

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 7.380, DE 2017

Dispõe sobre medidas para evitar a contaminação pelo necrochorume nos sepultamentos realizados em cemitérios no território nacional.

Autor: Deputado COVATTI FILHO

Relator: Deputado TENENTE LÚCIO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 7.380, de 2017, de autoria do nobre Deputado Covatti Filho, dispõe sobre medidas para evitar a contaminação pelo necrochorume nos sepultamentos realizados em cemitérios no território nacional. As medidas possíveis incluem o uso de manta protetora, bioenzimas e urnas feitas com material biodegradável, de forma a impedir a contaminação do solo e do lençol freático pelo necrochorume e de facilitar o processo de exumação, quando necessário, vedando-se o emprego de material impermeável. O PL prevê ainda a manutenção de registro acerca das soluções adotadas, a aplicação aos infratores das sanções previstas na Lei de Crimes Ambientais, a fiscalização do cumprimento da lei pelos órgãos ambientais estaduais e municipais e a instituição de multa às prestadoras de serviços funerários e aos cemitérios por descumprimento da lei.

O nobre autor justifica sua proposição, alegando que os cemitérios são fontes potenciais de contaminação ambiental, do solo, do ar e das águas, em especial pelo necrochorume advindo da decomposição dos corpos. Desta forma, é fundamental proteger o meio ambiente e a saúde da população, com a adoção das medidas por ele previstas.

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, em regime de tramitação ordinária, foi ela inicialmente distribuída a esta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), estando prevista também sua apreciação pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e, por fim, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O prazo de cinco sessões, aberto a partir de 25/05/2017, transcorreu sem a apresentação de emendas ao PL.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Chega para análise desta Comissão o PL 7.380/2017, de autoria do nobre Deputado Covatti Filho, que *“dispõe sobre medidas para evitar a contaminação pelo necrochorume nos sepultamentos realizados em cemitérios no território nacional”*. Proposição bastante semelhante a esta tramitou na legislatura anterior como PL 1.759/2011, de autoria do ilustre Deputado Guilherme Mussi, tendo como ementa *“dispõe sobre a obrigatoriedade de acondicionamento dos corpos para os sepultamentos realizados nos cemitérios no território nacional, e dá outras providências”*.

Naquela legislatura, no âmbito da única comissão de mérito que apreciaria a matéria (a CMADS), após a apresentação do parecer da nobre Deputada Rebecca Garcia pela rejeição do projeto, o ilustre autor interpôs requerimento para sua retirada de tramitação, sendo o PL então arquivado. Mas a análise daquele projeto de lei então realizada pela nobre relatora permanece válida para a atual proposição, razão pela qual é tomada como base neste parecer, com as devidas adaptações, em vista das alterações processadas no atual projeto de lei e das que ainda necessitam ser implementadas, conforme proposto por este relator.

O sepultamento de corpos em cemitérios é tema que envolve questões atinentes a diversas áreas, entre as quais: ao meio ambiente, pelas

implicações na contaminação dos solos e das águas pelo necrochorume, bem como do ar pelos efluentes gasosos; à saúde humana, pela possibilidade de o necrochorume transportar elementos químicos, bactérias e vírus que possam causar doenças a quem capta essas águas a jusante dos cemitérios; à religião e à cultura humana, pelas crenças religiosas e pela tradição de respeito aos mortos; e ao desenvolvimento urbano, pelas questões atinentes à (des)valorização imobiliária no entorno dos mesmos.

A análise aprofundada do projeto de lei em pauta demonstra haver mérito suficiente para a sua aprovação no âmbito desta Comissão. No entanto, diversos acréscimos e adaptações se fazem necessários, tendo em vista importantes omissões nele constatadas, adiante comentadas, que estão ligadas às questões temáticas anteriormente citadas, razão pela qual se optou pela elaboração de um Substitutivo. Talvez a principal omissão tenha sido a não previsão de inserção da regularização ambiental de cemitérios no processo administrativo de licenciamento ambiental.

