

# O direito administrativo sancionador no serviço funerário: a responsabilidade de servidores, delegatários e terceirizados

**Pedro Luiz Ferreira de Almeida\***

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, Brasil).

pedroluizferreiradealmeida@gmail.com.

<https://orcid.org/0000-0001-5002-5634>.

**Recebido/Received:** 21.3.2023/March 23<sup>th</sup> 2023

**Aprovado/Approved:** 9.5.2023/May 9<sup>th</sup> 2023

**Resumo:** O presente artigo tem como finalidade fazer uma análise sobre a o regime de direito administrativo sancionador aplicável ao serviço funerário, incluindo os agentes que nele atuam, sejam estes servidores públicos, delegatários ou terceirizados. Tal análise leva em consideração o próprio regime jurídico aplicável aos serviços funerários, incluindo sua classificação como serviço público. A partir disso, é feita uma análise sobre a caracterização do direito administrativo sancionador, explicitando seu caráter formal quando as sanções aplicadas diretamente pela Administração Pública, sem desconsiderar o regime geral do *jus puniendi*. Como conclusão, é possível demonstrar que os agentes públicos que atuam no serviço funerário estão sujeitos às sanções previstas em legislação específica e ao próprio regime disciplinar geral dos servidores públicos. Por sua vez, os concessionários e permissionários estão sujeitos às sanções dispostas no contrato de concessão ou permissão, sem prejuízo de eventuais sanções dispostas em legislação específica. Por fim, os terceirizados contratados pela Administração Pública respondem nos termos da Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021. Com relação aos contratados por delegatários, estes não possuem relação direta com o Poder Concedente, sujeitando-se às eventuais disposições gerais da legislação sobre o tema, a depender do regulamento de cada município, mas o regime sancionador previsto em contrato administrativo não é diretamente aplicado.

**Palavras-chave:** Serviço funerário. Direito administrativo sancionador. Agentes públicos. Delegatários. Terceirizados.

**Sumário:** Introdução – 1 Serviço funerário: natureza jurídica e competência – 2 O direito administrativo sancionador – 3 O direito administrativo sancionador e o serviço funerário – Conclusões – Referências

---

Como citar este artigo: | *How to cite this article:* ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O direito administrativo sancionador no serviço funerário: a responsabilidade de servidores, delegatários e terceirizados. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBInf*, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 131-147, jan./jun. 2023.

\* Bacharel e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Integrante do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo – GDAC. Diretor Executivo de Extensão do Centro para Estudos Empíricos Jurídicos – CEEJ. Associado fundador do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – Idasan. Professor e palestrante de Direito Administrativo. Advogado em São Paulo. *E-mail:* pedroluizferreiradealmeida@gmail.com. *Orcid:* <https://orcid.org/0000-0001-5002-5634>.

## Introdução

A morte é um fato natural e inevitável. A morte é o destino natural da vida humana (ponto). Tamanha é a importância da morte para a humanidade, que pensadores como Schopenhauer chegaram a elevá-la ao *status* de “musa inspiradora da filosofia”.

Independentemente de qualquer aforisma, a realidade é que todas as culturas, nas mais variadas épocas, buscaram compreender e regular este fenômeno. Em civilizações mais antigas, arte, religião, ciência e o direito convergiam de modo a concretizar o duplo objetivo de fornecer uma visão unitária da morte e estabilizar as relações sociais.

Atualmente, estes campos estão mais bem delimitados e a morte como fenômeno jurídico já conquistou seu espaço. Conforme aponta Maria Helena Diniz, um fato natural advém de um fenômeno natural, sem intervenção da vontade humana<sup>1</sup> e que possui efeitos jurídicos.

Nesse sentido, a morte pode apresentar aspectos patrimoniais e familiares ligados à herança, por exemplo. No campo do direito penal, a morte aparece diversas vezes no Código Penal. É possível afirmar que a morte pode ser estudada sob diversos campos do direito, seja o direito penal, direito civil, direito administrativo, direito ambiental e até mesmo a filosofia do direito.<sup>2</sup>

Mas aqui cabe nos atentarmos à atividade de sepultamento, que só ocorre a partir do fato jurídico morte. Mesmo essa atividade está sujeita a diversos ramos jurídicos. A compra e venda de um jazigo, a administração de um cemitério, o transporte do caixão, todas essas atividades compõem o serviço funerário, de certa maneira, e todas estão sujeitas a diferentes aspectos do direito.

Por essa razão, entendemos que não é cabível falar em autonomia científica do direito funerário. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, uma disciplina jurídica autônoma se caracteriza pela existência de um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do direito.<sup>3</sup>

Ressalta-se, não há princípios ou regras específicas para o serviço funerário, não caracterizando, portanto, uma disciplina autônoma do direito. Todavia, para fins didáticos, é possível adotar essa nomenclatura para se referir às relações jurídicas decorrentes da atividade sepultamento.

<sup>1</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 414.

<sup>2</sup> Inclusive, no âmbito da filosofia do direito, há discussão até mesmo sobre o destino das almas daqueles que partem. Para tanto, *vide*: GINZEL, Alexandre. *Filosofia e ciência do direito em Dante Alighieri: caminhos para o pensamento jurídico de um autor literário*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 53.

