



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PL nº 663/2011

PARECER \_\_\_\_\_ 2 - CCJ

**Sobre o PROJETO DE LEI nº 663, de 2011, que "Dispõe sobre a disponibilização de equipe de salvamento nos cemitérios no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências".**

**Autor: Deputado Rôney Nemer**

**Relator: Deputado Cláudio Abrantes**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em epígrafe tem por escopo impor às empresas concessionárias de cemitérios no Distrito Federal a obrigatoriedade de manter equipe de salvamento treinada no atendimento de emergências médicas, a qual deverá ser aparelhada com veículo tipo "ambulância", equipamentos e medicamentos para atendimento emergencial à saúde e profissionais paramédicos treinados.

O art. 2º da proposição impõe, ainda, que (os cemitérios) disponham de um espaço e equipe para pré-atendimento.

O eventual descumprimento da lei implicará, segundo o art. 3º, multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) ao dia, reajustado anualmente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação em vigor.

Seguem as cláusulas usuais de vigência e de revogação.

Em sua Justificação, o autor informa a pretensão de garantir a segurança física dos cidadãos dentro dos cemitérios, mencionando fato ocorrido com pessoa que acompanhava um sepultamento, a qual "passou mal" e não foi socorrida.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Ampara sua pretensão no Código do Consumidor e no art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal, relativamente à responsabilidade por dano ao consumidor.

Pugna pela aprovação, por entender que a medida proposta ajudará os cidadãos locais a se sentirem mais seguros nos cemitérios, pois "estes estabelecimentos devem tomar todos os cuidados necessários para a circulação de pessoas e resguardar a segurança física de seus usuários".

A Comissão de Defesa do Consumidor manifestou-se, no mérito, pela aprovação do projeto e lei.

No prazo regimental desta Comissão de Constituição e Justiça, não houve emendas.

### II - VOTO DO RELATOR

À Comissão de Constituição e Justiça é atribuído o exame de **admissibilidade** das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 63, I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, sendo o seu parecer de caráter terminativo, segundo o § 1º do mesmo dispositivo.

De acordo com a combinação do art. 30, I e V, com o art. 32, § 1º da Constituição Federal, ao Distrito Federal compete legislar sobre concessão e permissão de serviços públicos de interesse local, bem assim, concorrentemente com a União, promover a defesa do consumidor, conforme o at. 23, V e VIII, que transcrevemos, respectivamente:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

.....

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

.....

**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;**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

**Art. 32.** .....

**§ 1º** - *Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.*

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

.....

*V - produção e consumo;*

.....

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

Do ponto de vista da admissibilidade constitucional, não há óbices à admissão da presente iniciativa, a qual tem por finalidade impor medida de atenção a urgências médicas em locais onde são prestados serviços públicos, *in casu*, nos cemitérios do Distrito Federal, que prestam serviços funerários e de sepultamento mediante concessão estatal, resguardando os direitos dos consumidores desses serviços.

A Constituição de 1988 ampara tal entendimento, como comprovam os dispositivos abaixo transcritos:

**Art. 170.** *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

.....

*V - defesa do consumidor;*

**Art. 175.** *Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre:*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

.....  
*II - os direitos dos usuários;*

.....  
*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*

A Lei do Distrito Federal nº 2.424, de 1999, que "dispõe sobre a construção, o funcionamento, a utilização, a administração e a fiscalização dos cemitérios e a execução dos serviços funerários no Distrito Federal", estabelece que os cemitérios do Distrito Federal são parques públicos e serão mantidos pela Secretaria de Estado da Criança e Assistência Social do Distrito Federal, atualmente denominada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda. – SEDEST - ou sob regime de concessão, *verbis*:

**Art. 2º** *Os cemitérios do Distrito Federal são parques públicos, invioláveis, de utilização reservada e de caráter secular.*

**Art. 3º** *Os cemitérios públicos do Distrito Federal serão mantidos pela Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal ou sob o regime de concessão através de licitação.*

.....  
**Art. 5º** *Os serviços de cemitério constituem-se de:*

*I – sepultamentos;*

*II – exumações;*

*III – construção de sepulturas e túmulos;*

*IV – cremação de cadáveres;*

*V – manutenção de ossários e cinzários;*

*VI – organização, escrituras e controle de serviços;*

*VII – vigilância;*

*VIII – ajardinamento, limpeza e conservação;*

*IX – construção e montagem de canteiros;*

*X – manutenção e jardinagem de túmulos e jazigos;*

*XI – utilização de capelas;*

*XII – velórios;*

*XIII – demais serviços afins autorizados pelo órgão concedente.*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Atualmente, os seis cemitérios do Distrito Federal são administrados pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., consorciada da CONTIL – Construção e Incorporação de Imóveis Ltda., concessionárias dos serviços de cemitério nesta unidade da Federação.

A Lei nº 8.987, de 1995, - Lei de Concessões e Permissões -, prevê o pleno atendimento aos usuários dos serviços públicos concedidos, prevendo a prestação adequada desses serviços, que define como um dos direitos do usuário, *verbis*:

**Art. 6º** *Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

**§ 1º** *Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.* (grifamos)

**Art. 7º** *Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:*

*I - receber serviço adequado;* (grifamos)

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), repete, em termos diversos, o mandamento constitucional e da Lei de Concessões, sobre a eficácia, adequação e melhoria dos serviços públicos, sejam eles prestados diretamente, concedidos ou permitidos, *verbis*:

**Art. 4º** *A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)*

.....

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

**Art. 6º** São direitos básicos do consumidor:

.....

**X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.**

**Art. 22.** Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a **fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.**

**Parágrafo único.** Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código. (todos grifos nossos)

Convém registrar que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT já assentou entendimento de que os serviços funerários e de sepultamento são serviços públicos concessíveis a particulares por meio de processo licitatório e estão sujeitos aos regulamentos locais, *verbi gratia*:

**SERVIÇOS FUNERÁRIOS. SERVIÇOS PÚBLICOS POR SUA NATUREZA. CONSTITUIÇÃO, ARTS. 175 E 31, I e V. PROCESSO LICITATÓRIO INDISPENSÁVEL: OBJETO SOCIAL DA EMPRESA. Os serviços funerários, por sua própria natureza, constituem serviços públicos de interesse local, por razões morais, de saúde e de segurança. Submetem-se, por isso, às regras do art. 175, em caráter geral, e do art. 31, I e V, da Constituição e, se concedidos ou permitidos, reclamam prévio procedimento licitatório. Incluindo-se no objeto social atividades que se definem como serviços públicos funerários, estão eles sujeitos aos regulamentos locais (Const. Art. 32, § 1º) e ao processo licitatório. Recurso improvido". (jul, em 18.03.93) . ( Relator: Des. José Hilário). (grifamos)**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

O foco da peça legislativa é a prestação adequada e eficaz de um serviço de utilidade pública, prestado por terceiros mediante concessão do Poder Público, com a criação de uma obrigação ao concessionário, para que o consumidor possa usufruir dos serviços de cemitério com segurança. Semelhantemente, em outras circunstâncias já é obrigatória a presença de equipes de profissionais de salvamento - assim considerados os médicos, paramédicos, técnicos em primeiros socorros e similares -, tais como áreas de lazer públicas ou privadas (Lei nº 1.557/1997) e eventos com mais de mil participantes (Lei nº 3.522/2005) no Distrito Federal.

Sem dúvida, trata-se de medida de grande alcance social, que obedece a princípios da Política Nacional de Relações de Consumo, inscrita no Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei Federal nº 8.078/1990) e se mostra adequada à legislação e à política de atendimentos de urgência no âmbito do Sistema Único de Saúde, particularmente a Política Nacional de Atenção às Urgências, estabelecida pela Portaria nº 1.863, de 29 de setembro de 2003, especialmente no que tange à instalação e operação das *Centrais de Regulação Médica das Urgências, integradas ao complexo regulador da atenção do SUS*.

Entretanto, devemos deslindar ambiguidades relativas aos conceitos de "salvamento" ou "segurança", que tanto podem dizer respeito ao cuidado com eventuais intercorrências de saúde, quanto com imprevistos ou acidentes que ponham em risco a saúde ou a vida dos usuários de determinado local. Assim, uma equipe de salvamento pode ser um grupo de médicos, paramédicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, padoleiros e outros profissionais da área da saúde - como o SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência -, quanto podem ser profissionais como bombeiros, policiais, salva-vidas, treinadores físicos e outros, técnicos treinados para realizar salvamentos em alturas, aquáticos, terrestres, em incêndios e outros acidentes e ministrar os primeiros socorros. A demonstrar que o termo referido é ambíguo e necessita esclarecimento, está que a Lei local nº 3.522/2005 refere-se a "equipe de salvamento" no primeiro sentido, de profissionais treinados para resgate e livramento de perigos, enquanto a Lei local nº 1.557/1997 refere-se ao outro sentido mencionado: de atenção às emergências médicas.