Como se sabe, as Resoluções 001/1986 e 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) definem os empreendimentos e atividades sujeitos ao processo administrativo de licenciamento ambiental e remetem ao órgão ambiental competente a incumbência de estabelecer critérios de exigibilidade, detalhamentos, riscos ambientais e outras características da atividade ou empreendimento, visando à obtenção da licença ambiental. Essa atribuição do Conama foi a ele conferida pela Lei 6.938/1981, que estruturou tanto a Política quanto o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e disciplinou o tema do licenciamento ambiental, de forma genérica, no art. 10.

O artigo citado estipula o órgão estadual como o principal responsável pelo licenciamento ambiental de atividades e estabelecimentos ambientalmente impactantes, restando ao órgão federal (o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA) aqueles com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional – o que não é o

caso dos cemitérios – e ao órgão municipal os de impacto local, nos termos dos incisos XIV dos arts. 8º, 7º e 9º, respectivamente, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. E é isso que vem ocorrendo no País há décadas com todos os empreendimentos e atividades ambientalmente impactantes, incluindo os cemitérios.

É que, no estrito aspecto material, cemitérios são depósitos de cadáveres. O processo de decomposição dos corpos leva, em média, de dois a três anos, tempo que varia em função de diversos fatores intrínsecos e extrínsecos, principalmente das condições de depósito dos corpos e das características físicas do solo onde o cemitério está ou será implantado. Durante esse processo, são gerados efluentes gasosos, tais como gás sulfídrico e mercaptanos, que produzem maus odores, bem como efluentes líquidos, representados pelo necrochorume.

No meio natural, os efluentes gasosos podem produzir incômodos, mas apenas no âmbito dos cemitérios. Já o necrochorume – que é formado por cerca de 60% de água, 30% de sais minerais e 10% de substâncias orgânicas – se decompõe após certo tempo, sendo reduzido a substâncias mais simples e inofensivas. Assim, em função de sua constituição mineralógica, das condições intempéricas e de seu conteúdo microbiológico, a camada de solo, em geral, reúne condições de degradar a matéria orgânica enterrada de maneira discreta e fora da visão humana.

Em determinadas condições, todavia, o necrochorume pode atingir o lençol freático com carga química e microbiológica praticamente íntegra, contaminando as águas subterrâneas. Os vetores nelas introduzidos, então, podem ser disseminados nos entornos e à jusante dos cemitérios e até atingir grandes distâncias, se as condições hidrogeológicas assim o permitirem, como aquelas frequentes em áreas calcárias, em que a porosidade secundária originada pela dissolução das rochas enseja grande fluxo hídrico em subsuperfície. Caso exista captação dessas águas a partir de fontes ou

mediante cisternas ou poços localizados nessa região, não só o meio ambiente, mas a saúde humana também pode ser afetada negativamente.

A situação ideal, no aspecto biofísicoquímico, seria que todos os cemitérios tivessem drenos e filtros biológicos, que pudessem recolher, tratar e encaminhar o necrochorume até um estágio em que ele se mostrasse inofensivo ao meio ambiente e à saúde humana, o que o PL não prevê. Na prática isso já ocorre no País, como no Cemitério Parque São Pedro, em Curitiba, inaugurado em 1996 de forma adequada às normas ambientais, tendo obtido a certificação ISO 14001 e se tornado referência quanto à proteção ambiental. Mas a maioria dos cemitérios brasileiros existe há muitas décadas – e a proposição tampouco propõe solução para esses casos –, tendo sido implantados numa época em que essas questões não eram conhecidas ou consideradas relevantes.

Não foi à toa, pois, que o Conama se preocupou com essa temática e editou a Resolução 335/2003, em vigor, posteriormente modificada em alguns dispositivos pelas Resoluções Conama 368/2006 e 402/2008. Na citada norma, embora já com prazos vencidos quanto à fixação de critérios para a adequação dos cemitérios (art. 11), a questão é tratada de forma adequada, qual seja mediante o estabelecimento de requisitos mínimos e diretrizes gerais sobre a matéria inseridos no âmbito do processo administrativo de licenciamento ambiental. Um dos aspectos enfatizados nessa norma, e que deveria também ser trazido ao domínio legal, é a proibição da instalação de túmulos ao nível do lençol freático ou abaixo dele, devendo-se sempre guardar uma distância mínima entre uns e outro, dependendo da permeabilidade do terreno.

