

VOTO:

O Senhor Ministro FLÁVIO DINO (Relator): Em decisão monocrática de 24 de novembro de 2024, deferi, em parte, a medida cautelar requerida na presente arguição, nos seguintes termos:

“A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra-se prevista no ordenamento jurídico nacional no § 1º, do art. 102, da Constituição Federal, que, por sua vez, foi regulamentado pela Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, objetivando evitar ou reparar lesão a preceito fundamental:

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e **terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.**

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

II – (VETADO).

Art. 2º **Podem propor** arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - **os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;**

[..]

Art. 4º **A petição inicial será indeferida liminarmente**, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito

fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental **quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.**"

Segundo as lições de Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi, *"o objetivo geral da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é impedir que condutas ou normas contrárias a preceitos fundamentais decorrentes da Constituição comprometam a regularidade do sistema normativo, afetando a supremacia constitucional"*¹.

Ademais, as ações de controle abstrato de constitucionalidade possuem causa de pedir aberta, no sentido de que *"a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal"* (ADPF 109 ED, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno), e não apenas em relação aos dispositivos apontados na petição inicial.

Para que seja devidamente processada, a ADPF necessita preencher certos pressupostos, a saber: (i) legitimação do autor da petição nos moldes do inciso I do art. 2º da Lei nº 9.882/1999; (ii) alegação de descumprimento de preceito fundamental que interfira de forma direta com a fixação do conteúdo e alcance do preceito fundamental, sem necessidade de prévia intervenção de legislação infraconstitucional; e (iii) inexistência de outro meio idôneo para sanar a lesividade (subsidiariedade).

Em relação ao caso em análise, reconheço a presença de todos os pressupostos de admissibilidade, tendo em

¹ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. São Paulo: RT, 2021, p. 187.

consideração que (a) a arguição foi proposta por um partido político com representação no Congresso Nacional, possuindo, então, legitimidade universal (ADPF 572/DF, Rel. Min. Edson Fachin); (b) a solução da controvérsia posta na arguição dispensa prévia interpretação e aplicação de legislação infraconstitucional; e (c) com base nos precedentes desta Suprema Corte, inexistente outro meio idôneo para sanar a lesividade apontada na exordial. **Essa ausência de meio idôneo é bem evidente, inclusive à vista do momento em que o cidadão defronta-se com a controvérsia em exame: a morte de um ente querido, circunstância impactante, geradora de sofrimentos e lágrimas e - ao mesmo tempo - exigindo providências imediatas, incompatíveis com a apresentação da lide perante as instâncias ordinárias.** Acerca do pressuposto da subsidiariedade, trago à colação o seguinte precedente:

“Ementa: AGRADO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ADPF. EDITAL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. ENEM. EXAME NACIONAL DO ENSINO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUBSIDIARIEDADE. ART. 4º, §1º, DA LEI 9.882/99. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO EFICAZ PARA A SOLUÇÃO AMPLA, GERAL E IMEDIATA DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL. AGRADO PROVIDO. 1. A compreensão do que deve ser “meio eficaz para sanar a lesividade”, se interpretada extensivamente, esvaziaria o sentido da ADPF, pois é certo que, no âmbito subjetivo, há sempre alguma ação a tutelar – individual ou coletivamente – o direito alegadamente violado, ainda que seja necessário eventual controle difuso de constitucionalidade. 2. De outro lado, se reduzida ao âmbito do sistema de controle objetivo, implicaria o cabimento de ADPF para qualquer ato do poder

público que não autorizasse o cabimento de ADI, por ação ou omissão, ou ADC. 3. **O critério deve ser intermediário, de maneira que “meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional”** (ADPF 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 01.08.2016). Especialmente os processos objetivos, porque haverá casos cuja solução ampla, geral e imediata ocorrerá por outros instrumentos processuais, não servindo a ADPF tampouco a tutelar situações jurídicas individuais. Precedentes. 4. **No caso concreto, impugnam-se os Editais de convocação do Exame Nacional de Ensino, os quais, ainda que possam ser questionados pela via individual ou coletiva, encontram na ADPF, ante a multiplicidade de atores afetados, meio eficaz amplo, geral e imediato para a solução da controvérsia.** 5. Agravo Regimental a que se dá provimento, assentando-se o cabimento da presente ADPF no tocante ao atendimento do requisito do art. 4º, §1º, da Lei n.º 9.882/99”.