Sob a perspectiva do direito administrativo, a atividade de sepultamento possui tratamento específico no que diz respeito à sua prestação pela Administração Pública, seja de forma direta ou indireta. Nesse contexto, surge a questão sobre a aplicabilidade do regime jurídico de direito administrativo sancionador e sua extensão sobre os agentes que atuam na prestação do serviço funerário.

Dessa forma, o presente se propõe justamente a analisar o serviço funerário sob a ótica do direito administrativo sancionador. Para tanto, iremos apresentar a natureza jurídica e a competência sobre o serviço funerário. Posteriormente, iremos expor as premissas que norteiam o direito administrativo sancionador. Na sequência, faremos uma análise do serviço funerário sob a ótica do direito administrativo sancionador. Ao final, apresentaremos nossas conclusões de forma sumarizada.

## 1 Serviço funerário: natureza jurídica e competência

Em nosso ordenamento jurídico, há duas espécies de atividades definidas pela Constituição: as atividades privadas e as atividades públicas. A definição de uma atividade como pública ou privada é relevante na medida em que na primeira incide o regime jurídico de direito público, enquanto que na segunda há incidência do regime jurídico de direito privado.

No regime jurídico de direito privado vigora a liberdade. Conforme prescreve o art. 5º, II, da Constituição Federal, tudo é permitido aos privados desde que não seja proibido por lei. No regime jurídico de direito público, a lógica é inversa. A definição do que são atividades públicas e a forma como elas devem ser exercidas devem estar necessariamente previstas, expressa ou implicitamente, no ordenamento jurídico.

Na lição de André Luiz Freire, a identificação dessas atividades parte do próprio ordenamento jurídico. Ou seja, não há uma característica material que defina uma atividade como pública ou privada, a definição se dá, na verdade, de maneira formal. A seguir, transcrevemos trecho elucidativo desse autor:

De todo modo, em todas as situações o constituinte conferiu tais atividades ao Estado por reputar ser a alternativa mais conveniente aos interesses da sociedade. Ele considerou que os diversos fins sociais [...] seriam concretizados de forma mais adequada se atribuídos ao Estado. Essa foi uma *decisão do constituinte originário*, positivava no texto constitucional de 1988. [...]

De outro lado, a Constituição delimitou um campo próprio para a sociedade. Neste terreno se encontram as atividades privadas, as quais são identificadas de modo residual: aquilo que não foi conferido pela Constituição ou pelas leis ao Estado pertence ao domínio privado.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 30-31.

Por essa razão, fica evidente que a divisão entre essas atividades não é uma noção ultrapassada. André Luiz Freire, em outra oportunidade, sustenta que a dicotomia entre essas atividades é importante pois permite: (i) preservar um espaço privado, livre de interferências ilegítimas do Estado; (ii) definir um campo próprio de tarefas estatais e o dever jurídico do Estado de buscar a sua realização.<sup>5</sup>

Entre as atividades públicas, há as atividades administrativas. A principal característica da atividade administrativa reside na sua submissão ao princípio da legalidade do art. 37, *caput*, da Constituição Federal. No âmbito da função administrativa, a Administração Pública não possui liberdade para atuar. Pelo contrário, deve fazer somente o autorizado por lei.<sup>6</sup>

A função administrativa, ensina o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na *intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais*, submissos ao controle de legalidade do Poder Judiciário.<sup>7</sup>

Observa-se, desse modo, que a caracterização de uma atividade administrativa como tal decorre da definição em *lei*. Ou seja, o critério para definir uma atividade administrativa é *formal*.

Nesse sentido, considerando o quadro normativo brasileiro, a Administração Pública, no exercício da função administrativa, exerce diferentes atividades buscando concretizar a satisfação do interesse público. As atividades administrativas são *inúmeras e heterogêneas*: a fiscalização de atividades privadas, o fomento à saúde, a prestação de serviços públicos, a regulação da atividade econômica, entre outras.

Ao tratarmos do serviço funerário, a Constituição Federal não tratou expressamente sobre essa atividade, natureza jurídica ou competência. Diante dessa perspectiva, podemos considerar o serviço funerário como atividade econômica, passível de regulação pelo Poder Público, ou como serviço público, hipótese em que sua prestação passa a ser responsabilidade da Administração Pública.

A jurisprudência tratou de caracterizar o serviço funerário como serviço público de interesse local. Ainda que este possa ser prestado pelos particulares sob o regime de atividade econômica e, portanto, submisso à regulação pelo Poder Público, cabe ao município definir se o serviço funerário será prestado sob o regime do serviço público ou não.

<sup>5</sup> FREIRE, André Luiz. Competências público-administrativas: conceito, conteúdo (direitos, poderes, deveres e sujeições) e características. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 60, p. 60-103, 2014.

<sup>6</sup> “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 91).

<sup>7</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 35.

