

PARECER Nº 197/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 7976/2025

Autoria: Vereador KÁSSIO COELHO

Assunto: Projeto de lei que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da exumação e remoção de restos mortais nos cemitérios públicos do Município de Cuiabá, estabelecendo prazos e procedimentos para a gestão adequada dos espaços rotativos, visando a otimização do uso do solo e a manutenção da dignidade no tratamento dos falecidos.”

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei ordinária que visa obrigar a exumação e remoção de restos mortais nos cemitérios públicos do Município de Cuiabá, estabelecendo prazos e procedimentos para a gestão dos espaços rotativos.

Aduz que a proposição concilia o uso do solo com a dignidade aos falecidos:

“O impulso para a concepção deste Projeto de Lei é movido pela urgência em estabelecer diretrizes específicas e transparentes para a administração dos cemitérios públicos em Cuiabá, especialmente aqueles dotados de espaços rotativos para sepultamentos. A proposta visa, primordialmente, harmonizar a eficiente utilização do solo com a preservação do respeito e dignidade devidos aos falecidos e seus familiares.

A complexidade da gestão cemiterial requer uma abordagem cuidadosa, e este projeto busca preencher lacunas normativas existentes, proporcionando um arcabouço legal que equilibre as necessidades práticas da administração com a sensibilidade inerente a assuntos funerários. O estabelecimento do prazo de três anos para a exumação, conforme delineado no Artigo 1º, surge como um meio não apenas de gerir eficazmente o espaço disponível, mas também de incentivar uma reflexão respeitosa sobre o destino final dos entes queridos.”

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA



1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e Ministro Alexandre de Moraes:

[O] respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional.”[\[1\]](#)

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Em nível municipal a função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

A Constituição Federal dotou os municípios de autonomia legislativa no que se refere aos assuntos de interesse local, como neste caso, podendo os municípios ainda complementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

A prestação de serviços públicos é incumbência do Poder Público, que pode prestá-lo diretamente ou mediante concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal:



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:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A Constituição do Estado do Mato Grosso também reproduz a norma:

Art. 131 Compete ao Estado explorar diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização a prestação de serviços públicos. (Redação dada pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

§ 1º A permissão ou concessão para a prestação de serviços públicos, sempre mediante licitação, será regulada por lei, que disporá sobre: (Redação dada pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

I - o regime das empresas concessionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação e as condições de caducidade, fiscalização, rescisão e reversão de concessão ou permissão; (Acrescentado pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

II - os direitos dos usuários; (Acrescentado pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

III - tarifas que permitam cobrir o custo, a depreciação dos equipamentos e os investimentos na melhoria e a expansão dos serviços; (Acrescentado pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

IV - a obrigatoriedade de manter o serviço adequado; (Acrescentado pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

V - a reversão dos bens vinculados ao serviço público objeto de concessão ou permissão. (Acrescentado pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

§ 2º Os contratos de concessão e permissão de serviços públicos serão firmados por prazo determinado. (Redação dada pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

§ 3º A cassação de concessão e permissão de serviço público



inabilitará, em qualquer hipótese, a participação do concessionário ou permissionário em nova concorrência pública para serviços da mesma natureza. (Acrescentado pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

§ 4º A exploração dos serviços públicos mediante autorização deve observar os princípios da eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na prestação, na forma da lei, precedida de procedimento que garanta publicidade, transparência e igualdade de acesso aos interessados. (Acrescentado pela EC nº 93, D.O. 28/10/2020)

A Lei Orgânica do Município de Cuiabá também dispõe no mesmo sentido:

Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

d) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os seus serviços públicos; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 23, de 08 de julho de 2010)

Os serviços funerários são tipicamente serviços público, dada a sua essencialidade, conforme reiterados entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal:

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)

Agravo regimental no recurso extraordinário. **2. Assistência funerária. Serviço público de interesse local.** Art. 30, V, do texto constitucional. ADI 1.221. Precedentes. 3. Lei Complementar Municipal 380/2008. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Súmula 280 desta Corte. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Negado provimento ao agravo regimental. (RE 1308662 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 30-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 03-09-2021 PUBLIC 08-092021)

O fato de os serviços funerários serem caracterizados como serviços públicos influencia diretamente na proposição porque, nesse caso, **a iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo**, conforme mandamento constitucional:



Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

(...)

II - **disponham sobre:**

(...)

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;*

No mesmo sentido dispõe a Lei Orgânica do Município:

*Art. 41 **Compete ao Prefeito**, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;*

(...)

*XXXIII - enviar à Câmara Municipal projeto de lei que discipline sobre o regime de concessão e permissão **de serviços públicos**;*

Portanto, o raciocínio decorrente do conjunto das normas é o de que a proposição apresenta vício de iniciativa, isto é, a iniciativa parlamentar neste assunto gera vício de inconstitucionalidade formal propriamente dita por afetar a iniciativa, logo, apresenta vício formal subjetivo.

Isso porque as normas relativas à prestação de serviços públicos ou que reflitam nos contratos de concessão dos referidos serviços somente pode acontecer por lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e constantemente reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. LEIS QUE INTERFEREM NA GESTÃO DE CONTRATOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.



1. É de competência do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1391328 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-02-2023 PUBLIC 09-02-2023)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **SERVIÇOS PÚBLICOS** E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. **PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO.** À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre serviços públicos e organização administrativa do Estado. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 396970 AgR, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 15-09-2009, DJe-191 DIVULG 08-10-2009 PUBLIC 09-10-2009 EMENT VOL-02377-03 PP-00492)

EMENTA: EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. LEIS QUE INTERFEREM NA GESTÃO DE CONTRATOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL.** AUSÊNCIA DE ERRO MATERIAL, OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS REJEITADOS.

1. É de competência do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, sob risco de configuração de vício formal de constitucionalidade, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição, obscuridade ou erro material. 3. Embargos de declaração rejeitados.

(RE 1391328 AgR-ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 03-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-04-2023 PUBLIC 11-04-2023)



Portanto, tendo em vista a inconstitucionalidade nomodinâmica decorrente do vício de iniciativa, opina-se pela rejeição da proposição.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais, não havendo nada a acrescentar neste aspecto.

3. REDAÇÃO

O Projeto não atende as exigências redacionais estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

4. CONCLUSÃO

A matéria é de competência municipal, porém a iniciativa é reservada ao chefe do Poder Executivo, conforme entendimento do STF, razão pela qual há incompatibilidade com o ordenamento jurídico, culminando no parecer pela rejeição.

5. VOTO

Voto do relator pela rejeição.

[1] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.

Cuiabá-MT, 21 de maio de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310034003600310032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Dilemário Alencar (Câmara Digital)** em 21/05/2025 16:43

Checksum: **C898CA65043166FE09407A22E06F6317537B2AC9625CD7208EC4E820C9E790C7**

