgânica⁹.

Porém, necessário chamar atenção à redação dos seguintes dispositivos:

Art. 5º – O sepultamento do animal não poderá comprometer a capacidade de utilização futura do jazigo para fins humanos, devendo ser realizado em compartimento ou nível estruturalmente adequado, **a ser definido pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo órgão gestor dos cemitérios.**

Art. 8º – **A Secretaria Municipal de Saúde, em conjunto com o órgão gestor de cemitérios, deverá realizar avaliação técnica prévia** da estrutura do jazigo, verificando a sua adequação às condições geotécnicas e de drenagem necessárias ao sepultamento animal, podendo vetar o procedimento quando houver risco comprovado à saúde pública ou ao meio ambiente.

(Grifei)

Os dispositivos dispõem sobre atribuições de Secretaria Municipal, matéria reservada ao Prefeito, por força do art. 43, inc. III, da Lei Orgânica¹⁰, configurando indevida intromissão na organização administrativa. **Recomenda-se** a elaboração de emenda supressiva (retirada do texto) ou modificativa (mudança do texto, de modo que não mencione atribuição de órgão vinculado a estrutura do Poder Executivo). É possível a adoção de termos genéricos (por exemplo: órgão competente/responsável).

Vale lembrar que, nos termos do parágrafo único do art. 261 do Regimento Interno¹¹, a emenda deve constar em parecer de Comissão Permanente ou ser subscrita por 1/3 dos membros da Edilidade.

Alerta-se, desde já, que a manutenção daquela redação pode sujeitar o projeto à veto jurídico ou, após promulgado, ao controle de constitucionalidade repressivo (exercido pelo Poder Judiciário, a qualquer tempo).

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

⁹ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre: I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública; IV – matéria orçamentária e a que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

¹⁰ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre: III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

¹¹ Artigo 261. Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa a alterar parte do projeto a que se refere. Parágrafo único. As emendas só serão admitidas quando constantes do corpo do parecer de Comissão Permanente ou, em Plenário, durante a discussão da matéria, desde que subscritas por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara ou, em projetos de autoria da Mesa, pela maioria de seus membros.



A espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada não exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico.

No tocante à técnica legislativa, a redação apresenta razoável clareza, precisão e ordem lógica, bem como estrutura compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

2.2.4. Processo legislativo

A princípio, o processo seguirá o regime de tramitação ordinário, nos termos dos art. 236 do Regimento Interno¹²; podendo ser solicitado o regime de urgência ou preferência, desde que cumpridos os requisitos previstos no art. 233 do Regimento Interno.

Tratando-se de lei ordinária, a aprovação exige votos favoráveis da maioria dos membros presentes (maioria simples), na forma do art. 289 do Regimento Interno¹³.

Conforme a inteligência do art. 113 do Regimento Interno¹⁴, a deliberação se dará mediante voto aberto.

2.3. Quanto ao conteúdo

No que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico para a tramitação deste projeto de lei, tendo em vista que está em harmonia com os princípios e normas constitucionais.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹⁵, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 12/2026, o que é condicionado à observância das recomendações (modificação/supressão dos arts. 5º e 8º, sob pena de afronta à separação dos Poderes).

¹² Artigo 236. Tramitação Ordinária será fixada para as matérias não declaradas nos artigos 234 e 235 deste Regimento.

¹³ Artigo 289. As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria simples, sempre que não se exija a maioria absoluta ou a maioria de 2/3 (dois terços), conforme as determinações constitucionais, legais ou regimentais aplicáveis em cada caso.

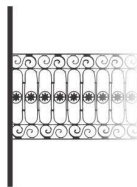
¹⁴ Artigo 113. As deliberações do Plenário dar-se-ão sempre por voto aberto, salvo nas seguintes hipóteses: [...].

¹⁵ Artigo 77. Todo projeto deverá ser encaminhado ao órgão jurídico da Casa que terá o prazo máximo de 07 (sete) dias para exarar o parecer de forma expressa quanto a sua legalidade e constitucionalidade, sendo encaminhados após seu parecer, para a Comissão de Justiça, Constituição, Redação, Obras e Serviços Públicos, que dispare de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 17 de março de 2026.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 310034003900380038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 17/03/2026 19:42

Checksum: **1C698BDBB812B9E53023C284A0236CA01B1B0517D3994B1C5BB658379C0E228D**