



PARECER JURÍDICO nº 129/2025

Projeto de Lei nº 3.581/2025

Trata-se do Projeto de Lei nº 3.581/2005, que dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação formal às famílias sobre a exumação de corpos no Cemitério Municipal e dá outras providências.

Devidamente instruído, o projeto de lei fora remetido a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer opinativo para verificação dos aspectos legais de tramitação.

Cumprе salientar, que a Consultoria Jurídica Legislativa emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, além do que, como é cediço, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

É o que se relata.

Passa-se a análise jurídica.

A presente propositura visa a obrigatoriedade de comunicação formal às famílias sobre a exumação de corpos no Cemitério Municipal e dá outras providências.

Inicialmente, cumpre esclarecer que cabe ao Município legislar sobre matéria de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme preceitua o artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Portanto, a matéria sobre serviços funerários em análise, é de competência municipal, visto que versa sobre tema de interesse local e considerado serviço público.

Porém, como sua gestão faz parte da administração local, apenas o chefe do Executivo pode apresentar projeto de lei que altere o serviço. Com esse entendimento, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça fluminense declarou, em 8 de março, a inconstitucionalidade da Lei carioca 5.776/2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

A norma obrigava os cemitérios do Rio de Janeiro a informar a exumação por decurso de tempo à família ou responsável do morto com 30 dias de antecedência. Caso a obrigação fosse descumprida, o cemitério deveria pagar multa de R\$ 1,5 mil, que poderia ser dobrada em caso de reincidência. Se a entidade violasse essa regra pela terceira vez, teria sua concessão cassada.

A Prefeitura do Rio argumentou que a lei desrespeitou o princípio da separação dos Poderes, pois apenas o Executivo pode legislar sobre o funcionamento e organização da administração pública. A Câmara Municipal, por sua vez, sustentou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permite que o Legislativo disponha sobre serviços funerários.

A relatora do caso, desembargadora Maria Angélica G. Guerra Guedes, afirmou que serviços funerários são considerados serviços públicos inseridos na competência legislativa municipal, já que abrangidos pela expressão “serviços de interesse local”, do artigo 30, inciso V, da Constituição Federal.

Assim, a administração dos serviços funerários é ato de gestão, apontou a magistrada. Portanto, de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, conforme os artigos 112, II, alínea “d”, e 145, inciso VI, alínea “a”, da Constituição fluminense.

A relatora também destacou que o Legislativo não poderia criar obrigação para particulares e interferir nos contratos de concessão dos serviços funerários. Dessa maneira, disse a desembargadora, a Câmara Municipal violou o princípio da separação dos poderes ao promulgar a Lei municipal 5.776/ 2014.

Transcrevemos a seguir, a decisão que embasa o presente parecer, senão vejamos:

Representação de Inconstitucionalidade n. 0016463-17.2020.8.19.0000

REPRESENTANTE: Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município do Rio de Janeiro

REPRESENTADO: Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro

RELATORA: DES. MARIA ANGÉLICA G. GUERRA GUEDES.

A C Ó R D Ã O. DIRETA DE INCOSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE RECAI SOBRE A LEI MUNICIPAL N. 5.776 DE 16 DE JULHO DE 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

NORMA QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INFORMAR COM ANTECEDÊNCIA A FAMILIAR OU RESPONSÁVEL OS EVENTOS DE EXUMAÇÃO POR DECURSO DE TEMPO. SUSTENTADA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES, USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NA GESTÃO DA MÁQUINA PÚBLICA COM CRIAÇÃO DE DESPESA PARA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO. 1 – Reconhecida a inconstitucionalidade formal. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo.

Não se olvida que o Supremo Tribunal Federal tenha pacificado o entendimento de que “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)” – Tema 917. No mesmo sentido, é contundente a orientação de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se admite, desse modo, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

Todavia, o presente caso escapa aos mencionados contornos.

Consoante orientação do Supremo Tribunal Federal vertida no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.221/RJ, os serviços funerários são considerados serviços públicos inseridos na competência legislativa municipal, já que abrangidos pela expressão serviços de interesse local, extraída da redação do art. 30, inciso V, da CRFB/88 (art. 358, inciso I, da CERJ).

Gize-se que a matéria concerne diretamente a ato de gestão, qual seja, o manejo dos serviços funerários pela Administração Pública, seja diretamente, ou mediante concessão.

Nesse diapasão, a Lei cuja constitucionalidade é questionada versa sobre matéria que, pelo fato de afetar a gestão da Administração, é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, na forma do art. 112, II, alínea ‘d’ e 145, inciso VI, alínea ‘a’ da Constituição Estadual.

2 = Ingerência legislatória que constitui violação à Separação de Poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Como se não bastasse a irregularidade formal e, a despeito dos argumentos vertidos pelo Representado, a Lei vergastada inevitavelmente sobeja, inclusive, à esfera do ente público ao resvalar nos contratos de concessão dos serviços funerários, dado que cria obrigação para particulares.