(ADPF 673 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

No que se refere ao pedido liminar, a Lei nº 9.882/1999 possibilita sua concessão, nos termos do art. 5º:

“Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.

§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada”.

A despeito da lei de regência da ADPF não especificar os requisitos autorizadores da medida liminar, a doutrina e jurisprudência delinearam os seguintes: (a) *fumus boni juris*, consistente na relevância jurídica da tese contida na exordial; (b) necessidade de urgência em decorrência de possíveis danos derivados do tempo a ser percorrido até o julgamento de mérito (*periculum in mora*); e (c) conveniência da cautelar em razão da avaliação comparativa do benefício esperado e do ônus da suspensão provisória².

Para fundamentar seu pedido, o Arguente traz cópia do

² DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. São Paulo: RT, 2021, p. 204.

ato impugnado (eDOC 9):

“LEI Nº 17.180, DE 25 DE SETEMBRO DE 2019.

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 16.703, de 4 de outubro de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

9º

.....VI - os cemitérios e crematórios públicos, os serviços cemiteriais nos cemitérios e crematórios públicos, bem como os serviços funerários.

.....

§

3º

VI - será garantido, na concessão de que trata o inciso VI do “caput” deste artigo, o caráter secular dos cemitérios, o acesso sem indagação de crença religiosa, bem como a liberdade da prática dos respectivos ritos a todos os cultos religiosos, respeitadas as normas vigentes.”

“LEI Nº 16.703, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017.

Art. 9º Fica o Executivo autorizado a outorgar concessões e permissões dos seguintes serviços, obras e bens públicos:

VI - os cemitérios e crematórios públicos, os serviços cemiteriais nos cemitérios e crematórios públicos, bem como os serviços funerários”.

Discorre a parte autora que o serviço público funerário, cemiterial e de cremação é incompatível com a exploração por meio da iniciativa privada, porque as práticas comerciais empregadas pelas concessionárias ofendem a dignidade daqueles que necessitam do serviço em um dos momentos mais vulneráveis da vida, que é a perda de um ente querido.

Para corroborar esta afirmação, o Partido requerente colaciona diversas reportagens veiculadas pela imprensa nacional, descrevendo os abusos sofridos pela população paulistana que necessita dos serviços funerários, cemiteriais e de cremação do município, entre elas, transcrevo as seguintes:

“FOLHA DE SÃO PAULO – Edição de 12 de novembro de 2024

CONCESSIONÁRIA PEDE R\$ 12 MIL PARA ENTERRAR RECÉM-NASCIDO EM SP

OUTRO LADO: Grupo Maya alega falha em seu serviço de atendimento e promete reforçar a capacitação dos funcionários

O Grupo Maya, responsável pela administração dos cemitérios do Campo Grande, Lajeado, Lapa, Parelheiros e da Saudade em São Paulo, cobrou R\$ 12 mil para realizar o funeral de uma criança recém-nascida.

O caso foi revelado, na tarde desta segunda-feira (11), pela vereadora Silvia Ferraro (PSOL), da Bancada Feminista, na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara de São Paulo.

Na ocasião, a comissão sabatinou o presidente da SP Regula, João Manoel da Costa Neto, após uma série de críticas com a privatização do serviço

funerário na gestão do prefeito Ricardo Nunes (MDB).

Cemitério da Saudade, administrado pelo Grupo Maya, desde março de 2023 - Rubens Cavallari - 25.jul.2023/Folhapress

A SP Regula (Reguladora de Serviços Públicos do município) é a responsável por supervisionar a prestação do serviço feito pelas concessionárias.

Durante a sabatina na Câmara, Ferraro apresentou para Costa Neto e os demais vereadores prints de WhatsApp no qual uma pessoa escreveu que está "com um recém nascido que faleceu em Mauá" e a "ideia da família é trazer o corpo para o Saudade [cemitério em São Miguel Paulista, na zona leste]".

