



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 537/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de análise jurídica de projeto de lei ordinária que “*Altera dispositivos da Lei nº 5.271, de 21 de novembro de 1996, para instituir o Marco Regulatório da Gestão e Fiscalização dos Cemitérios Públicos do Município de Sorocaba, e dá outras providências*”, de autoria do **Vereador Rafael Domingos Militão**.

Em síntese, a proposição altera e complementa a legislação municipal que disciplina o funcionamento dos cemitérios, a fim de regulamentar os procedimentos para apuração e reversão de sepulturas abandonadas, estabelecer a obrigatoriedade de divulgação pública das tarifas e dos prestadores de serviços, fixar regras para o ingresso e a permanência de prestadores nos cemitérios, instituir um canal para denúncias de irregularidades, entre outras providências correlatas.

O art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de **interesse local** e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Os serviços cemiteriais públicos são serviços típicos de interesse local, cabendo ao Município discipliná-los.

Por sua vez, acerca da matéria em tela, a **Lei Orgânica Municipal** dispõe que:

“Art. 4º *Compete ao Município:*

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, ou convênio, entre outros, os seguintes serviços:

(...)

d) cemitérios e serviços funerários;

É oportuno, destacar a elucidativa lição de Hely Lopes Meirelles acerca dos Serviços Funerários:”

“O **serviço funerário é da competência municipal**, por dizer respeito a atividades de **precípua interesse local** – quais sejam: a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a **administração de cemitérios**. As três primeiras podem ser delegadas pela Municipalidade, com ou sem exclusividade, a particulares que se proponham a executá-las mediante concessão ou permissão, como pode o Município realizá-las por suas repartições, autarquias, fundações ou empresas estatais. Quando delegados esses serviços a





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

particulares, serão executados sob fiscalização e controle da Prefeitura, para que se assegurem o bom atendimento do público e a modicidade das tarifas. Este poder de regulamentação é irrenunciável e deverá ser exercido ainda que omitido na delegação, porque a polícia mortuária e a fiscalização dos serviços concedidos são atributos do Município, como entidade delegante” (in Direito Municipal Brasileiro, 15a. ed. Malheiros Editores, pág. 456)”.

Quanto à compatibilidade com a legislação infralegal vigente, observa-se que o projeto de lei não conflita com as disposições do **Decreto Municipal nº 22.008, de 21 de outubro de 2015**, que regula os procedimentos para credenciamento de prestadores de serviços e autorização para construção ou reforma de sepulturas nos cemitérios municipais.

As medidas previstas no projeto, como a manutenção da lista de credenciados em local visível, o controle documental e a possibilidade de autorização excepcional para prestadores não credenciados mediante anuência formal do concessionário, apenas complementam e reforçam os mecanismos já disciplinados pelo referido decreto, sem afastá-lo ou contrariá-lo.

No tocante à **iniciativa legislativa**, observa-se que, **à exceção de alguns dispositivos específicos, o projeto, em sua maior parte, não trata de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, como criação ou extinção de secretarias, cargos, funções, alteração de regimes jurídicos ou fixação de remuneração. Limita-se a estabelecer regras gerais para a gestão e fiscalização dos serviços cemiteriais, impondo deveres de transparência, disciplinando condutas e procedimentos, bem como garantindo direitos aos usuários dos serviços

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** e do **Tribunal de Justiça de São Paulo** tem admitido a validade de normas de iniciativa parlamentar que disponham sobre o uso e a conservação de bens públicos ou que imponham obrigações de transparência e controle, **desde que não impliquem ingerência na organização interna da Administração.**

É o que se verifica no julgamento do **Supremo Tribunal Federal** acerca da constitucionalidade de lei estadual que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas, quando decidiu que “a mera imposição de providência administrativa, desde que não envolva criação de cargos ou órgãos, não configura afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo” (Repercussão Geral, **Tema 917**).

O **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** também tem acatado essa compreensão, admitindo normas de iniciativa parlamentar que estabeleçam obrigações de transparência pelo Executivo, desde que não impliquem organização interna da Administração ou criação de estruturas novas (TJSP, ADI nº 2387928-42.2024.8.26.0000 e 2214547-90.2024.8.26.0000).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Um ponto que merece destaque é que, segundo a jurisprudência atual do **Tribunal de Justiça de São Paulo**, a simples instituição de canal telefônico e eletrônico para o recebimento de denúncias sobre irregularidades nos serviços cemiteriais (**art. 48-E do Projeto de Lei**) não configura vício de iniciativa, por consistir em obrigação compatível com o dever constitucional de transparência e publicidade (art. 37, caput, da CF), sem interferência na organização interna da Administração.

