



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 599/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 186/2023 – Dispõe sobre a normatização dos plantões do serviço funerário do Município de Valinhos e dá outras providências.

Autoria do Executivo – Mensagem 80/2023.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a normatização dos plantões do serviço funerário do Município de Valinhos e dá outras providências.”*

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo² não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Considerando-se os aspectos constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”

² Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal**, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, **legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local**, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*
(...)

“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido colacionamos decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arts. 1º, 2º, caput, 3º, 4º e 5º da Lei n. 4.201, de 16 de maio de 2014, do Município de Fernandópolis, que "dispõe sobre a regulamentação dos serviços funerários, autoriza o Poder Executivo municipal a delegar, mediante concessão, os serviços públicos funerários, e dá outras providências. **Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF), neles incluídos serviços cemiteriais e funerários. Ofensa aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência inócurrenente. Concessão de serviços públicos objetiva a escolha de empresas que possam melhor prestá-los. Competência quanto ao ponto, firmada pela Suprema Corte. Precedentes do C. Órgão Especial. Ação Improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2072382-88.2022.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/08/2022; Data de Registro: 26/08/2022)*

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a Constituição Bandeirante (art. 24, § 2º) e na Lei Orgânica de Valinhos (art. 48), estabelecem:

- **Constituição Bandeirante**

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

- **Lei Orgânica de Valinhos**

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

A esse respeito, destacamos o **TEMA 917 Repercussão geral** (ARE 878911) do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa:

“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 (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites somente naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores público.

In casu, considerando que o projeto tenciona disciplinar a escala de plantões de atendimento do serviço público funerário infere-se que a matéria é de iniciativa privativa do Executivo. Nesse sentido, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 4.644, de 10 de novembro de 2022, de Mirassol - que "possibilita a renovação do uso de sepulturas e gavetas temporárias pela família de munícipes sepultados no Cemitério Municipal e dá outras providências" - invasão de esfera de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo – indevida a ingerência do Poder Legislativo local sobre aspecto da direção superior, da organização e do funcionamento da Administração Pública – **matéria reservada à Administração** – norma que demanda reorganização e reaparelhamento de órgão público municipal inserido na estrutura da Prefeitura – **serviço funerário municipal - violação à separação de poderes** - arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV, e XIX, "a", da CE, e art. 61, § 1º, II, "b", da CF, e Tema 917 do STF, dotado de repercussão geral – não caracterizada, contudo, infringência ao art. 25 da CE, ante a previsão de pagamento de taxa para manutenção das sepulturas na própria lei e, mesmo que assim não fosse, a falta de previsão de fonte de custeio para a execução do quanto previsto em norma que crie despesa para a Administração Pública não a eiva de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada – entendimento do STF e deste OE – de todo modo, ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.644/22, de Mirassol*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119238-76.2023.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/08/2023; Data de Registro: 24/08/2023)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, no concernente ao disposto no art. 9º encontramos decisões da Corte Bandeirante pela constitucionalidade da imposição de atendimento gratuito às famílias em situação de vulnerabilidade, vejamos:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Itapeva. Ação proposta pelo Prefeito do Município em face dos artigos 4º, 6º e 14 da Lei nº 4.239, de 15 de maio de 2019, que "**Regulamenta a prestação de serviço funerário no âmbito do Município de Itapeva/SP e dá outras providências**". Arguição de ofensa à ordem econômica, aos princípios da livre iniciativa, liberdade econômica e defesa do consumidor. **Limitações estabelecidas para o exercício das atividades inerentes ao serviço funerário que não se revelam excessivamente restritivas e não deixam de observar os princípios da livre iniciativa e liberdade econômica. Competência do Município para regulamentar serviço público de interesse local, com vistas a priorizar o interesse público à iniciativa privada. Ação improcedente.***

(...)

Requer a procedência da ação para se conferir interpretação conforme aos artigos 6º, seus incisos, 14º e incisos da Lei nº 4.239/2019, a fim de que seja excluída qualquer interpretação no sentido de que os serviços funerários, em sentido amplo, embora sejam considerados serviços públicos municipais, não possam ser prestados em regime de livre iniciativa e de livre concorrência; bem como seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 4º, da Lei nº 4.239/2019.

(...)

Os dispositivos legais questionados assim dispõem:

LEI Nº 4.239, DE 15 DE MAIO DE 2019

Regulamenta a prestação de serviço funerário no âmbito do Município de Itapeva/SP e dá outras providências.

(...)

CAPÍTULO II
DO REGIME DAS CONCESSÕES

Seção I
Regime das Concessões

Art. 4º. *A outorga da concessão para exploração do serviço funerário no Município de Itapeva/SP se dará mediante licitação, de acordo com o número de habitantes, respeitada a proporção de 1 (uma) empresa funerária para cada 45.000 (quarenta e cinco mil) habitantes.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º O Poder Concedente deverá proceder às outorgas de acordo com o aumento populacional, segundo dados do censo do IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em relação ao último recenseamento.

§ 2º O Poder Concedente poderá adotar outro critério para mensuração do crescimento populacional.

(...)

Seção II

Das Obrigações da Concessionária

Art. 6º Constituem obrigações da empresa concessionária, sem prejuízo de outras estabelecidas no edital e em regulamentos:

I - sujeitar-se às normas e regulamentos expedidos pelo Poder Executivo e à fiscalização dos serviços prestados;

II - assegurar aos agentes fiscalizadores do Município o livre acesso às suas dependências;

(...)