O representante do Grupo Maya, então, respondeu que o serviço "está saindo a R\$ 12 mil, com uma entrada de R\$ 2.400".

A reportagem teve acesso aos prints apresentados pela vereadora. O gabinete da vereadora encaminhou um pedido de esclarecimentos e providências por preços abusivos para enterros sociais.

Presidente de agência reguladora admite que gestão de cemitérios de SP deixa a desejar Cemitérios de SP, com milhares de túmulos abandonados, terão geolocalização de jazigos (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/11/concessionaria-pede-r-12-milpara-enterrar-recem-nascido-em-sp.shtml>)".

“CANAL UOL – Edição de 23/03/23

Velórios sobem 400% após privatização dos serviços funerários na capital de SP Quatro empresas que ganharam concessões para administrar o serviço funerário na capital de São Paulo reajustaram a taxa de enterro em 464%; caixões mais baratos subiram 357%, entre outros reajustes (<https://www.youtube.com/watch?v=1qY1m3nL78>)”.

“G1 – Edição de 7/11/2024

Após relatos de problemas, concessionárias do serviço funerário terão de prestar esclarecimentos à Câmara de SP

Diretor da agência reguladora do município também foi convidado para falar sobre a fiscalização dos serviços prestados pelas concessionárias.

A Câmara Municipal de São Paulo aprovou, nesta quarta-feira (6), a convocação dos representantes de duas concessionárias responsáveis por administrar cemitérios e crematórios na capital paulista para prestarem esclarecimentos sobre problemas na prestação de serviços funerários denunciados pela população.

Nos últimos dias, a TV Globo exibiu diversos relatos de familiares que tiveram dificuldades para enterrar, exumar e renovar a cessão de ossuários para guardar os restos mortais de seus entes. Segundo as famílias, cemitérios administrados pelo Grupo Maya e pela Consolare estariam praticando cobrança abusiva de taxas e desrespeitando a tabela de preços estabelecida no processo de concessão. (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/11/07/apos-relatos-de-problemasconcessionarias-do->

servico-funerario-terao-de-prestar-esclarecimentos-a-camara-desp.ghml)”.

“G1-SP – Edição de 24 de Abril de 2024

Concessionária que administra Cemitério em SP cobra R\$ 523 para uso da capela; família se revolta e faz cerimônia do lado de fora

Parentes de PM enterrado no local relata que já tinha pagado R\$ 5,2 mil por sepultamento, mas empresa se recusou a abrir a capela para orações. Uso do espaço era gratuito antes de ser entregue à iniciativa privada. Grupo Maya confirma cobrança por hora, mas diz que não foi procurada pelos parentes.

(<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/04/24/concessionaria-queadministra-cemiterio-em-sp-cobra-r-523-para-uso-da-capela-familia-se-revolta-e-fazcerimonia-do-lado-de-fora.ghml>)”.

“G1 SP e TV Globo – Edição 04 de Novembro de 2024 (VÍDEO REPORTAGEM ANEXA)

Concessionárias de cemitérios de SP já foram autuadas 134 vezes pela prefeitura desde o início das concessões, mas só 22 processos geraram multas até agora

Dados da SPRegula - a agência paulistana de fiscalização das concessões - apontam uma média de mais de um processo administrativo e meio aberto por semana, nesses 1 ano e 7 meses de concessão, que começou a vigorar em março de 2023. (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/11/04/concessionarias-decemiterios-de-sp-ja-foram-autuados-134-vezes-pela-prefeitura-desde-o-inicio->

das concessões mas os 22 processos geraram muitas até agora.”

A atividade funerária, cemiterial e de cremação é qualificada como serviço público local, cuja atribuição é dos municípios, conforme precedentes desta Corte:

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 08-09-2021)

Desse modo, a exploração dessa atividade econômica deve

se conformar com os parâmetros constitucionais do regime jurídico administrativo específico da prestação de serviço público, mormente em relação aos direitos dos usuários, à política tarifária e à obrigação de manter serviço público adequado, conforme prescrito pelo art. 175 da nossa Carta Política:

“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”.