Vejam, a seguir, algumas decisões que ilustram esse entendimento:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que institui canal de denúncia de violência doméstica e contra a mulher. Em tese, ausente vício de iniciativa, reserva da Administração e violação à separação de Poderes na instituição de canais como esse. Caso concreto, porém, que a lei é minuciosa ao prever obrigações do Poder Executivo e os meios de execução do programa, não se limitando a instituir as diretrizes gerais da política pública. Atuação do Poder Legislativo que não se admite. Jurisprudência deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2392150-53.2024.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/05/2025; Data de Registro: 08/05/2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.614, de 1º de outubro de 2021, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a obrigatoriedade da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto fazer constar no portal da administração pública, direta e indireta, canais de denúncia contra violência à mulher' - Vício de iniciativa – Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) – Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração – Norma contempla a obrigatoriedade de divulgação pela Administração Pública de canais de denúncia para facilitar o enfrentamento da violência contra a mulher, sem descer a detalhes na forma e no conteúdo da execução do comando legal, que ficará a cargo do poder discricionário do Executivo local - Princípio da publicidade administrativa e direito de acesso à informação - Transparência na administração pública – Efetivação de política pública - Inconstitucionalidade não caracterizada – Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2266708-82.2021.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/06/2022; Data de Registro: 24/06/2022)

Contudo, no caso concreto **do art. 48-E (constante do art. 1º do PL)**, embora a instituição do canal de denúncias esteja em consonância com o dever de publicidade e a garantia da transparência administrativa (art. 37, caput, da CF), a forma como redigido pode ensejar interpretação no sentido de ingerência indevida na organização interna da Administração Pública.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A vinculação direta à **Secretaria de Serviços Públicos e Obras (SERPO)** restringe a discricionariedade do Executivo quanto à forma de implementar a medida, configurando ofensa ao **princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF)** e à prerrogativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração (art. 84, IV, da CF; art. 61, IV, da LOM).

Desse modo, recomenda-se a reformulação do **Art. 48-E** para que sua redação preserve a competência administrativa do Executivo, utilizando-se linguagem genérica e sem vinculação a órgão específico, nos seguintes termos:

***Art. 48-E.** O Poder Executivo disponibilizará canal telefônico e/ou eletrônico para o recebimento de denúncias relativas a irregularidades na prestação dos serviços cemiteriais no Município.*

§ 1º O canal poderá receber denúncias referentes, entre outras, às seguintes condutas:

I – cobrança abusiva por serviços de manutenção;

II – impedimento do ingresso de profissionais livremente contratados pelos concessionários;

III – exigência de valores indevidos ou comissões por servidores públicos.

§ 2º As denúncias poderão ser anônimas e deverão ser registradas com protocolo, asseguradas, sempre que possível, a confidencialidade e a rastreabilidade da apuração.

§ 3º Confirmada a infração, o responsável poderá ser autuado com multa administrativa de até R\$ 5.000,00, sem prejuízo das demais providências legais cabíveis.

§ 4º A divulgação do canal deverá ser feita por meio de cartazes informativos afixados nas entradas dos cemitérios públicos municipais.

Além disso, também merece atenção o **art. 3º** do projeto de lei, que ao estabelecer prazo de 60 dias para que o Poder Executivo regule a norma, configura ingerência indevida do Poder Legislativo nas atribuições típicas do Executivo. Isso porque não cabe ao Legislativo impor medidas que, por sua própria natureza, são de competência privativa do Executivo. Essa situação viola o **Princípio da Separação dos Poderes**, que garante a autonomia e a independência de cada poder na sua esfera de atuação.

Tal entendimento está consolidado pela jurisprudência **Supremo Tribunal Federal**:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. 1. **Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. (...). 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente. (STF - ADI: 4052 SP 0001190-31.2008.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/07/2022)***

Por fim, constata-se incorreção de **técnica legislativa no art. 1º** do projeto, que reproduz integralmente o **inciso VIII do art. 39 da Lei nº 5.271/1996**, sem qualquer alteração. Conforme disposto nos arts. 11 e 12 da LC nº 95/1998, ao alterar legislação vigente, devem ser incluídos apenas os dispositivos modificados ou acrescidos, preservando a clareza e precisão do texto legal. Recomenda-se, portanto, a exclusão do referido inciso, por não representar inovação normativa.

Sendo assim, **ressalvadas as observações quanto ao art. 1º** (inciso VIII do art. 39 e art. 48-E da Lei 5.271/1996) **e ao art. 3º do PL, nada a opor sob o aspecto legal da proposição**, destacando-se, contudo, que sua aprovação exigirá o voto favorável de **dois terços** dos vereadores, por tratar de alterações na legislação dos cemitérios, a qual envolve direito real de uso e concessões de serviços públicos¹.

Sorocaba, 24 de julho de 2025.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

¹ Art. 40. A discussão e a votação da matéria constante da Ordem do Dia só poderão ser efetuadas com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara.

§ 3º Dependão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara:

1. As leis concernentes à:

c) concessão de serviços públicos;

d) concessão de direito real de uso;



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 390032003300370034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **25/07/2025 11:38**

Checksum: **22ED4005C81E091AB4D2DF6C4F46DB8AE3829FC55ED7EDA48884F51F880C3F00**