Acreditamos, pois, relativamente à permanência de "equipe de salvamento" em cemitérios, que o autor da proposição deseja o termo utilizado no segundo sentido, ou seja, de intervenção em caso de intercorrências médicas (como quedas, torções, desmaios, ataques cardíacos, crises nervosas, acidentes, etc. com



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

familiares, amigos e outras pessoas que acompanham velórios e sepultamentos) e não no sentido de segurança pública.

Quanto ao termo "segurança", aplicado na proposição em epígrafe, verificamos que não se refere às ações, profissionais e recursos usados para proteger algo ou alguém de riscos, danos, violência, assaltos ou para controlar o acesso a determinados locais, mas sim no sentido e resguardar a saúde e a vida, mediante a prestação de atendimento médico/paramédico/primeiros socorros de urgência ou emergência a quem eventualmente sofre acidente ou mal súbito durante a realização de serviços funerários e de sepultamento.

Fixadas essas premissas - e já demonstrada acima a necessidade e importância da prestação de serviço público de cemitério adequado, eficaz e seguro, de acordo com a legislação em vigor -, entendemos que o Projeto de Lei ora sob exame preenche os requisitos da constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade exigidos para sua admissão.

Contudo, cabe também a esta Comissão a análise dos aspectos de técnica legislativa e redação das proposições. Nestes aspectos a proposição peca, por conter termos ambíguos, que podem dificultar sua aplicação, tal como a expressão "equipe de emergência". No art. 2º da proposição aparece também a expressão "equipe de pré-atendimento", embora supondo-se que se trata da mesma "equipe de salvamento" referida. Para evitar esse tipo de dúvida, preferimos alterar a denominação e usar a mesma expressão em todos os dispositivos, o que fazemos pela via da emenda. Ante a dimensão das alterações, optou-se por apresentar um Substitutivo à proposição original, corrigindo tais distorções, porém mantendo o conteúdo original da propositura.

Esses procedimentos demonstram-se necessários para atender aos ditames da Lei Complementar nº13/1996, que "*Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal*", *verbis*:

**Art. 50.** *As leis serão redigidas com precisão, clareza, coesão e concisão, levando-se em conta os princípios seguintes:*

.....



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

*III – é vedado o uso de vocábulos, expressões ou frases exemplificativas, esclarecedoras, justificativas ou explicativas;*

.....

*V – salvo se a lei for de natureza eminentemente técnica, dar-se-á preferência aos vocábulos comuns, quando estes puderem expressar com precisão os vocábulos de natureza técnica;*

.....

*VII – buscar-se-á, tanto no texto da mesma lei quanto de uma lei para outra:*

*a) expressar a mesma idéia sempre com o mesmo vocábulo ou expressão;*

*b) usar um mesmo vocábulo ou expressão sempre com um só sentido;*

*c) usar os vocábulos e expressões que sejam comuns às diferentes camadas sociais;*

*d) padronizar a linguagem;*

*VIII – evitar-se-ão:*

*a) os neologismos;*

*b) as construções sintáticas que possam gerar duplicidade de sentido;*

*c) o emprego de vocábulo ou expressão que configure duplo sentido no texto;*

*d) as frases longas;*

*e) o emprego de siglas, abreviaturas e sinais que não sejam próprios das regras de articulação das leis;*

*§ 2º A definição legal que se fizer necessária no texto da lei será redigida de modo:*

*I – a guardar coerência com as demais definições já existentes;*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

*II – a propiciar equilíbrio entre o conteúdo e a forma;*

*III – a assegurar a correta expressão das idéias.*

Diante da argumentação acima, sobressai o entendimento de que a proposição atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, entretanto carece, para sua admissibilidade, de reparos relativos à redação e técnica legislativa, em atenção à norma que regula o processo legislativo nesta unidade da Federação.

Pelas razões expendidas, esta Comissão de Constituição e Justiça, no seu âmbito de competência, se manifesta pela **ADMISSÃO** do Projeto de Lei nº 663/2011, nos termos do **SUBSTITUTIVO** anexo.

Sala das Comissões,

**Deputado CHICO LEITE**  
**Presidente**

  
**Deputado CLÁUDIO ABRANTES**  
**Relator**