Soma-se a isto a obrigatoriedade da Administração Pública - ou de todo aquele que atua em seu nome - pautar-se pelos princípios norteadores do art. 37, *caput*, da CF, notadamente a moralidade e a eficiência.

A eficiência consubstancia-se no dever de buscar a melhor utilização possível dos recursos disponíveis para alcançar resultados concretos e satisfatórios na prestação de serviços à sociedade. Isso inclui a adoção de medidas que assegurem rapidez, economicidade, eficácia, qualidade e efetividade na execução das atividades administrativas. Já a moralidade reside

na atuação da Administração Pública não apenas pela legalidade, mas também pela boa-fé, lealdade, honestidade e probidade.

O cotejo desses aspectos com as provas colacionadas aos autos pelo Partido arguente leva ao preenchimento da razoabilidade jurídica da tese apresentada, isto é, do *fumus boni juris*.

A despeito de o serviço funerário, cemiterial e de cremação estar sendo prestado atualmente por meio de concessões à iniciativa privada, ainda mantém seu caráter público e, por isso, vincula-se aos preceitos fundamentais acima delineados.

Além do mais, a manutenção da situação descrita na petição inicial até que seja concluído o julgamento de mérito desta ação certamente agravará o risco de lesão aos preceitos fundamentais impactados pela atuação das concessionárias do serviço público funerário e cemiterial paulistano com graves prejuízos para a população local.

A morte de um brasileiro não pode estar acompanhada de exploração comercial de índole aparentemente abusiva, conforme se extrai das inúmeras reportagens acima citadas. Sobre isso é importante destacar o caso amplamente noticiado pela imprensa de uma família que se viu impedida de fazer o sepultamento de um recém-nascido, pois o representante da concessionária, ao invés de apresentar toda a tabela de preços, limitou-se a exigir que a família adquirisse um jazigo, conforme reconheceu posteriormente um representante da concessionária:

“Concessionária cobra R\$12 mil em funeral de recém-nascido

Grupo Maya, responsável por cemitérios em

SP, promete revisão interna após críticas

O Grupo Maya, concessionária que administra diversos cemitérios em São Paulo, está no centro de uma polêmica após a denúncia de cobrança abusiva em um funeral. A vereadora Silvia Ferraro (PSOL), integrante da Bancada Feminista, trouxe à tona, durante uma sessão da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara de São Paulo nesta segunda-feira, 11, **a cobrança de R\$ 12 mil feita pela empresa pelo funeral de uma criança recém-nascida.**

O caso gerou imediata reação entre os parlamentares e provocou um debate sobre a privatização do serviço funerário na capital paulista, realizada sob a gestão do prefeito Ricardo Nunes (MDB). A sessão contou com a participação de João Manoel da Costa Neto, presidente da SP Regula – órgão responsável pela supervisão dos serviços prestados pelas concessionárias.

Ferraro apresentou evidências em forma de prints de mensagens de WhatsApp, onde uma pessoa relatava estar com o corpo de um recém-nascido falecido em Mauá e desejava levá-lo para o Cemitério da Saudade, localizado em São Miguel Paulista, na zona leste da cidade. A resposta do representante do Grupo Maya destacou que o serviço custaria R\$ 12 mil, com um pagamento inicial de R\$ 2.400.

“Vimos aqui, em tempo real, uma pessoa sendo explorada pelo WhatsApp enquanto tentava contratar o serviço funerário social. A empresa Maya cobrando R\$ 12 mil para fazer esse funeral, que não deveria custar mais que R\$ 600”, afirmou a vereadora Ferraro, destacando a discrepância em

relação à tabela oficial de preços.

Em resposta às denúncias, Costa Neto se comprometeu a investigar a situação. “Por trás desse WhatsApp há uma pessoa representando uma transmissão de serviço público. E a gente vai perseguir a mais clara apuração, e, tendo a comprovação, a punição será aplicada de acordo com os termos do contrato”, garantiu o presidente da SP Regula.