Assim, em vista das disposições da Lei 6.938/1981 e das resoluções do Conama, todos os estados e alguns municípios brasileiros vêm se estruturando desde a década de 1980 para o processo de licenciamento ambiental desses e de outros empreendimentos e atividades ambientalmente impactantes. E cada qual o faz segundo normas fixadas local ou

regionalmente, nos casos em que o impacto ambiental não tem repercussão nacional, como ocorre com os cemitérios. Mesmo assim, normas gerais sobre a matéria podem ser elaboradas ao nível federal, o que é o objetivo deste PL, muito embora a regulamentação da matéria seja de competência dos estados e municípios.

Em São Paulo, por exemplo, a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB) tem normas técnicas voltadas ao assunto, que trazem um conjunto de procedimentos para a instalação segura de cemitérios. Em Minas Gerais, a Deliberação Normativa nº 74/2004 do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) estatui que o licenciamento de cemitérios com até 5 hectares seja de competência do município, e os acima desse tamanho, de competência estadual. Todavia, só os acima de 25 hectares estão sujeitos a licenciamento ambiental *stricto sensu*, enquanto que os entre 5 e 25 hectares se sujeitam apenas à autorização ambiental de funcionamento (AAF), que é um tipo de regularização ambiental autodeclaratória.

Essas e outras normas dos demais estados e municípios são válidas tanto para novos empreendimentos quanto para os implantados antes do advento da legislação ambiental. Os antigos cemitérios que necessitem se adequar às normas ambientais ficam sujeitos, em caráter corretivo, à obtenção de licença ou autorização ambiental ou à assinatura de termo de ajustamento de conduta (TAC). Na prática, se for constatado passivo ambiental nos cemitérios já implantados, os estudos técnicos devem prever ações que corrijam ou minimizem os impactos gerados, tais como interdição ou impermeabilização das áreas críticas, calagem do solo, recuperação dos túmulos, implantação de rede de drenagem de águas superficiais e captação, tratamento e outras medidas que impeçam a propagação do necrochorume.

Outra medida comumente exigida no licenciamento de cemitérios, que também deveria ser prevista na norma legal, é o monitoramento periódico da água subterrânea. Pode ser exigida a instalação de poços de monitoramento, conforme a norma vigente – ABNT NBR 13.895 /

Construção de Poços de Monitoramento e Amostragem, de 1997 –, ou aproveitados os já existentes, localizados a montante e a jusante da área dos cemitérios, para aferir a eventual influência deles na qualidade das águas subterrâneas. Assim, os dados coletados podem justificar, entre as medidas de estancamento e remediação da contaminação, a eventual necessidade de interrupção do uso da água dos poços situados a jusante dos cemitérios.

O que se vê, em síntese, é que, do ponto de vista jurídico, já há normas federais e estaduais, e mesmo municipais, regulando a matéria, contendo essas e outras especificidades técnicas, inserindo a implantação de cemitérios no âmbito do licenciamento ambiental. Ao nível federal, a questão do licenciamento ambiental *lato sensu* é tratada no art. 10 da Lei 6.938/1981, na Lei Complementar 140/2011 e nas resoluções do Conama, tanto as de caráter geral (001/1986 e 237/1997), quanto, no caso específico dos cemitérios, a Resolução 335/2003 e suas alterações posteriores. Uma vez que, nos termos do art. 24, § 1º, da Constituição Federal, cabe à União estabelecer normas gerais acerca de temas ambientais, como a poluição, para que as normas estaduais e municipais detenham certa uniformidade, a lei federal não deve descer a detalhes técnicos.

Por exemplo, a rápida evolução tecnológica, que traz constantemente ao mercado novas opções de processos produtivos, materiais, equipamentos ou produtos, desaconselha que o tratamento dessas questões seja feito por meio do moroso trâmite legislativo. Assim, muito embora não seja recomendável que leis contenham especificações técnicas ou restrições de uso, características de normas infralegais regulamentares, as disposições do PL 7.380/2017 não ferem esses princípios, uma vez que ele apenas exemplifica, entre as soluções possíveis para a não contaminação do solo e do lençol freático pelo necrochorume, o uso de manta protetora, bioenzimas e urnas feitas com material biodegradável, entre outras técnicas.

