GRATUIDADE DO SEPULTAMENTO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.221-5 Rio de Janeiro

Relator: Min. Carlos Velloso
Requerente: Procurador-Geral da República
Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

RELATÓRIO

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no art. 103, VI, da Constituição Federal, propõe *ação direta da inconstitucionalidade*, com *pedido de suspensão cautelar*, do *inciso do art. 13 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro*, bem como da Lei estadual 2.007, de 08 de julho de 1992, que dispõem sobre gratuidade de sepultamento e dos procedimentos a ele necessários inclusive o fornecimento de esquife para os que percebem até um salário mínimo, os desempregados e os reconhecidamente pobres.

As normas impugnadas têm o seguinte teor:

Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

"*Art. 13 — São gratuitos para os que perceberem até 1 (um) salário mínimo, os desempregados e para o reconhecimente pobres, na forma da lei:*

(...)

V — o sepultamento e os procedimentos a ele necessários, inclusive o fornecimento de esquife pelo concessionário de serviço funerário."

Lei estadual 2.007, de 08 de julho de 1992:

"*Art. 1º — Fica obrigatória a impressão do disposto no art. 13 da Constituição Estadual, em todas as vias dos talonários de recibo e notas fiscais dos permissionários de serviços funerários.*

§ 1º — A impressão de que trata o caput deste artigo deverá ocupar, no mínimo 2/3 (dois terços) do verso dos documentos mencionados, dando-se especial destaque ao inciso V do referido artigo.

Art. 2 — A inobservância do disposto no artigo anterior sujeitará o titular do serviço ou seu substituto legal às seguintes penalidades:

I — advertência;

II — multa diária de no mínimo 100 (UFERJ);

III — suspensão temporária de inscrição estadual;

IV — cassação da inscrição estadual.

§ 1º — A penalização do infrator levará em consideração se o mesmo é reincidente, bem como a gravidade do fato.

§ 2º — A devolução dos valores recebidos indevidamente pelas permissionárias será feita imediatamente após a constatação da infração e a devida lavratura das penalidades aplicadas.

Art. 3º — São competentes para denunciar as infrações à presente Lei:

a) a vítima;

b) associações de defesa dos direitos humanos;

c) sindicatos, federações ou confederações;

d) Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 4º — Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Sustenta o requerente, em síntese, o seguinte:

a) afronta ao art. 30, V, da C.F., dado que compete aos Municípios a organização e prestação, direta ou sob o regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local;

b) *entendimento da doutrina e da jurisprudência no sentido de que o serviço funerário é da competência municipal*, mormente porque diz respeito a atividades de precípuo interesse local, quais sejam, a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios.

O *Supremo Tribunal Federal*, em 27.04.95, *deferiu o pedido de medida liminar* para suspender, até a decisão final da ação, os efeitos do inciso V do art. 13 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e da Lei estadual 2.007/92 (fls. 100/106).

Solicitadas informações (fls. 24 e 26), o *Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro* as prestou (fls. 28/61), sustentando, em síntese, o seguinte:

a) *inexistência de afronta à Constituição Federal* porquanto a Constituição Estadual, em seu art. 240, reproduz a norma contida no art. 30, V, da C.F.;

b) *relevância social da norma impugnada*, uma vez que "o Constituinte Estadual ao estatuir as regras contidas no art. 13, V, exercitou competência que lhe foi atribuída pela Carta Magna, movido por relevante postura

humanística, procurando garantir aos indivíduos menos favorecidos um *minus* de dignidade humana, garantindo-lhes um funeral e sepultamento dignos, valores estes fundamentais para a humanidade e em especial para o cristão" (fl. 34);

c) *natureza regulamentar da Lei estadual 2.007/92*, o que inviabiliza a sua impugnação por meio de ação direta de constitucionalidade.

O então *Advogado-Geral da União*, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, sustentou, prelimiarmente, que "não cabe ação direta de inconstitucionalidade com relação a atos meramente regulamentares, ainda que possuam a forma de leis, porquanto, neste caso, a questão se coloca no plano da legalidade e não da constitucionalidade", o que obsta o conhecimento da presente ação no que se refere à Lei estadual 2.007/92. No *mérito*, manifestou-se pela constitucionalidade do inciso V do art. 13 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (fls. 64/71).