Em nota ao Terra, o Grupo Maya afirmou que, conforme os termos do contrato de concessão, os serviços oferecidos variam de acordo com o perfil da família requerente, incluindo opções gratuitas e categorias como social, popular e padrão.

Sobre o caso específico, a empresa alegou que, como a família não era proprietária de um espaço no cemitério, foi feita a oferta de venda de um jazigo, o que elevou o custo. “Entendemos que o atendimento deveria ter enviado a tabela de preços completa, com todas as possibilidades”, disse a nota.

O grupo acrescentou que lamenta o ocorrido, reforçará a capacitação das equipes de atendimento e abrirá uma apuração interna sobre o fato.

A Prefeitura de São Paulo, por sua vez, afirmou à reportagem que a SP Regula abrirá uma investigação sobre o caso. “Havendo comprovação de irregularidades, a concessionária será punida nos termos do contrato”, destacou.”³

³ Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/concessionaria-cobra-r12-mil-em-funeral-de-recem-nascido,551b052c5b42bf23df182dd8037be2257dq9511b.html?utm_source=clipboard
Acesso em 21/

Com isso, vê-se que, apesar da privatização dos serviços funerários, cemiteriais e de cremação ter na sua origem uma ideia de modernização da prestação pública, o caminho trilhado até agora possui fortes indícios de geração sistêmica de graves violações a diversos preceitos fundamentais, entre os quais, a dignidade da pessoa humana, a obrigatoriedade de manutenção de serviço público adequado e plenamente acessível às famílias.

Pelo menos nesse momento processual, visualizo que as práticas mercantis adotadas pelas concessionárias atentam contra os preceitos constitucionais acima elencados, razão pela qual devem ser obstaculizadas, **deixando a análise da constitucionalidade da privatização do serviço público para o julgamento de mérito pelo Plenário desta Corte.**

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, defiro em parte a cautelar, para determinar, até o exame de mérito, que o Município de São Paulo restabeleça a comercialização e cobrança de serviços funerários, cemiteriais e de cremação tendo como teto os valores praticados imediatamente antes das concessões (“privatização”), atualizados pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo até esta data. Com isso, objetiva-se evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação em desfavor das famílias paulistanas, em face de um serviço público aparentemente em desacordo com direitos fundamentais e com valores morais básicos.

Outrossim, caberá à Administração Municipal as providências que considerar cabíveis para o cumprimento da liminar, mantendo, ou não, os contratos de concessão, e em que termos.

Por fim, em conformidade com o rito estabelecido em lei, solicitem-se informações ao Município de São Paulo, no prazo

de 10 (dez) dias, nos termos do art. 6º da Lei 9.868/1999.

Após, remetam-se os autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 15 dias, para manifestação.

Apresento a decisão para referendo do Plenário.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 13 de março de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente”

Consoante disposto no relatório, após a realização de audiência de conciliação, restou acordada a realização de uma reunião técnica na sede da Agência Reguladora Paulista – SP Regula, com o objetivo de esclarecer o método adotado para a modelagem da concessão, bem como as tabelas de preços estabelecidas após sua implementação (eDOC 88).

Em seguida, solicitei o apoio técnico do Núcleo de Processos Estruturais Complexos deste Supremo Tribunal Federal (eDOC 138), que emitiu a Nota Técnica nº 1/2025/NUPEC/STF.

Posteriormente, as partes expuseram seus argumentos acerca da metodologia adotada para a comparação dos preços praticados antes e depois da concessão, considerando as alterações tanto nos valores quanto na nomenclatura e nas características dos serviços prestados após a delegação (eDOC 141 e 149).

Em razão disto, proferi complemento da decisão cautelar nos seguintes termos:

“2. DA READEQUAÇÃO E COMPLEMENTO DA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA:

Diante da Nota Técnica nº 1/2025/NUPEC/STF, elaborada pelo NUPEC/STF, verifica-se que os serviços funerários, cemiteriais e de cremação no Município de São Paulo encontram-se em parcial desconformidade com os preceitos fundamentais consagrados em nossa Carta Magna. Para ilustrar essa constatação, destacam-se algumas passagens do referido documento técnico:

“34. Os valores da tabela acima são os valores que supostamente deveriam estar sendo seguidos pelas concessionárias. Vale ressaltar que, a empresa Consolare [12] divulga, em seu endereço na internet apenas os valores, apenas os valores para a cessão de ossuário por tempo indeterminado. Já as funerárias Cortel [13] e Grupo Maya [14] apresentam os valores da tabela acima como suas tarifas oficiais. No caso da concessionária Velar [15], não foi possível encontrar informações sobre os preços dos serviços oferecidos em seu site.