Nesse sentido se pronunciou o Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do julgamento do RE nº 49.988/SP, sob a égide da Constituição Federal de 1946, conforme ementa a seguir reproduzida:

EMENTA: Organização de serviços públicos municipais. Entre estes estão os serviços funerários. Os municípios podem, por conveniência coletiva e por lei própria, retirar a atividade dos serviços funerários do comércio comum. (STF. RE nº 49.998/SP. Rel. Min. Hermes Lima, j. 8.1963)

Posteriormente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, no julgamento da ADI nº 1.221/RJ, o STF decidiu que os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem respeito às necessidades imediatas do município, conforme prescreve o art. 30, V, da Constituição Federal. A seguir, transcrevemos voto do Ministro Relator Carlos Velloso:

Os serviços funerários constituem, na verdade, serviços municipais, tendo em vista o disposto no art. 30, V, da Constituição: aos municípios compete “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Interesse local diz respeito a interesse que diz de perto com as necessidades imediatas do município. (STF. ADI nº 1.221/RJ. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 9.10.2003)

Ou seja, uma vez fixada a premissa de que o serviço funerário é um serviço público sob competência municipal, pode se afirmar que a sua prestação pode ser feita diretamente pelo Poder Público competente ou mediante descentralização, hipótese em que a prestação do serviço será delegada a um particular.

Na hipótese da delegação do serviço público funerário, há o que se chama *descentralização*. Isto é, conforme leciona Marçal Justen Filho,<sup>8</sup> na descentralização há a transferência de uma atividade administrativa para uma pessoa jurídica diversa, de direito público ou privado. Na hipótese de a descentralização ser realizada para pessoas privadas não integrantes da Administração Pública, devem ser utilizados os instrumentos previstos na Constituição Federal, quais sejam: (i) concessão; (ii)

---

<sup>8</sup> “A diferença entre as duas figuras (desconcentração e descentralização) reside em que o mecanismo da descentralização produz a transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo. Portanto, a descentralização acarreta a existência de um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos. Já o processo de desconcentração mantém os poderes e atribuições na titularidade de um mesmo sujeito, gerando efeitos meramente internos, em virtude da partilha dos poderes e competências entre uma pluralidade de órgãos” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016).

permissão; ou (iii) autorização. Tudo dependerá do tratamento constitucional e legal sobre a atividade a ser descentralizada.

Com relação aos serviços públicos, é possível que o Poder Público possa *descentralizar* a sua prestação. Isto é, conforme leciona Marçal Justen Filho,<sup>9</sup> na descentralização há a transferência de uma atividade administrativa para uma pessoa jurídica diversa, de direito público ou privado.

Na hipótese de a descentralização ser realizada para pessoas privadas não integrantes da Administração Pública, devem ser utilizados os instrumentos previstos na Constituição Federal, quais sejam: (i) concessão; (ii) permissão; ou (iii) autorização. Tudo dependerá do tratamento constitucional e legal sobre a atividade a ser descentralizada.

Ou seja, ao tratarmos do serviço público funerário, poderemos ter a prestação direta pela Administração Pública, a prestação por meio da delegação do serviço público (concessão ou permissão) e os chamados “terceirizados” ou “terceiros”. Este último pode se referir a dois tipos de prestadores de serviços: (i) privados que possuem vínculo de contrato administrativo com a Administração Pública; e (ii) privados que possuem vínculo de contrato privado com o delegatário.

Antes de adentrarmos na análise sobre o regime sancionatório aplicável a cada participante do serviço funerário, incluindo os deveres incidentes, cabe esclarecer o que se entende por direito administrativo sancionador. No próximo tópico, iremos tratar do assunto.

## 2 O direito administrativo sancionador

A transgressão ao direito posto resulta na aplicação de uma sanção jurídica. Nesse sentido, Thiago Marrara, com esteio em Kelsen, aponta que a sanção é um mal que se impõe por força do direito àquele que contraria os mandamentos que regem suas condutas.<sup>10</sup> Por essa razão, a punição estatal sobre os sujeitos que transgridam as normas jurídicas não ocorre de maneira incondicionada. Pelo contrário, uma punição só é juridicamente válida se obedecer às normas jurídicas positivadas. Esse poder jurídico de aplicar sanções pelo Estado é denominado *jus puniendi* ou poder punitivo estatal. No conceito de Rafael Munhoz de Mello: “poder

<sup>9</sup> “A diferença entre as duas figuras (desconcentração e descentralização) reside em que o mecanismo da descentralização produz a transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo. Portanto, a descentralização acarreta a existência de um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos. Já o processo de desconcentração mantém os poderes e atribuições na titularidade de um mesmo sujeito, gerando efeitos meramente internos, em virtude da partilha dos poderes e competências entre uma pluralidade de órgãos” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016).