Conforme citado no início deste parecer, no caso específico dos cemitérios, além do conteúdo material, também estão envolvidas questões

afetas aos valores religiosos e culturais, que o projeto em tela também desconsidera. É fato que a população mais tradicional, em geral, em razão de suas crenças religiosas, não aceita de bom grado modificações nas práticas em temas sensíveis como este, relativo aos seus mortos queridos, a não ser nos casos em que as intervenções do Poder Público se mostrem claramente necessárias, devido, por exemplo, à eventual contaminação das águas. Além disso, a população local deve ter oportunidade de saber informações e se manifestar sobre a implantação de cemitérios, ou quando há suspeita de que os existentes estão provocando contaminação do solo ou do lençol freático.

Em termos de desenvolvimento urbano, mais afeito a esta CDU, a proximidade de imóveis em relação aos cemitérios, principalmente àqueles implantados antes do advento da legislação ambiental, pode provocar sua desvalorização, principalmente se constatada contaminação dos recursos hídricos com necrochorume, potencializando o transporte de elementos químicos, bactérias e vírus que possam causar doenças. Essa é mais uma razão para que o monitoramento do lençol freático seja incluído no texto do PL 7.380/2017. No caso de cemitérios a serem implantados, é importante ainda prever a possibilidade de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), importante instrumento da política urbana insculpido nos arts. 4º, VI, e 36 a 38 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), mas cuja exigibilidade é prerrogativa municipal.

Ante todo o exposto, e parabenizando o nobre autor pela iniciativa de S. Exa. em face da importância da matéria, mas objetivando adequar o texto original aos aspectos aqui ressaltados, sou pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 7.380, de 2017, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado TENENTE LÚCIO
Relator

COMISSÃO de DESENVOLVIMENTO URBANO
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.380, DE 2017

Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais para o licenciamento ambiental de cemitérios horizontais e verticais e dispõe sobre medidas para evitar a contaminação pelo necrochorume.

Art. 2º Para efeito desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

- I – cemitério: área destinada a sepultamento;
- II – cemitério horizontal: o localizado em área descoberta, incluindo o tradicional e o do tipo parque ou jardim;
- III – cemitério vertical: o edifício de um ou mais pavimentos dotado de compartimentos destinados a sepultamento;
- IV – lóculo: compartimento destinado a sepultamento em cemitério vertical;
- V – necrochorume: efluente líquido biodegradável gerados pela decomposição dos cadáveres; e
- VI – sepultura: espaço unitário destinado a sepultamento em cemitério horizontal.

Art. 3º Os cemitérios horizontais ou verticais, particulares, públicos, paroquiais ou outros, devem ser submetidos a licenciamento ambiental junto ao órgão estadual ou municipal competente.

§ 1º Os cemitérios ainda não implantados por ocasião da publicação desta Lei devem ser submetidos a licenciamento ambiental prévio, com a apresentação pelo empreendedor de estudo de viabilidade que contenha, entre outros, as características do empreendimento e de sua área de

implantação, os dados hidrogeológicos e de permeabilidade do terreno, os planos de implantação e operação do cemitério e as medidas de controle ambiental, mitigadoras e compensatórias, podendo norma estadual ou municipal exigir ainda estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), nos termos do art. 36 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

§ 2º Os cemitérios já implantados por ocasião da publicação desta Lei devem, para a continuidade de sua atividade, ser submetidos a licenciamento ambiental corretivo no prazo de dois anos a partir da publicação desta Lei, com o estabelecimento de medidas de controle ambiental, mitigadoras e compensatórias, e a fiscalização de seu cumprimento pelo órgão competente, sob pena de os dirigentes deste e os proprietários e gestores dos cemitérios incorrerem nas sanções previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais).

Art. 4º A implantação de cemitérios horizontais deve considerar, no mínimo, os seguintes requisitos ambientais:

I – a área prevista para a implantação do cemitério deve estar a uma distância segura de corpos d'água superficiais e subterrâneos, de forma a garantir sua qualidade;

II – o perímetro e o interior do cemitério devem ser providos de sistema de drenagem destinado a captar, encaminhar e dispor de maneira segura as águas pluviais de modo a evitar erosão, alagamento e movimentação de terra;

III – o nível inferior das sepulturas deve estar pelo menos um metro e meio acima do nível mais alto do lençol freático, medido no fim da estação das cheias, ou a uma distância mínima superior, em terrenos de maior permeabilidade; e

IV – nos terrenos em que a condição prevista no inciso III não possa ser atendida, os sepultamentos devem ser feitos acima do nível natural do solo.