35. Sobre tal tabela, o artigo 71 do Decreto 59.196/2020 [16] estabelece que:

Art. 71. Os prestadores dos serviços funerários afixarão em cada estabelecimento, em local visível ao

público, bem como nas plataformas digitais, as seguintes informações:

I - tabela com os valores dos serviços e produtos oferecidos;

II - preços públicos e/ou tarifas máximas vigentes dos serviços e produtos; e

III - informações relativas a gratuidades.

36. Além disso, no edoc nº 66 (p. 1 a 4) da ADPF, documento comprobatório de comparação dos preços, os valores permaneceram em um mesmo nível relativo. Neste tocante, inclusive, foi demonstrado que alguns preços praticados pelas concessionárias seriam menores do que os valores reajustados do que era cobrado pelo SFMSP, conforme liminar. Sendo assim, visando preservar o interesse da população, os valores estipulados foram sempre os do limite inferior.

37. Dessa forma, em tese, os valores não apresentaram um aumento substancial, pois, conforme informado pelas empresas — com exceção da Consolare e Velar, cujas tabelas de preços não foram encontradas em sua íntegra na internet —, os valores recomendados estão sendo divulgados. Esses valores, de acordo com o próprio município e suas tabelas anteriores, refletem ajustes modestos, incluindo, em alguns casos, reduções. No entanto, observa-se que, na prática, esses valores nem sempre são aplicados, o que sugere que o principal

problema pode estar na fiscalização dos agentes, e não nos preços estipulados.

.....

V – Conclusão

48. Em resumo, a análise realizada indica que não há grandes discrepâncias entre os preços estipulados e os valores divulgados pelas concessionárias. No entanto, observa-se que, para alguns planos, há divergências entre a Prefeitura de São Paulo e o SINDSEP quanto à metodologia de comparação dos planos antes e depois da concessão, o que, em certos casos, resulta em elevação dos preços no período pós-concessão.

49. Conforme demonstrado no processo, é evidente o número significativo de casos em que esses preços não estão sendo devidamente praticados, resultando em prejuízos para a população.

50. Diante desse cenário, a melhor solução parece ser o fortalecimento das ações de fiscalização desses serviços. Além disso, ampliar os meios de divulgação dos valores e dos direitos dos cidadãos pode facilitar a identificação de irregularidades e ajudar a prevenir situações abusivas como as relatadas.

51. Recomenda-se que o poder público municipal elabore um **guia informativo para os consumidores**, detalhando os requisitos legais, os formulários necessários e os procedimentos **para obtenção da gratuidade**, garantindo ampla divulgação por meio de

diferentes canais de comunicação, de forma ostensiva e acessível a toda a população.

52. Por fim, **recomenda-se um reajuste nos valores das multas aplicadas, de modo a restaurar seu papel dissuasório**, considerando que, pelo volume de casos apontados, as penalidades atuais não estão cumprindo esse objetivo.”

Como emerge dos autos, os serviços funerários, cemiteriais e de cremação no Município de São Paulo sofrem impactos negativos decorrentes de práticas mercadológicas agressivas, alheias até mesmo a alguns parâmetros estabelecidos pela própria municipalidade por meio de sua agência reguladora. Essa inadequação tem gerado desvios prestacionais que afrontam os preceitos constitucionais consagrados no artigo 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”.

É fato notório que os serviços funerários, cemiteriais e de cremação possuem **natureza essencial**, pois envolvem o respeito à dignidade humana, exigindo que os **ritos fúnebres sejam conduzidos de forma adequada e acessível a todos**. Nesse contexto, o artigo 175 da Constituição Federal prevê que a prestação de serviços públicos pode ser delegada à iniciativa privada por meio de concessão, **desde que sejam rigorosamente observados critérios de qualidade, fiscalização e atendimento às necessidades da população**.

