



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Fls. 09
Rub. JM

Parecer n.º 648/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 421/2019 que “Dispõe sobre o traslado intermunicipal de cadáveres e restos mortais humanos, no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”

Autor: Deputado Nininho.

Relator: Deputado

Silvino Fêvero.

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 16/04/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 14/08/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 21/08/2019, após foi encaminhada para esta Comissão em 22/08/2019, tendo a esta aportado na mesma data, tudo conforme as folhas n.º 02 e 08/verso.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 421/2019, de autoria do Deputado Nininho, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa dispor sobre o traslado intermunicipal de cadáveres e restos mortais humanos, no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

O Autor assim explana em sua justificativa:

“Trata-se de proposição parlamentar na modalidade de projeto de lei ordinária que versa sobre a prestação de serviço de traslado intermunicipal terrestre de cadáveres e restos humanos no âmbito do Estado de Mato Grosso e das outras providências. Necessário expressar que essa proposta deriva do clamor popular no momento de maior fragilidade e vulnerabilidade das famílias trata-se da “morte de um ente querido” e é neste momento estamos abalados e precisamos dar o derradeiro atendimento ao falecido e com dignidade e nessa hora precisamos de um amparo legal nessa relação de consumo que irá se constituir, a devida contratação dos serviços funerários.

*Para melhor entendimento extraímos das doutrinas os termos seguintes:
Serviços Funerários – Conjunto de atividades destinadas ao trato de falecido, excluindo a concessão de espaço de cemitérios. Abrange uma vasta gama de atividades, entre elas as ligadas ao manuseio, transporte, embalsamento, tratamento, acondicionamento de restos mortais, serviços de limpeza e preparação do cadáver para cerimônias, organização e reserva de espaço para velórios,*



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



funerais, cremações e pompas em geral, fornecimento de artigos funerários (caixões, altares, coroas de flores, urnas, etc.), entre muitos outros.

Serviços Funerários "stricto sensu" – Classificação feita pela leitura dos casos; alguns casos foram considerados pelos Tribunais como não estando abrangidos pelos "serviços funerários" que constituiriam serviço público. Estes constituintes de serviço público, os serviços funerários "stricto sensu", abrangem todos os serviços citados acima, com exceção do transporte intermunicipal do cadáver e do fornecimento de artigos e serviços funerários para pessoas jurídicas.

Serviços Funerários "em atacado" – Atividade de fornecimento de artigos e serviços funerários, não ao consumidor final, mas a pessoa jurídica cujo objeto seja a prestação destes serviços ao usuário. Normalmente, indústria de artigos funerários e prestadoras de serviços de tanatoproxia.

Transporte Intermunicipal de Cadáver – Serviço funerário consistente na atividade de transporte de corpo para município diverso, no qual podem ser prestados alguns ou todos os serviços funerários, incluído o sepultamento.

Numa análise simples, percebe-se que o município tem a sua legislação própria, até porque é sua competência legislativa, em regular os serviços funerários no âmbito municipal e assim estabelece por lei todos os procedimentos preparatórios para o funeral, concordamos em parte. Queremos aqui chamar toda a atenção para no caso de haver a necessidade de se transportar o cadáver para ser sepultado em outra localidade diversa de onde ocorreu o óbito.

Rememorando algumas definições implícitas constitucionais que foram mencionados anteriormente e que merecem uma maior atenção e esclarecimentos para convalidar de vez esta justificativa, vejamos:

Onde encontramos o termo serviços de interesse local, está inscrito no Art. 30, V, da CF/88, como uma das competências dos municípios:

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; (grifo nosso).

Observamos desde o início desta proposição que a intenção do legislador é elaborar uma proposta que verse tão somente sobre o traslado intermunicipal de cadáveres e restos humanos, quando houver a real necessidade de se realizar o sepultamento em outro local fora dos domínios territoriais do município onde ocorreu o óbito e necessariamente carece de ser trasladado para um destino.

É exatamente aí, que temos o cuidado de estabelecer entre as partes uma nova relação de contrato, dando nessa ocasião a oportunidade para o responsável ter uma nova opção de contratação do respectivo traslado com livre concorrência, possibilitando uma melhor negociação com o a empresa que iniciou os serviços preparativos do funeral e também com outras empresas estabelecidas no município de destino do cadáver, que será a responsável pelo atendimento de realizar o transporte, o velório e o sepultamento.

Vale destacar que, o velório e o sepultamento, aos moldes da legislação em vigor já é um serviço que necessariamente deve ser executado com integração entre as duas empresas, a que iniciou e a que irá finalizar os serviços funerários. Mas, o transporte é muitas vezes o que tem maior preço e, é a causa dessa proposição.