<sup>10</sup> KELSEN, Hans. *Allgemeine Theorie der Normen apud* NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: lei nº 9.784/99 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 429.

punitivo estatal – entendido como o poder de criar ilícitos e sanções punitivas, aplicá-las e executá-las”.<sup>11</sup> Conforme aponta Daniel Ferreira, a sanção tem como finalidade desestimular a prática da conduta reprovável e ilícita.<sup>12</sup>

Ocorre que o *jus puniendi* pode ser demonstrado pelo Estado a partir de diversas formas. Não há, dessa maneira, como aceitar que o poder punitivo estatal se exterioriza somente no direito penal. O *jus puniendi*, em verdade, é multifacetário, apresentando diversas concretizações dos valores e garantias constitucionais. Kelsen reconhecia que a primeira demonstração da sanção jurídica e do *jus puniendi* era a sanção penal, mas que, posteriormente, foi criada a sanção civil para regular outros aspectos da sociedade.<sup>13</sup> De acordo com esse autor, não há fundamentalmente uma diferença extrínseca entre as sanções, de modo que o critério para diferenciar as espécies de sanções reside no propósito sancionatório. Esse propósito é definido pela própria ordem jurídica.<sup>14</sup> Não é muito distinto do que faz, no Brasil, Fábio Medina Osório,<sup>15</sup> quem também cita que o poder estatal sancionatório era unificado, mas este se especializou, de modo que a pretensão punitiva estatal está submetida aos princípios constitucionais, ainda que esses princípios apresentem diferenças entre si no plano concreto.

Nesse sentido, o *jus puniendi* também se materializa por meio da Administração Pública. O termo direito administrativo sancionador é comumente utilizado para tratar do exercício de uma potestade punitiva pela Administração Pública. Nesse caso, a Administração Pública conduz diretamente processos administrativos para verificar a ocorrência de infrações administrativas praticadas e aplicar as sanções cabíveis. Como o próprio nome indica, o direito administrativo sancionador está submetido ao regime jurídico de direito administrativo, pois o exercício dessa potestade punitiva pela Administração Pública se dá no âmbito da função administrativa, cujas decisões, por força constitucional, sempre comportam verificação de legitimidade pelo Poder Judiciário.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> MELLO, Rafael Munhoz. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador*: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 44.

<sup>12</sup> FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>.

<sup>13</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 71.

<sup>14</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 72.

<sup>15</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 129.

<sup>16</sup> Nem mesmo as características materiais da sanção permitem diferenciar propriamente um regime jurídico punitivo do outro. Anteriormente, a restrição da liberdade por meio da prisão era um critério que diferenciava decisivamente a sanção penal de outras sanções previstas no ordenamento jurídico, mas mesmo isso já está relativamente flexibilizado. A Constituição Federal prevê a hipótese de prisão para infrações administrativas militares, e mesmo o direito penal, hoje, aceita a aplicação de diversas sanções além da prisão, tais quais multa e perdimento dos bens obtidos por meio do crime.

Rafael Munhoz de Mello possui entendimento semelhante, apontando que não há diferença qualitativa ou quantitativa entre o ilícito penal e o ilícito administrativo, de modo que a definição de um ilícito como penal ou administrativo fica sob o juízo político do legislador.<sup>17</sup> Dessa forma, o que qualifica uma sanção e infração como administrativa é justamente a definição dada pelo direito positivo. Ou seja, é o critério formal que define o regime jurídico aplicável de direito administrativo, o qual, por óbvio, sofrerá distintas limitações pela possibilidade de o controle ainda ser exercido pelo Judiciário, ou seja, pelo caráter não seguramente definitivo da medida.

O que devemos ter em mente é que a estrutura da infração não muda a depender da esfera sancionatória, de modo que o crime é ontologicamente idêntico à infração administrativa. Todavia, o propósito de uma conduta ser crime, e não infração administrativa, muda. A definição legítima de uma conduta como crime está muito mais relacionada com a tutela de fração excepcional de um bem jurídico, justificando o caráter *ultima ratio* do direito penal. Cabe ao legislador verificar e definir qual conduta será tipificada como crime ou como infração administrativa, ressaltando que uma mesma conduta poderá ser punida em diversas esferas sancionatórias, de acordo com a forma com a qual determinado bem protegido é afetado.

Confirmando a utilização do critério formal, o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello aponta que se reconhece a natureza administrativa de uma infração pela natureza da sanção aplicável, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para aplicá-la.<sup>18</sup> Dessa forma, toda vez que o direito positivo determinar que a Administração Pública seja a autoridade competente para aplicar uma sanção, estaremos diante do regime jurídico do direito administrativo, pois tal sanção será aplicada, nada mais nada menos, tendo como meio um ato administrativo.

Identificar o regime jurídico aplicável a uma esfera sancionatória é importante pois, por meio desse processo, é possível identificar como se concretizam os princípios incidentes. Evidentemente, o *jus puniendi* pressupõe a existência de um núcleo comum de princípios jurídicos que se aplicam em qualquer atividade sancionatória a ser exercida pelo Estado (p. ex.: o princípio do devido processo legal), mas o ordenamento jurídico não confere tratamento igual para todas as esferas sancionatórias. Há evidentes diferenças entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, o que resulta também na aplicação de diferentes princípios jurídicos e da forma como um princípio é aplicável. Apenas como exemplo, citamos o princípio da insignificância, vetor interpretativo concebido originalmente no direito penal e

<sup>17</sup> MELLO, Rafael Munhoz. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador*: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 61.

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 865.

que, sem prejuízo da aplicação do postulado da proporcionalidade, não se replica no direito administrativo sancionador.<sup>19</sup>

No campo do direito administrativo sancionador, apesar da posição de autoridade em relação aos administrados, a Administração Pública não goza de autonomia de vontade e liberdade, já que os poderes lhe conferidos só assim o são em razão da função administrativa, configurada pela satisfação de interesses alheios a partir da edição de normas sob os postulados da supremacia e indisponibilidade do interesse público,<sup>20</sup> postulados estes que norteiam toda a atividade administrativa e o próprio regime jurídico de direito administrativo. É com razão que o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello explica que as prerrogativas da Administração Pública são deveres-poderes, constituindo prerrogativas instrumentais que só têm seu uso legitimado quando na satisfação do interesse público primário. É ilegítimo o exercício da função administrativa, em razão de interesse público secundário, sem coincidir com o primário.<sup>21</sup>

Por essa razão, o exercício da função administrativa é submetido ao princípio<sup>22</sup> da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. A acepção do princípio da legalidade na Administração Pública significa que a Administração Pública não dispõe de liberdade para agir, devendo considerar como se manifestou o legislador a respeito de determinada questão, de modo que a legalidade aplicada aos particulares permite fazer tudo o que a lei não proíbe, e na Administração Pública só é permitido, em regra, fazer o que a lei autoriza.<sup>23</sup>

No que se refere ao exercício da potestade punitiva pela Administração Pública, inexoravelmente estaremos diante da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e da legalidade. A Administração Pública pune tão somente no exercício de um dever-poder para resguardar o interesse público e conforme autorizado pela ordem normativa.

<sup>19</sup> ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. Princípio da insignificância e direito administrativo sancionador. *In*: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Org.). *Direito administrativo sancionador*: estudos em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 160-182.

<sup>20</sup> Diz-se postulados pois se constituem em pressupostos para a correta interpretação do sistema jurídico e para a aplicação do direito pela Administração Pública. O conceito de postulado é dado em BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 122.

<sup>21</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 59 *et sequit*.

<sup>22</sup> Quando se fala em princípio da legalidade e princípio da tipicidade, não se está a atribuir-lhes a mesma conotação conferida ao termo por Robert Alexy, conforme nota n. 12, *supra*, mas aquela atribuída por autores como Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 53-54), ou seja, a de vetores interpretativos necessários a conferir unidade a determinado sistema. Faz-se isso com o intuito de se evitar confusões produzidas em razão da inércia da linguagem e consagração do termo na comunidade acadêmica sempre, no entanto, esclarecendo-se a conduta em notas explicativas.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 91.

Fixadas as premissas sobre o direito administrativo sancionador, passamos a analisar o regime sancionatório e sua aplicabilidade ao serviço funerário.

### 3 O direito administrativo sancionador e o serviço funerário

Conforme demonstrado no item 1 do presente estudo, o serviço funerário é um serviço público. A sua execução, portanto, está sujeita aos ditames do direito administrativo e a atividade sancionatória que o rege é a de direito administrativo sancionador.

Por mais que em uma relação jurídica decorrente do serviço funerário possam incidir diversas esferas de responsabilização (p. ex.: a violação de sepultura é um crime tipificado pelo art. 210 do Código Penal), o regime de direito administrativo sancionador não é afastado.

Ao tutelar a execução desse serviço, deve a Administração Pública se utilizar da sua atividade sancionatória. O jurista paraense José Roberto Pimenta Oliveira conceitua a atividade sancionatória como a ação finalisticamente orientada para a apuração de infrações administrativas e correlata obrigatória de reação e fixação de sanções administrativas correspondentes na forma da lei ou de regulamento, quando admitido.<sup>24</sup>

O serviço funerário é de titularidade municipal, podendo ser prestado pela Administração Pública direta, quando prestado diretamente pelo município por meio de suas secretarias, ou indireta, quando prestado por meio de autarquia, fundação ou empresa estatal.

De todo modo, a lei que rege o serviço em âmbito municipal deverá conferir à Administração Pública poderes instrumentais para a devida tutela do serviço público funerário. Por exemplo, o Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 8.734/1989 tipifica infrações administrativas e estabelece as correspondentes sanções administrativas.

Mas devemos ter em mente que a atividade sancionatória deverá ter sempre como finalidade a proteção do interesse público.<sup>25</sup> No caso do serviço funerário, o interesse público invariavelmente deverá ser definido por lei e está intimamente ligado com a prestação adequada desse serviço, devendo haver especial atenção à dignidade do sepultamento e o respeito à liberdade religiosa.

Diante dessa perspectiva, podemos apontar diferentes destinatários do direito administrativo sancionador do serviço funerário.

<sup>24</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 472.

<sup>25</sup> Para o direito administrativo, o interesse público sempre deverá ser qualificado por lei. Mesmo a célebre definição de Celso Antônio Bandeira de Mello já apontava para esse requisito, conforme transcrevemos: “Com efeito, a estrutura do conceito de interesse público responde a uma categoria lógico-jurídica, que

De início, os servidores públicos que atuam diretamente na prestação do serviço estão sujeitos às sanções administrativas relacionadas com o cumprimento dos deveres do serviço funerário e sanções disciplinares. Na hipótese do desvio de condutas, como exemplo, o desrespeito à dignidade da sepultura, deverá a Administração Pública, mediante o devido processo legal, aplicar a correspondente sanção administrativa.

Nessa hipótese, poderão ser utilizados como fundamento para a aplicação de sanção norma específica sobre o serviço funerário ou o regulamento geral dos servidores municipais.

Com relação ao serviço funerário prestado por delegatários, mediante concessão ou permissão de serviço público, além das eventuais infrações previstas em lei, incidem também as sanções administrativas previstas no correspondente contrato de concessão ou permissão.

Nos termos do art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal,<sup>26</sup> a permissão e a concessão de serviço público possuem a natureza de contrato administrativo. Seguindo a doutrina de Ricardo Marcondes Martins<sup>27</sup> e André Luiz Freire,<sup>28</sup> o contrato administrativo é um ato administrativo bilateral e, tal qual qualquer outro ato administrativo, constitui norma jurídica.<sup>29</sup>

Dessa forma, o respectivo contrato de concessão ou permissão deverá prever as normas que regem a devida prestação do serviço funerário, definindo as correspondentes sanções aplicáveis. Dessa forma, não é exagero dizer que as sanções dispostas no contrato de concessão ou permissão são sanções administrativas. Dessa forma, eventual descumprimento do contrato de concessão ou permissão ensejará a atividade sancionatória da Administração Pública delegante.

---

reclama tal identificação. Inversamente, a individualização dos múltiplos interesses públicos responde a conceitos jurídicos-positivos. Esclarecemos o alcance desta afirmativa. Uma coisa é a estrutura do interesse público, e outra é a inclusão e o próprio delineamento, no sistema normativo, de tal ou qual interesse que, perante este mesmo sistema, será reconhecido como dispendo desta qualidade. Vale dizer: não é de interesse público a norma, medida ou providência que tal ou qual pessoa ou grupo de pessoas estimem que deva sê-lo – por mais bem fundadas que estas opiniões o sejam do ponto de vista político ou sociológico –, mas aquele interesse que como tal haja sido qualificado em dado sistema normativo” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 68).

<sup>26</sup> “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”.

<sup>27</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeito dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>28</sup> FREIRE, André Luiz. *Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos*. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>29</sup> “Legislar é editar normas legislativas, administrar é editar normas administrativas e julgar é editar normas jurisdicionais. Ato administrativo é, pois, o nome dado a toda norma administrativa” (MARTINS, Ricardo Marcondes. Contribuição ao revigoramento da teoria do ato administrativo. *In*: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos contemporâneos sobre a teoria dos atos administrativos*. Curitiba: CRV, 2018).

Mas é preciso sedimentar uma noção básica: somente cabe a aplicação de sanção pela Administração Pública quando um sujeito pratica uma infração administrativa. No caso de um contrato de concessão ou permissão, as cláusulas contratuais é que se encarregarão de qualificar uma conduta ilícita como infração administrativa. Inclusive, nos termos da Lei nº 8.987/1995, art. 23, VIII, as penalidades contratuais e administrativas que se sujeitam à concessionária são cláusulas essenciais do contrato.

Por fim, deve-se apontar a situação dos terceirizados.

Com relação aos terceiros contratados pela Administração Pública para a realização de atividades necessárias à prestação do serviço funerário, há um vínculo de contrato administrativo entre estes terceiros e a Administração Pública. Isso se aplica para os particulares contratados sob o regime da Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021, seja por meio de procedimento licitatório ou procedimento de contratação direta.

Inclusive, cabe ressaltar que os “terceiros” ora mencionados se enquadram nessa relação jurídica mesmo na hipótese de credenciamento. Cabe esclarecer que o credenciamento é a contratação pública por inexigibilidade de licitação quando há inviabilidade de competição em razão da possibilidade da contratação de todos os fornecedores existentes.<sup>30</sup> O credenciamento, na lição de Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha, é o sistema pelo qual a Administração Pública convoca ou contrata todos os potenciais ofertantes para certo objeto, visto que há a intenção de propiciar a contratação de uma universalidade indeterminada de interessados.<sup>31</sup> Não há, portanto, relação de exclusão entre os ofertantes.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União já reconhecia o credenciamento como uma hipótese de inexigibilidade de licitação.<sup>32</sup> Posteriormente, com a edição da Lei nº 14.133/2021, o credenciamento foi expressamente recepcionado pelo ordenamento jurídico como um procedimento auxiliar da licitação.<sup>33</sup>

De todo modo, os terceiros aqui mencionados, mesmo sob o vínculo do credenciamento, estão submetidos ao regime jurídico da Lei nº 8.666/1993 e Lei

<sup>30</sup> ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O pagamento de valores devidos à Administração Pública por meio de cartão de crédito: viabilidade jurídica e credenciamento. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, p. 103-120, 2021.

<sup>31</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando César Vernalha. *Licitação pública: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 511.

<sup>32</sup> O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados (Acórdão nº 3.567/2014 – Plenário. Rel. Min. José Mussi Monteiro).

<sup>33</sup> “Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I - credenciamento; [...]”.

nº 14.133/2021. Isto é, possuem um vínculo de contrato administrativo com a Administração Pública, ainda que o instrumento contratual venha a ser o termo de credenciamento ou edital.

Nesse sentido, o ato administrativo bilateral que concretiza a relação entre o terceiro prestador de serviço relacionado ao serviço público funerário e a Administração Pública deve prever as hipóteses de sancionamento. Dessa forma, se, por exemplo, um empregado de uma empresa credenciada exigir propina para a prestação de um serviço, deverá a Administração Pública instaurar o procedimento contra a empresa credenciada ou contratada, resultando, eventualmente, na aplicação de uma penalidade administrativa, sem prejuízo da incidência de outras esferas de responsabilidade (p. ex.: responsabilidade pela prática de ato de corrupção nos termos da Lei nº 12.846/2013).

Por outro lado, há os terceirizados que são aqueles contratados pelo delegatário do serviço funerário e que não possuem vínculo direto com a Administração Pública delegante. A Lei nº 8.987/1995, art. 25, §1º, permite que a concessionária contrate terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados. Conforme leciona Marçal Justen Filho: “O concessionário continua a gerir o empreendimento, desempenhando as tarefas em nome próprio, perante os usuários e o poder concedente. Mas recorre a terceiros, que executam certas prestações, mediante remuneração realizada pelo próprio concessionário”.<sup>34</sup>

A princípio, a Lei nº 8.987/1995 é clara ao estabelecer que os terceirizados não possuem qualquer vínculo com a Administração Pública. É o que dispõe<sup>35</sup> seu art. 25, §2º, e seu art. 31, parágrafo único.<sup>36</sup> Dessa forma, não há uma incidência direta do direito administrativo sancionador. No entanto, a própria Lei nº 8.987/1995 não elide o cumprimento dos deveres e normas regulamentares da concessão. É o que prescreve<sup>37</sup> o seu art. 25, §3º.

Inclusive, o art. 25, §1º, não afasta a responsabilidade da concessionária mesmo quando contratando terceiros. Novamente recorremos à Marçal Justen Filho:

No tocante ao âmbito externo da concessão, tudo se passa tal como se esses terceiros, recrutados pelo concessionário, não existissem. Toda a atividade por eles desenvolvida será imputada ao

<sup>34</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 520.

<sup>35</sup> “§2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente”.

<sup>36</sup> “Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente”.

<sup>37</sup> “§3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido”.

concessionário. Assim, o concessionário responderá por defeitos ou vícios decorrentes da atividade desses terceiros, que prejudiquem aos usuários ou ao poder concedente. Justamente por isso, os terceiros estarão sujeitos a todos os deveres impostos ao concessionário atinentes ao desempenho da concessão.<sup>38</sup>

Diante disso, caso os terceiros contratados descumpram as normas inerentes ao serviço funerário, estaremos diante de diversas situações. Primeiramente, o terceiro poderá responder em uma esfera de responsabilidade diversa daquela do direito administrativo sancionador. A depender da qualificação da conduta ilícita, poderão incidir a responsabilidade penal ou civil. Segundamente, caso exista norma municipal sobre o tema, o terceiro poderá ser responsabilizado no âmbito do direito administrativo sancionador em face do descumprimento de norma de polícia sob a sujeição geral. Nessa hipótese, qualquer administrado está sujeito às normas de poder de polícia. Terceiramente, há uma relação contratual privada entre a concessionária e o terceiro contratado. A concessionária deverá fiscalizar a execução do serviço pelo terceiro contratado e diligentemente tomar as medidas cabíveis ao se deparar com o descumprimento de normas atinentes ao serviço funerário e ao contrato de concessão, podendo inclusive aplicar sanções contratuais privadas ou acionar o terceiro por perdas e danos sob a égide da responsabilidade civil.

De fato, a concessionária não pode se elidir do cumprimento das cláusulas do contrato sob a alegação de que tal descumprimento foi causado por um terceiro contratado. O regime jurídico da concessão continua vigente, incluindo todos os seus deveres. Portanto, os deveres atinentes ao serviço funerário incidem sobre todos aqueles que participam da cadeia de sua prestação, sejam eles a Administração Pública direta, o delegatário do serviço ou o terceirizado. O que difere é que, por vezes, o terceirizado estará sujeito ao direito administrativo sancionador de forma indireta, isto é, o concessionário responderá perante o Poder Concedente, exigindo um comportamento adequado por parte do terceirizado em uma relação de direito privado.

## Conclusões

A partir do que foi exposto acima, é possível tecer as seguintes conclusões. O serviço funerário é uma atividade complexa, abrangendo diversas condutas e relações jurídicas. Tais relações poderão ser tuteladas pelo direito civil, direito penal e direito administrativo, tudo depende da perspectiva pela qual o jurista estuda tal atividade.

---

<sup>38</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 521.

Sob a ótica do direito administrativo, o serviço funerário é um serviço público de titularidade municipal. Nesse sentido, a sua prestação poderá ser realizada diretamente pela Administração Pública direta ou indireta. Adicionalmente, o titular do serviço público funerário poderá delegar a sua prestação a um particular, que o exercerá sob o regime de concessão ou permissão de serviço público, conforme preceitua a Constituição Federal, art. 175.

O direito administrativo sancionador diz respeito ao regime jurídico sancionador que se rege sob os preceitos do direito administrativo. Isto é, caracteriza-se esse regime quando as sanções são diretamente aplicadas pela Administração Pública, no exercício da função administrativa, e fundada nos postulados da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Sob a perspectiva do serviço funerário, o direito administrativo sancionador incide sobre o interesse público relativo à sua prestação. Ressalta-se que o interesse público deve necessariamente estar qualificado por lei. Na hipótese do serviço funerário, o interesse público tutela diversos valores, tais quais a dignidade do sepultamento, a adequada prestação do serviço público funerário e a liberdade religiosa.

A qualificação das sanções administrativas aplicáveis deverá ser feita por meio de lei. Cabe à Administração Pública exercer a sua potestade punitiva em face do descumprimento da norma aplicável ao serviço público funerário.

Estão diretamente sujeitos ao direito administrativo sancionador os agentes públicos que atuam na prestação do serviço funerário e os delegatários de tais serviços. Enquanto aqueles estão sujeitos às normas específicas e ao regime disciplinar dos servidores públicos (que poderá abranger condutas ilícitas praticadas na prestação do serviço funerários), os delegatários estão sujeitos às normas gerais que eventualmente existam sobre o tema e, principalmente, sujeitos às disposições do contrato de concessão ou permissão.

Os terceirizados, por sua vez, podem ser aqueles que: (i) foram contratados pela Administração Pública para a realização de serviços acessórios ao serviço público funerário; e (ii) aqueles que são contratados pelos delegatários do serviço funerário.

Com relação aos primeiros, há um vínculo contratual com a Administração Pública que submete o contrato ao regime jurídico previsto na Lei nº 8.666/1993 ou Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, o instrumento que concretiza essa relação deve prever penalidades administrativas aplicáveis aos contratados, mesmo em face de condutas ilícitas praticadas por seus empregados.

Com relação aos contratados pelos delegatários, nos termos da legislação aplicável, a relação entre os terceirizados e delegatários é de direito privado, não havendo uma relação entre o Poder Concedente e o terceirizado.

Contudo, deve o delegatário tomar as devidas providências para garantir que os terceirizados cumpram com os deveres da concessão, mesmo porque o delegatário continua integralmente responsável pela prestação do serviço funerário, incluindo todas as suas obrigações. Dessa forma, o delegatário deverá fiscalizar a prestação do serviço pelo terceirizado e, diante de uma ilicitude ou descumprimento dos deveres da concessão, deverá tomar as devidas medidas previstas no contrato privado, seja a aplicação de multas, a eventual rescisão contratual e ajuizamento de ações por perdas e danos contra o terceirizado.

---

**Punitive administrative law and public funeral services: the liability of public agents, concessionaires, and outsourced agents**

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the administrative penalties applicable in the public funeral services, including the liability of the agents that operates those services, whether civil servants, concessionaires, and outsourced agents. Such analysis considers the legal regime applicable to public funeral services, including its classification as a public service. Subsequently, the article analysis the Punitive Administrative Law regime, as well as its formal characterization whenever the administrative sanctions are applied directly by the Public Administration. As a conclusion, it is possible to demonstrate that civil servants that work in the public funeral service are subject to the sanctions provided for in specific legislation and to the general disciplinary regime. In turn, concessionaires and permit holders are subject to the sanctions provided for in the concession or permission contract. Finally, outsourced workers do not have a direct relationship with the Granting Authority, subject to any general provisions of the legislation on the matter, depending on the regulation of each municipality, but the sanctioning regime provided for in the administrative contract is not directly applied.

**Keywords:** Public funeral service. Punitive administrative law. Public agents. Delegates. Outsourced agents.

---

## Referências

- ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O pagamento de valores devidos à Administração Pública por meio de cartão de crédito: viabilidade jurídica e credenciamento. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, p. 103-120, 2021.
- ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. Princípio da insignificância e direito administrativo sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Org.). *Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 160-182.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>.

FREIRE, André Luiz. Competências público-administrativas: conceito, conteúdo (direitos, poderes, deveres e sujeições) e características. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 60, p. 60-103, 2014.

FREIRE, André Luiz. *Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos*. São Paulo: Malheiros, 2008.

FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas*. São Paulo: Malheiros, 2014.

GINZEL, Alexandre. *Filosofia e ciência do direito em Dante Alighieri: caminhos para o pensamento jurídico de um autor literário*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Contribuição ao revigoramento da teoria do ato administrativo. In: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos contemporâneos sobre a teoria dos atos administrativos*. Curitiba: CRV, 2018.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeito dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Rafael Munhoz. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando César Vernalha. *Licitação pública: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: lei nº 9.784/99 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O direito administrativo sancionador no serviço funerário: a responsabilidade de servidores, delegatários e terceirizados. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 12, n. 23, p. 131-147, jan./jun. 2023.

---