Dessa forma, qualquer desvio prestacional, como a cobrança de preços abusivos, a baixa qualidade nas informações aos usuários e na execução dos serviços ou a falta de transparência na gestão, configura uma grave violação ao ordenamento jurídico, comprometendo a finalidade pública e a dignidade dos cidadãos.

É evidente que a concessão desses serviços à iniciativa privada não exime o Poder Público da responsabilidade de assegurar a prestação adequada, conforme determina o preceito constitucional acima mencionado. Cabe ao Município fiscalizar e regulamentar a atuação das concessionárias, garantindo que os serviços sejam prestados com qualidade, transparência e em respeito aos direitos da população.

Além disso, **a política tarifária deve ser justa, clara e acessível**, evitando que as concessionárias

imponham valores excessivos ou estabeleçam barreiras econômicas que dificultem o acesso da população a esses serviços essenciais. **A ausência de uma regulação eficaz favorece práticas abusivas** e pode resultar em indevida exploração financeira, comprometendo a função social desses serviços e violando os princípios de dignidade e equidade previstos na Constituição.

Por essa razão, a fiscalização rigorosa é indispensável para coibir práticas predatórias que possam prejudicar os usuários, sobretudo em um momento de extrema vulnerabilidade emocional, como a perda de um ente querido.

Neste passo, o Município de São Paulo deve garantir que sua agência reguladora disponha de estrutura material e recursos humanos adequados para o pleno desempenho de suas funções. A ausência de uma estrutura eficaz compromete a efetividade da regulação normativa, tornando-a inócua diante das demandas concretas do cotidiano dos paulistanos, o que pode favorecer práticas abusivas e a precarização dos serviços concedidos, **configurando danos irreparáveis para as famílias dos falecidos.**

Com base na multicitada Nota Técnica do NUPEC/STF e na manifestação das partes, a medida cautelar anteriormente deferida deve ser ajustada para **incluir** a adoção de medidas efetivas de fiscalização das atividades das concessionárias e, se necessário, a aplicação das sanções cabíveis. O objetivo é garantir que a prestação do serviço público seja reconduzida aos padrões de qualidade, transparência e acessibilidade, em respeito ao interesse público e aos direitos da população,

plasmados nos preceitos constitucionais referidos, especialmente o artigo 175, e em diplomas legais diversos, notadamente o Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 8987/1995 e a Lei nº 13.460/2017.

Diante do exposto, complemento a decisão cautelar anteriormente decretada para determinar que o Município de São Paulo:

(i) Amplie o acesso, de forma clara e facilitada, aos preços dos serviços, identificando os “pacotes” disponíveis e os itens que os compõem, com especial destaque para a política de gratuidade. Devem ser fornecidos esclarecimentos diretos e objetivos sobre quem tem direito à gratuidade, os procedimentos para solicitação e o prazo para a resposta da concessionária à família. Essas informações deverão ser publicadas no site da Prefeitura, em seção específica de fácil acesso e navegação, com a inclusão de fotos ilustrativas. Além disso, os mesmos dados devem ser afixados em local visível em todas as entradas de todos os cemitérios. As informações devem ser pertinentes também às famílias que celebraram contratos antes das concessões, portanto abrangendo prazos e condições dos serviços, taxas de manutenção etc. Prazo: 30 dias corridos.

(ii) Assegure que, nos escritórios e demais pontos de atendimento das concessionárias, estejam disponíveis, em local visível e identificado em placa com letras grandes, cartilhas padronizadas, em formato definido pela SP Regula, contendo informações claras sobre os serviços, pacotes e direitos dos usuários. Antes da padronização, o modelo dessa cartilha deverá ser

submetido à discussão em audiência pública na Câmara Municipal de São Paulo e apresentado ao Tribunal de Contas do Município para análise. Prazo: 60 dias corridos.