Ressalta aos olhos que a forma como a legislação está posta atualmente, dificulta, ou melhor, impossibilita a família de buscar uma alternativa de contratação em buscar melhores preços para a realização do serviço. Essa possibilidade de



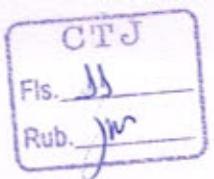
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



negociar o preço do serviço de transporte certamente facilitará e baixará com certeza os custos fúnebres para as famílias, estabelecendo nesta oportunidade uma justiça social de relevante interesse público.

Neste diapasão, queremos aqui consignar que os serviços funerários preparatórios realizados inicialmente por empresa habilitada quando do anúncio do óbito segue os trâmites legais vigentes da localidade do fato até esse momento a proposta em nada interfere no comércio em atacado de produtos e serviços fúnebres e menos ainda no serviço funerário "stricto sensu" voltado ao usuário final.

Ressaltamos que, se houver necessidade de se efetuar o traslado do cadáver ou dos restos humanos, abre-se neste o momento a possibilidade da família escolher o prestador do serviço que vai realizá-lo. Contemplando assim a livre iniciativa do serviço, outro preceito constitucional de grande importância nas relações de consumo. E' defender as relações de consumo é uma competência concorrente, cito art. 24, V da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - (...)

V - produção e consumo;

Neste ponto que convive o estreio objetivo da proposição parlamentar ora apresentada, quando se trata do serviço funerário de transporte intermunicipal de cadáveres, porém, muda-se a figura para se excluir este serviço específico do âmbito de competência municipal de regulamentação de serviço público. Fica claro que o serviço de transporte intermunicipal se trata de serviço público que atende e envolve duas competências, razão que apenas se tem como fundamentação básica que o interesse neste serviço seria uma das "questões que transcendem os lindes físicos do Município", e que portanto "de regra a competência normativa pertence ao Estado" (Citações retiradas de (2) Ap. 140.150-5/4-00).

Em caso assemelhado, Ap. 844.475-5/0-00, diz-se que o município "claramente exorbitou a competência legislativa municipal, ao criar restrições para o traslado intermunicipal de cadáveres, instituindo uma verdadeira reserva de mercado para as concessionárias de serviços funerários."

Baseado nesse argumento, o município teria competência para escolha do regime de prestação do serviço somente no que tange ao seu interesse local, sem reflexos ou interferências nos outros municípios; o transporte intermunicipal de cadáveres, por sua vez, "transcende os limites físicos do município" (STF, RE 2 37.104/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 2 6/08/09); toda vez que isso ocorrer, na dicção do Ministro, a competência regulamentar é estadual, não municipal. Vez que os traslados ou transportes de cadáveres humanos interestadual e internacional atingem esferas de atuação de outros Estados-membros e de outras Nações, a extrapolar normas de serviço local.

O tema é muitíssimo complexo. Primeiro, porque a prestação de serviços funerários, aí se incluindo a remoção e o transporte ou traslado de cadáveres humanos, embora seja considerada uma tarefa paroquial, pode transbordar para além destes estreitos limites territoriais, alcançando interesses de outras pessoas jurídicas de direito público interno e externo; segundo, porque, além de tudo, está-se diante da inexorabilidade da morte e suas consequências quase sempre traumáticas, a permear, dentre tantos outros bens juridicamente tutelados, o respeito aos mortos - cuja violação, diga-se de passagem, não os atinge diretamente, haja vista que não



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



mais titularizam direitos, mas, sim, a coletividade, os familiares, os amigos – e, porque não, ao próprio sentimento religioso. Assim, a atividade para qual se pleiteia o exercício da proposta é a de transporte intermunicipal de cadáveres; como tal, entende-se o serviço de remoção do cadáver de onde se encontra (necrotério, hospital, casa de paciente etc.) para município (geralmente vizinho), no qual serão exercidos a maioria dos serviços funerários "propriamente ditos" (funeral, velório, sepultamento). Por ser matéria de interesse geral regrado por normas locais que sofrem suas limitações exorbitando competências constitucionais e que venho pleitear o apoio dos nobres pares para aprovação da matéria por ser legítima e cristalina aplicação da justiça social e defesa de Direitos de toda a comunidade mato-grossense."

Cumprida a pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Saúde, Previdência, e Assistência Social, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 13/08/2019.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei objetiva implementar normas referentes ao traslado intermunicipal de cadáveres e restos mortais humanos, garantindo assim a livre iniciativa privada entre as empresas habilitadas para realizar tal serviço.

Em que pese seja louvável as razões do nobre parlamentar, constata-se que a referida proposição adentra matéria afeta aos Municípios, visto que traslado intermunicipal de cadáveres se enquadra em organização de serviços públicos, que é um tema de interesse local, e somente o ente municipal tem a competência para legislar nesse sentido.

Assim, eventuais normas estaduais que envolvam funções de estrita competência do municípios violam o pacto federativo, posto que nossa Constituição Federal conferiu ao município o status de ente federativo, bem como o rol de competências municipais, conforme dispõe o art. 1º e art. 30, I. Vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Art. 30. Compete aos Municípios:



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Nossa Constituição Estadual também define as matérias de competência municipal, nos termos do art. 193:

Art. 193 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, e instituir os tributos de competência do Município, nos termos definidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios.

Na proposição em comento, é notória a ingerência de intervenção do legislador na competência do Poder Executivo Municipal, pois os dispositivos são claro ao determinar que são os municípios que detêm a competência para legislar por autoridade própria sobre assuntos de interesse local, neste caso em específico, trata-se de um serviço público dos municípios, conforme consta no art. 30, V. *In verbis*:

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;

A respeito da expressão “interesse local”, já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

Neste sentido, é pacífico o entendimento da Suprema Corte:

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. (STF - ADI: 1221 RJ, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 09/10/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 31-10-2003 PP-00013 EMENT VOL-02130-01 PP-00023).

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal, produz inúmeros acórdãos reconhecendo a referida competência, conforme o RMS 21.101/RJ e no ARE 862377. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS



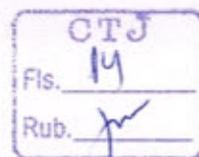
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



FUNERÁRIOS. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE CORPOS. EXCLUSIVIDADE DA CONCESSIONÁRIA. INEXISTÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. DECRETO MUNICIPAL 7.101/2005 (MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU/RJ). ILEGALIDADE NÃO-CONFIGURADA. DESPROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. 1. Na hipótese dos autos, é lícito afirmar que, do exame das cláusulas do contrato de concessão celebrado entre os litigantes, verifica-se que não foi assegurada à impetrante a exclusividade em relação ao transporte de corpos para fora do Município de Nova Iguaçu/RJ. O Decreto Municipal 7.101/2005 apenas esclareceu os limites do contrato de concessão estabelecido entre os litigantes, objetivando prevenir eventuais arbitrariedades da concessionária de impor aos familiares das vítimas a exclusividade do transporte de corpos para fora dos limites do Município de Nova Iguaçu/RJ, permitindo a livre contratação de outras funerárias para a execução do serviço. 2. Ademais, o município recorrido atuou inequivocamente no âmbito de sua competência, fixando os limites de atuação da concessionária, o que afasta a alegação de desrespeito ao preceito contido no art. 30, V, da Constituição Federal. Outrossim, não houve concessão a nenhuma empresa de exclusividade do transporte intermunicipal de corpos, sendo manifesta, inclusive, a possibilidade de a ora recorrente também executar o referido serviço. 3. Assim, o direito invocado pela recorrente é estranho ao objeto do contrato, não se constatando, a princípio, ilegalidade (ou inconstitucionalidade) alguma no Decreto 7.101/2005 (Município de Nova Iguaçu/RJ). Por tal razão, é imperioso concluir que não há falar em direito líquido e certo a ser amparado pelo mandamus. 4. Desprovemento do recurso ordinário em mandado de segurança. (STJ - RMS: 21101 RJ 2005/0207841-3, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 13/11/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 30/06/2008).

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Permissão de serviço funerário. Competência municipal. Sistema de rodízio. Ofensa aos princípios da livre concorrência e da ordem econômica. Não ocorrência. Poder de polícia. Possibilidade. Precedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 1.221/RJ, Relator o Ministro Carlos Velloso, definiu que os serviços funerários são considerados serviços públicos de competência legislativa municipal, uma vez que abarcados pela expressão serviços públicos de interesse local, constante no art. 30, inciso V, da Constituição da República. 2. Nos termos do acórdão recorrido, a instituição do sistema de rodízio entre as funerárias no Município de Curitiba não inviabilizou o exercício da atividade econômica da agravante, tratando-se de mera manifestação do poder de polícia da Administração Pública, com base na supremacia do interesse público sobre o privado. 3. Agravo regimental não provido. 4. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça. (ARE 862377 Agr., Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 10/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 30-11-2018 PUBLIC 03-12-2018).



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CT
Fls. 15
Rub. W

Desse modo, na presente hipótese verifica-se uma invasão de competência da matéria que é destinada ao legislativo municipal, a quem cabe avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa de tais iniciativas.

Portanto, em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, encontrando óbice à sua aprovação.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, em face da **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**, voto **contra** à aprovação do Projeto de Lei n.º 421/2019, de autoria do Deputado Nininho.

Sala das Comissões, em 27 de 08 de 2019.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 421/2019 – Parecer n.º 648/2019
Reunião da Comissão em 27 / 08 / 2019
Presidente: Deputado Delmar Dal Bosco.
Relator: Deputado Silvano Taveiro.

Voto Relator
Pelas razões expostas, onde se evidencia a inconstitucionalidade por vício de iniciativa , voto contra a aprovação do Projeto de Lei n.º 421/2019, de autoria do Deputado Nininho.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	