Parágrafo único. Outros requisitos devem ser exigidos do empreendedor pelo órgão ambiental estadual ou municipal competente se o

cemitério for implantado em locais ambientalmente sensíveis, tais como áreas de manancial de abastecimento urbano, terrenos com rochas calcárias, que apresentem cavernas, sumidouros ou rios subterrâneos etc.

Art. 5º A implantação de cemitérios verticais deve considerar, no mínimo, os seguintes requisitos ambientais:

I – o lóculo deve ser constituído de materiais que impeçam a passagem de gases para os locais de circulação de pessoas;

II – o lóculo deve ser constituído de materiais, acessórios ou características construtivas que impeçam o vazamento do necrochorume oriundo da decomposição; e

III – o cemitério deve dispor de tratamento ambientalmente adequado para os eventuais efluentes gasosos e líquidos gerados pela decomposição dos cadáveres.

Art. 6º O processo de licenciamento ambiental de cemitérios pode ser simplificado, a critério do órgão estadual ou municipal competente, após aprovação do respectivo conselho de meio ambiente, se atendidas as três condições a seguir:

I – localização em municípios com população inferior a 30.000 (trinta mil) habitantes;

II – localização em municípios isolados, não integrantes de área conurbada ou região metropolitana; e

III – capacidade máxima de 500 (quinhentas) sepulturas ou lóculos.

Art. 7º Os sepultamentos em cemitérios, tanto horizontais quanto verticais, devem ser realizados considerando os seguintes pressupostos:

I – acomodação e isolamento do cadáver na sepultura ou lóculo de modo a evitar a contaminação do solo e das águas pelo necrochorume, por meio de medidas tais como seu envolvimento em manta protetora e uso de bioenzimas ou de urnas feitas com material biodegradável;

II – proibição do emprego de material impermeável, que impeça a troca gasosa do cadáver com o meio que o envolve, exceto em casos específicos previstos na legislação;

III – adoção de soluções que facilitem o eventual processo de exumação;

IV – destinação ambiental e sanitariamente adequada de resíduos sólidos não humanos resultantes dos serviços funerários, em cumprimento ao disposto na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; e

V – manutenção de registros, pela prestadora de serviços funerários, em livros ou documentos semelhantes, que comprovem, mediante numeração própria, a aplicação das medidas de prevenção contra a contaminação do solo e das águas pelo necrochorume.

Parágrafo único. O respeito às práticas e valores religiosos e culturais da população local pode ensejar a alteração dos pressupostos previstos nos incisos do *caput*, com justificativa motivada ao órgão ambiental competente.

Art. 8º Nos cemitérios a serem implantados, bem como nos cemitérios já implantados quando da publicação desta Lei nos quais se verifiquem indícios de contaminação do solo ou das águas pelo necrochorume, deve ser exigido monitoramento periódico do lençol freático, com o envio dos resultados obtidos ao órgão ambiental competente.

§ 1º Constatada a contaminação do lençol freático, devem ser adotadas, às expensas do proprietário do cemitério, as medidas necessárias para estancá-la e remediá-la, tais como a implantação de sistema de drenagem para recolhimento, tratamento e encaminhamento adequado do necrochorume, a recuperação e a impermeabilização dos túmulos, a interdição das áreas críticas e a calagem do solo, bem como a interrupção do uso da água das fontes, cisternas e poços situados a jusante dos cemitérios, entre outras, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), bem como do ressarcimento dos prejuízos causados a terceiros.

§ 2º Nos casos previstos no *caput*, sempre que julgar

necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão ambiental competente deve promover reunião técnica informativa, à qual é obrigatório o comparecimento do empreendedor, da equipe responsável pela elaboração dos estudos ambientais e de representantes do órgão ambiental competente.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Deputado TENENTE LÚCIO

Relator