(iii) Promova a divulgação do canal de denúncias disponível 24 horas por dia para a população, por meio de campanhas informativas na televisão, rádio, sites e redes sociais, pelo período mínimo de 15 (quinze) dias consecutivos, a contar de 24 de março de 2025, garantindo amplo alcance e efetiva comunicação com os cidadãos.

(iv) Apresente nos autos o número atual de fiscais designados especificamente para a fiscalização dos serviços cemiteriais e funerários, indicando se considera esse contingente suficiente para o cumprimento adequado de suas atribuições. Além disso, deve informar se há um plano de ampliação do quadro de fiscalização e, em caso positivo, detalhar os termos e prazos dessa expansão. Prazo: 10 dias úteis.

(v) Estabeleça um prazo específico para que entidades da sociedade civil e cidadãos que se sentiram lesados em face de atos pretéritos das concessionárias apresentem reclamações fundamentadas e objetivas. Além disso, deve processar e decidir tais demandas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, adotando as providências cabíveis e apresentando o resultado dos procedimentos nestes autos. O prazo para recebimento dessas denúncias sobre atos pretéritos deve ser amplamente divulgado pela televisão, rádio, sites e redes sociais;

(vi) Proceda ao reajuste das multas aplicáveis às concessionárias, conforme recomendado na Nota

Técnica nº 1/2025/NUPEC/STF, garantindo que os valores sejam proporcionais à gravidade das infrações e suficientes para coibir práticas irregulares na prestação dos serviços funerários, cemiteriais e de cremação. Tão logo o reajuste seja procedido, nos termos que o Município entender cabíveis, deve haver comunicação nestes autos.

(vii) Até o dia 30 de outubro de 2025, apresente nos autos um relatório detalhado contendo o quantitativo de denúncias recebidas, as ações de fiscalização realizadas e as multas aplicadas no período de janeiro a outubro de 2025, assegurando a transparência e o acompanhamento das medidas adotadas para a adequada prestação dos serviços funerários, cemiteriais e de cremação;

(viii) Demonstre nos autos o funcionamento efetivo do sistema “Informe de Óbito”, esclarecendo se todos os hospitais estão cumprindo corretamente a obrigação de comunicação. Além disso, deve apresentar dados quantitativos referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2025, para aferição da efetividade desse procedimento. Prazo: 15 dias corridos.

No que se refere à medida cautelar anteriormente decretada, que determinou que, “até o exame de mérito, o Município de São Paulo restabeleça a comercialização e cobrança de serviços funerários, cemiteriais e de cremação tendo como teto os valores praticados imediatamente antes das concessões (‘privatização’), atualizados pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo até esta data”, entendo que sua manutenção se impõe, já que o próprio Ente municipal reconheceu que “o pareamento dos pacotes possui relevância

diminuta frente à constatação do NUPEC de que as variações de preços não são relevantes se comparados os cenários diversos”. Esse reconhecimento demonstra que não há risco ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Assim, a prudência recomenda a manutenção da liminar deferida e, conseqüentemente, do teto dos preços, até que todas as obrigações de fazer acima discriminadas sejam integralmente cumpridas.

Com a correção das falhas identificadas, incluindo o aprimoramento da fiscalização, a garantia de transparência na oferta e comercialização dos serviços, a adequação dos valores das multas e a disponibilização de um canal eficiente para denúncias, a decisão que fixou o **teto dos preços** poderá ser revista por ocasião da análise do mérito. Dessa forma, assegura-se que eventuais ajustes sejam realizados somente **após a implementação efetiva das medidas necessárias para a proteção dos usuários e a regularização da prestação dos serviços**.

Nos termos do art. 21, V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **submeto esta decisão a referendo do Plenário Virtual, sem prejuízo do seu imediato cumprimento**.

Intimem-se. Publique-se.

Brasília, 13 de março de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente”

Ante o exposto, voto pelo **referendo da medida cautelar deferida**

em parte, com seu complemento elencando obrigações de fazer em face da Nota Técnica nº 1/2025 do NUPEC/STF (Núcleo de Processos Estruturais Complexos deste Supremo Tribunal Federal).

É como voto.