O eminente *Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pela procedência de pedido de declaração da inconstitucionalidade* formulado na presente ação (fls. 73/76).

Instado a se manifestar (fl. 79), o autor informou que todos os dispositivos impugnados permaneciam em vigor (fls. 89/98).

Autos conclusos em 26.06.2002.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmº Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): Os serviços funerários constituem, na verdade, serviços municipais, tendo vista o disposto no art. 30, V, da Constituição: aos Municípios compete "organizar e prestar, diretamente ou sob o regime da concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído de transporte coletivo, que tem caráter essencial". Interesse local diz respeito a interesse que diz de perto com as necessidades imediatas do Município. E não há duvida que o serviço funerário diz respeito com necessidades imediatas do Município. Leciona Hely Lopes Meirelles que "o serviço funerário é dei competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípuo interesse local, qual sejam, a confecção de caixões, a organização de velório, transporte de cadáveres e a administração de cemitérios". (Hely Lopes Meirelles, "*Direito Municipal Brasileiro*", 10ª ed., 1998 atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes, Malheiros Editores, p. 339). Esse entendimento é tradicional no Supremo Tribunal Federal, conforme se vê do decidido no RE 49.988/SP, Relator o Ministro Hermes Lima, cujo acórdão está assim ementado;

"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 aos serviços funerários do comércio comum." (RTJ 30/155).

Com propriedade, escreve o ilustre Procurador-Geral de República, no parecer de fls. 73/76:

"(...)

6. De fato, em confronto com o art. 30, inciso V, da Constituição Federal, que determina competir aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, o art. 13 da Constituição Estadual, com relação dada pela Lei 2.007/92, estabelece a gratuidade do sepultamento dos procedimentos a ele necessários, inclusive fornecimento de esquife pelo concessionário de serviço funerário.

7. Apesar de difícil conceituação, a expressão interesse local (art. 30, inciso V, da CF) funciona com catalizador dos assuntos de competência municipal refere-se aqueles interesses que dizem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, ainda que venham a gerar reflexos no interesse regional. Nesse contexto, salvo as conhecidas hipóteses de interesse local previstas na

Constituição, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse local).

8. Destarte, a jurisprudência consolidada de Supremo Tribunal Federal (RE 49988/SP, RTJ 30/155), em consonância com a autorizado magistério de HELY LOPES MEIRELLES, em discussão semelhante a dos presentes dos autos, reconheceu ser competência municipal os serviços funerários por dizer respeito a atividades de princípio interesse local 'quais sejam, a confecção de caixões, a organização de velório, transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. As três primeiras podem ser delegadas pela Municipalidade, com ou sem exclusividade, a particulares que se proponham executá-las mediante concessão ou permissão, como pode o Município realizá-las por suas repartições, autarquias ou entidade paraestatais' (in Direito Municipal Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição)

9. Logo, forçoso concluir que não há, num exame mais acurado e de cognição exauriente, razão para se modificar o entendimento esposado por esse Excelso Pretório quando do julgamento da medida cautelar.

(...)" (fls. 75/76).

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade do inciso V do art. 13 da Constituição de Estado do Rio de Janeiro e da Lei 2.007, de 08.7.92, do mesmo Estado.

COORDENAÇÃO DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. SERVIÇO FUNERÁRIO. C.F., art. 30, V.

I. — Os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem respeito com necessidades imediatas de Município. C.F., art. 30, V.

II. — Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, julgar procedente a ação direta para declarar inconstitucionalidade do inciso V do artigo 13 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e da Lei nº 2.007, de 08 de julho de 1992 do mesmo Estado. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Nelson Jobim, Marco Aurélio e Maurício Corrêa.

Brasília, 09 de outubro de 2003.

Sepúlveda Pertence — Presidente

Carlos Velloso — Relator

EXTRATO DE ATA

Decisão: O Tribunal julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do inciso V do artigo 13 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e da Lei nº 2.007, de 08 de julho de 1992, do mesmo Estado. Votou o Presidente. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Nelson Jobim, Marco Aurélio e Maurício Corrêa, Presidente. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário/ 09.10.2003.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Carlos Velloso, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cesar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu — Coordenador