Ao onerar os concessionários destes serviços públicos, a norma, editada pelo Legislativo, ofende a separação de poderes (artigo 7º da CERJ).

A jurisprudência deste Órgão Especial, a propósito, já se pronunciou pela inconstitucionalidade em casos semelhantes (0016549-22.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR - Julgamento: 06/05/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) (KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT - Julgamento: 26/10/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL). (0083510-42.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). ADRIANO CELSO GUIMARÃES - Julgamento: 14/09/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL).

Outrossim, pontue-se a ofensa à reserva de administração. De fato, o Chefe do Poder Executivo Municipal no exercício da competência prevista no art. 145, inciso VI, alínea 'a', da CERJ, editou o Decreto 39.094, de 12 de agosto de 2014, que institui o Regulamento Cemiterial e Funerário do Município do Rio de Janeiro, disciplinando a legislação local acerca do tema. Da leitura dos dispositivos atinentes à exumação, verifica-se adequado o tratamento da questão, que envolve um procedimento estrito o qual se preocupa, entre outros, com o registro da destinação dos restos mortais. Toda essa diligência satisfaz, de certo modo, a deferência que merecem os familiares naquilo que concerne à destinação dos restos mortais de seus entes queridos, bastando, para tanto, que demandem a informação. Assim, como bem ressaltou o Parquet, a Lei nº 5.776/2014, de iniciativa parlamentar, acaba por se sobrepor ao Regulamento Cemiterial e Funerário do Município do Rio de Janeiro, expedido no legítimo exercício de competência conferida ao Chefe do Poder Executivo, importando em ofensa à reserva de administração, o que igualmente afronta a separação de poderes. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade n. 0016463-17.2020.8.19.0000, em que figura como Representante o Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município do Rio de Janeiro e Representado o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro;

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da 5.776, de 16 de julho de 2014 do Município do Rio de Janeiro nos termos do voto da Desembargadora Relatora, que passa a integrar o presente Acórdão.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargadora Maria Angélica G. Guerra Guedes Relatora

Desta feita, apesar do assunto ser de interesse local, entendemos que a iniciativa é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, por ser competente para legislar sobre a organização administrativa no presente caso.

Nesse mesmo sentido, os julgados do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.180, de 26 de novembro de 2014, do município de Ourinhos, que "institui o programa municipal de apoio à pessoa com deficiência física e mobilidade reduzida". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir o mencionado programa social interferiu diretamente na área de administração municipal, criando obrigações para o Poder Executivo, em evidente ofensa ao princípio da separação dos poderes, já que impôs à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência Social, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao respectivo projeto (art. 4º), atribuindo-lhes, por exemplo, a responsabilidade pelo recebimento, aquisição e distribuição de equipamentos (art. 3º), bem como por eventuais reparos necessários (artigo 5º), realização de cadastros (art. 4º, 1), realização de convênios (art. 6º) e pela divulgação do programa (art. 7º). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los.

De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rei. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente."



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

(ADIn nº 2008524-30.2015.8.26.0000, Rei. Des. Ferreira Rodrigues, j. 29/07/2015). "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. 1. A lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade, não a convalidando a sanção pelo Prefeito Municipal. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente" (ADIn nº 0198766-82.2012.8.26.0000, Rei. Des. Itamar Gaino, j. em 27/03/2013)

O Projeto de Lei vislumbra irregularidade na iniciativa parlamentar, por vício de iniciativa.

Por fim, ressalta-se que todo o exposto se trata de um parecer de caráter técnico-opinativo, ou seja, que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação do Projeto de Lei analisado. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

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.)

A Assessoria Jurídica da Câmara se abstém de proferir juízo de valor com relação ao mérito da proposição, bem como as razões que levaram à sua propositura, vez que isso excede sua competência institucional.

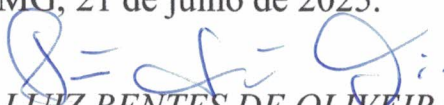
Por todo o exposto, entendemos a existência de irregularidade na proposta de ordem formal, concluindo a Assessoria Jurídica Legislativa pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do Projeto de Lei nº 3.581/2025, recomendando sua rejeição por vício de iniciativa, violação da Separação de Poderes, sendo que a decisão final e a competência exclusiva para análise do mérito são do soberano Plenário desta Casa Legislativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Por fim, o projeto de lei em análise deverá ser analisado pela Comissão Permanente de Legislação, Justiça, Finanças e Redação Final.

Ouro Fino/MG, 21 de julho de 2025.


JOÃO LUIZ BENTES DE OLIVEIRA JÚNIOR
ASSESSOR JURÍDICO