VI - **prestar atendimento gratuito à família do falecido quando esta, comprovadamente, através de Laudo Social expedido pela Secretaria Municipal de Defesa Social, Desenvolvimento Social, da Juventude, Esportes e Lazer, não tiver condições financeiras para suportar as despesas com o sepultamento e destinação de restos mortais, na forma desta Lei ou qualquer outra legislação aplicável à espécie;**

VII - **prestar atendimento gratuito quando se tratar de falecimento de indigente;**

(...)

XIX - manter escala de plantão diuturno, inclusive aos sábados, domingos e feriados;

(...)

O serviço funerário é de competência legislativa municipal, vez que se trata de serviço público de interesse local, consoante o disposto no art. 30, inciso V, da Constituição Federal:

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;

Esclarece Hely Lopes Meirelles:

O serviço funerário é da competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípua interesse local quais sejam: a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

confeção 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. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p.373).

Assim, já se manifestou o E. Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: 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. (ADI 1221, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/2003, DJ 31-10-2003 PP-00014 EMENT VOL-02130-01 PP-00023)

Como visto, o serviço funerário pode ser delegado pela Municipalidade por meio de concessão ou permissão, com ou sem exclusividade, cabendo ao Município o controle e fiscalização dos serviços prestados, sendo que tal atividade econômica deve observar o valor social do trabalho e a livre iniciativa.

(...)

No tocante ao artigo 6º da Lei Municipal não se vislumbra qualquer violação aos princípios constitucionais, competindo ao Município, por meio de lei, a regulamentação do serviço funerário local. Ademais, o estabelecimento de obrigações às concessionárias visa a entrega de serviço de qualidade para a população, pretendendo, inclusive, proteção ao consumidor.

(...)

Assim, as restrições estabelecidas pelo Município não violam o princípio da livre iniciativa, da liberdade econômica ou defesa do consumidor, vez que não são de observância absoluta, cabendo ao Município o estabelecimento de limitações com o intuito de priorizar o interesse da coletividade.

Nesse sentido, já se manifestou esse C. Órgão Especial:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.854, de 25 de novembro de 1999, do Município de São Caetano do Sul, que fixa distância mínima de 3.000 metros entre estabelecimentos de serviços funerários. Ofensa ao princípio da livre iniciativa e da livre concorrência. Inocorrência. **O Poder Público é o titular dos serviços públicos. É pacífico o entendimento de que dentre os serviços públicos a que competem os Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, estão incluídos os serviços funerários. Por ser, em essência, um serviço público, não se pode invocar os princípios inerentes à atividade privada para afastar regra de regulamentação de serviço público. O particular não tem ampla liberdade e deve se submeter a normas específicas do regime de direito público.** A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição da República ao chefe do Poder Executivo Municipal e as condições sob as quais o próprio Poder Público ou o particular prestará o serviço devem ser eleitas por ato de gestão administrativo, por serem inerentes ao planejamento e organização do Município. Inconstitucionalidade não configurada. Incidente de inconstitucionalidade improcedente. (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0055390-33.2015.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de São Caetano do Sul - 5ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 27/01/2016; Data de Registro: 02/02/2016)

Dessa forma, não se vislumbra ofensa aos preceitos constitucionais apontados, não sendo caso de reconhecimento da inconstitucionalidade arguida.

Isso posto, **JULGO IMPROCEDENTE a presente ação.**

José Damião Pinheiro Machado Cogan
Desembargador Relator

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2138054-09.2023.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/10/2023; Data de Registro: 26/10/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGOS 5º, CAPUT, E § 2º, 9º, CAPUT, E 55, DA LEI Nº 5.066, DE 30 DE SETEMBRO DE 2020 – SERVIÇOS PÚBLICOS – SERVIÇOS FUNERÁRIOS – DELEGAÇÃO A TERCEIROS EM REGIME DE EXCLUSIVIDADE – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E DEFESA



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

DO CONSUMIDOR – NÃO OCORRÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE – INEXISTÊNCIA. Lei nº 5.066/20, do Município de Jales, que dispõe sobre o Regime de Concessão do Serviço Funerário Municipal e autoriza o Poder Executivo a delegar concessões remuneradas para exploração do serviço. Dispositivos que conferem ao concessionário exclusividade na prestação dos serviços. **Entendimento deste Colegiado de que os serviços públicos funerários são assuntos de interesse local, de competência dos Municípios (art. 30, I, Constituição Federal), que podem prestá-los diretamente ou delegá-los com ou sem exclusividade, a particulares que se proponham a executá-los mediante concessão ou permissão.** Matéria que se insere no âmbito da autonomia política e discricionariedade administrativa do Município. Inexistência de ofensa aos princípios da livre concorrência, livre iniciativa e defesa do consumidor. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132512-44.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2022; Data de Registro: 06/10/2022)

No mais, a matéria de fundo veiculada insere-se no âmbito do poder de polícia, o qual consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

O Código Tributário Nacional define o poder de polícia nos seguintes termos:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse (sic) ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse (sic) público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas as dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade (sic) pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Não obstante, sugerimos a supressão expressão “Policias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros”, constante do art. 10, porquanto confere atribuição a órgãos estaduais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada sugestão acima atinente aos órgãos estaduais. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 19 de dezembro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica