

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. O recurso merece prosperar.

2. Transcrevo, para melhor compreensão da controvérsia, os fundamentos do acórdão recorrido:

“Cinge-se a controvérsia em verificar o acerto da sentença objurgada no que concerne à declaração de inexigibilidade das cobranças das taxas/tarifas (i) de manutenção cemiterial, (ii) de impermeabilização e (iii) de transferência de titularidade relativas ao jazigo perpétuo 10.096, da quadra 13, do cemitério de São Francisco Xavier (Caju), adquirido pelo pai do autor no ano de 1985 (indexador 35), atualmente administrado pela ré, Concessionária Reviver S/A.

No que se refere (i) à **tarifa de manutenção cemiterial instituída pelo artigo 141 do Decreto Municipal n. 39.094 de 2014**, importa observar que, em controle concentrado exercido nos autos da Representação por Inconstitucionalidade n. 0064199-02.2018.8.19.00003, julgada em 29/07/2019, o **egrégio Órgão Especial deste Tribunal de Justiça declarou o citado artigo parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, “a fim de excluir a aplicação da cobrança da tarifa anual de manutenção de cemitérios públicos aos contratos de concessão de direito real de uso de jazigos firmados anteriormente à vigência do referido decreto”.**

Naquele acórdão, o Exmo. Des. Luiz Zveiter, Relator, consignou que *“na hipótese dos contratos celebrados antes da vigência do Decreto nº 39.094/2014, a cobrança da taxa de manutenção cemiterial incorre em violação aos princípios da irretroatividade da lei, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito”.*

Registre-se que, conforme disposto no artigo 102, §2º, da CF, as decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade produzem eficácia contra todos e efeitos vinculantes, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta.

No caso, o direito de uso do jazigo perpétuo 10.096, da quadra 13, do cemitério São Francisco Xavier (Caju) foi adquirido pelo pai do autor no ano de 1985 (indexador 35), ou

seja, muito antes da vigência do mencionado Decreto, e, embora a Concessionária ré alegue que, depois da declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 141 e 240, inc. XXI dessa norma pelo Órgão Especial deste Tribunal, em julgamento ocorrido 29/07/2019, suspendeu todas as cobranças relativas à taxa de manutenção cemiterial, em junho de 2020, enviou boleto ao autor no valor de R\$ 390,00, com vencimento para 20 de julho desse mesmo ano, que foi regularmente quitado (indexador 41, página 51).

Consigne-se que carece de verossimilhança a alegação da concessionária ré de que a cobrança do ano de 2020 refere-se ao serviço facultativo de “zeladoria”, porque, além de não comprovar sua contratação pelo autor, consta lançada em seu próprio sistema como tarifa de manutenção e possui valor muito próximo àquele alusivo a tarifa anual. Veja-se (indexador 646): (...)

De certo, chama atenção o fato de, no ano de 2020, após a declaração de inconstitucionalidade, a Concessionária ré emitir boleto de cobrança no valor R\$ 390,00, quase idêntico ao da tarifa de manutenção cemiterial do ano anterior, que foi de R\$ 386,41 (indexador 41, página 50), sob rubrica diversa, denominada serviço de “zeladoria”.

Ademais, importa observar a existência em seu sistema de cobrança em aberto relativa à manutenção anual, vencida em 10/12/2020. Confira-se (indexador 305, documento que acompanha a contestação): (...)

Nessa ordem de ideias, escorreito o Juízo de origem ao declarar a inexigibilidade da cobrança da tarifa de manutenção cemiterial anual.

Relativamente à (ii) taxa de impermeabilização, melhor sorte não socorre à recorrente.

Conforme diretrizes da Coordenadoria Geral de Controle de Cemitérios e Serviços Funerários da Secretaria Municipal de Conservação, a impermeabilização é um serviço facultativo, de modo que não se pode condicionar a execução de qualquer outro serviço, no caso, a transferência de titularidade do jazigo, ao pagamento de taxa para sua realização. A propósito (indexador 644): (...)

Referentemente à (iii) tarifa para transferência de titularidade, também não merece reparos a sentença.

Na hipótese, como já dito, o direito de uso do jazigo perpétuo foi adquirido pelo pai do autor em 1985, que faleceu

em 14/11/1993 (indexador 33), antes, portanto, da vigência do Decreto Municipal 39.094/2014, que instituiu a referida cobrança em seu artigo 134.

Aponte-se que, na esteira da jurisprudência desta Corte, **aplica-se à tarifa de transferência o mesmo entendimento adotado para a tarifa de manutenção cemiterial, reconhecendo-se que a sua cobrança em contratos celebrados antes da vigência do referido Decreto implica violação aos princípios da irretroatividade da lei, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.**

(...)

Destarte, não se vislumbrando nas razões recursais apresentadas qualquer argumento capaz de infirmar a decisão recorrida, impõe-se a sua manutenção pelos seus próprios fundamentos.

Posto isso, vota-se por negar provimento ao recurso e, de ofício, faz-se pequeno ajuste na sentença, apenas para reduzir os honorários advocatícios sucumbenciais de 25% para 20% do valor atualizado da causa, em estrita observância ao disposto no artigo 85, §2º, do CPC.” (e-doc. 37, p. 14-21; grifos nossos).

3. O Supremo Tribunal Federal assentou, no RE nº 1.380.801/RJ, *“a constitucionalidade do caput do art. 141 e inciso XXI do art. 240 do Decreto 39.094, de 12 de agosto de 2014, restaurando-se a possibilidade da cobrança da tarifa de manutenção anual dos cemitérios públicos aos contratos de concessão de direito real de uso de sepulturas anteriores à entrada em vigor do referido decreto para os períodos de uso posteriores à referida norma”*:

“O Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ajuizou representação de inconstitucionalidade de dispositivos (art. 141, *caput*; e art. 240, inciso XXI) contidos em norma editada pela Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro (Decreto 39.094, de 12 de agosto de 2014), os quais previam a instituição e a cobrança de tarifa anual pelo usufruto perpétuo de sepulturas nos cemitérios municipais (e. Doc 1).

O argumento central, articulado na correspondente inicial, consistia na incompatibilidade daqueles dispositivos legais com os institutos do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, ambos previstos no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal.

(...)

O Decreto 39.094, de 12 de agosto de 2014 instituiu o assim chamado *regulamento cemiterial e funerário do Município do Rio de Janeiro, mediante disciplina da legislação local acerca dos cemitérios e da execução dos serviços funerários da cidade*. Os dispositivos inquinados de inconstitucionalidade têm o seguinte teor:

Art. 141. As administrações dos cemitérios públicos deverão cobrar dos titulares do direito de uso perpétuo ou temporário sobre sepulturas uma tarifa anual, conforme o caso, destinada à administração, manutenção e conservação do cemitério, bem como à remuneração dos serviços gerais prestados pela respectiva concessionária.

Art. 240. Em razão da execução dos correspondentes serviços cemiteriais e funerários obrigatórios, podem ser cobradas dos usuários tarifas de:

(...).

XXI – manutenção anual de cemitérios para titulares de direito sobre sepulturas.

Assim expostos os elementos jurídicos atinentes à espécie, reputo cabível o provimento do recurso extraordinário e, assim o fazendo, a reforma do acórdão recorrido, julgando o pedido improcedente.

Os dois fundamentos centrais sobre os quais se amparou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a mim me parecem não se sustentar.

A existência, previamente à edição do Decreto 39.094/2014, de normas legais estabelecendo a remuneração dos cemitérios municipais foi consignada no acórdão recorrido, as quais podem ser assim apresentadas em ordem cronológica:

- Decreto 583, de 5 de setembro de 1850, outorgava a administração dos cemitérios a entidades civis ou religiosas, bem como a empresários, mediante remuneração estabelecida em tabelas de taxas;

- Decreto 843, de 18 de outubro de 1851, outorgou à Santa Casa de Misericórdia a gestão dos cemitérios públicos, prevendo a possibilidade de compensação de despesas havidas com os encargos da administração;

- Lei Distrital 716/1952, ao regular especificamente a administração dos cemitérios São João Batista e São Francisco Xavier, previu a cobrança de uma taxa pelo serviço de conservação e limpeza dos mausoléus.

O Órgão Especial do TJRJ concluiu que a mera circunstância daqueles diplomas legais não fazerem expressa referência à expressão “taxa anual” evidenciaria a inovação da cobrança trazida pelo Decreto 39.094, de 12 de agosto de 2014. Ao meu entendimento, todavia, aquele órgão fracionário adotou interpretação que privilegiou a forma em detrimento do real conteúdo das normas por ele próprio referidas.

A leitura dos aludidos diplomas legais sinaliza muito claramente o escopo de se assegurar a remuneração, por meio de taxas, como mecanismo de compensação de terceiras pessoas jurídicas (entidades civis, religiosas, bem como empresários) pela administração e gestão dos cemitérios públicos (Decretos 583/1850 e 843/1851).

Tampouco me parece razoável admitir que a taxa a ser cobrada pela conservação e limpeza dos mausoléus, nos termos previstos na Lei Distrital 716/1952, não poderia ser exigível em caráter periódico – fosse mensal, semestral ou anual.

Portanto, ressaí clara a ideia de que a Administração municipal, desde muito antes do advento do Decreto 39.094/2014, detinha instrumentos legais para a exigência de taxas de manutenção e conservação periódica dos jazigos.

Dessa maneira, a mera circunstância de tal prerrogativa legal não haver sido exercida desde quando originalmente prevista a remuneração em análise (1850), não desautoriza a Administração a dela fazer uso no momento em que julgar conveniente.

Corroborando essa linha de raciocínio, pode-se invocar, por analogia reversa, o escopo normativo contido no Enunciado 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, a qual assim dispõe (com meus grifos):

**A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados o direito adquirido, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.**

Admitir o contrário vulneraria o postulado segundo o qual a ignorância da lei não pode ser invocada como escusa ao seu cumprimento, a teor do conhecido princípio

inscrito na antiga Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942), atualmente identificada como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 12.376/2010), segundo o qual:

Art. 3º. Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

A título de reforço de fundamentação, saliento que a sistemática de concessão de cemitérios públicos à iniciativa privada mediante tarifa se constitui em um modelo já identificado em outros Estados, como São Paulo, conforme nos dá notícia o julgamento do ARE 1.257.643 AgR, Ministro Presidente, DJ de 29.6.2020.

Tampouco me parece autorizar a pretensão do autor da ação a invocação do direito adquirido, sob a invocação de uma expectativa de imutabilidade incompatível com a ordem constitucional.

É notório o entendimento jurisprudencial, consolidado no âmbito do Supremo, no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Entre outros, ilustra essa orientação o precedente vinculante fixado em repercussão geral no RE 563.965 (Tema 41).

Embora a matéria de fundo tratada naquele julgamento fosse de natureza diversa (forma de cálculo da remuneração de servidor público), entre as suas razões de decidir se encontrava a ideia de evitar o decesso remuneratório, resguardando a manutenção do padrão de vencimentos já implementado.

No caso em análise, o ponto em comum reside na circunstância de que, também aqui, há a preocupação em não se permitir a cobrança de valores referentes a períodos pretéritos à entrada em vigor dos dispositivos legais impugnados, o que, se admitido, atingiria, de maneira inconstitucional, o patrimônio jurídico daqueles que houvessem celebrado contratos anteriormente à superveniência da modificação normativa — algo sequer cogitado no Decreto 39.094/2014.

Finalmente, cabe observar que os impugnados dispositivos legais encontram amparo material no texto da Constituição Federal, precisamente nos arts. 30, inciso V, e 175, parágrafo único, inciso III, que assim dispõem:

**Art. 30. Compete ao Municípios:**

(...).

Inciso V – **organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (...).**

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:**

(...).

III – política tarifária.

**Dispositivo:**

Em face do exposto, **dou provimento aos recursos extraordinários** interpostos pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro e pela Federação do Comércio de bens, serviços e turismo do Estado de São Paulo — FECOMÉRCIO SP e, reformando o acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, julgo integralmente improcedente o pedido da representação de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, restando, assim, declarada a constitucionalidade do *caput* do art. 141 e inciso XXI do art. 240 do Decreto 39.094, de 12 de agosto de 2014, restaurando-se a possibilidade da cobrança da tarifa de manutenção anual dos cemitérios públicos aos contratos de concessão de direito real de uso de sepulturas anteriores à entrada em vigor do referido decreto para os períodos de uso posteriores à referida norma.”

(RE nº 1.380.801/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, j. 03/10/2023, p. 05/10/2023, grifos no original).

4. Assim, o acórdão recorrido, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 141 do Decreto municipal nº 39.094, de 2014, *“a fim de excluir a aplicação da cobrança da tarifa anual de manutenção de cemitérios públicos aos contratos de concessão de direito real de uso de jazigos firmados anteriormente à vigência do referido decreto”* e que, *“na hipótese dos contratos celebrados antes da vigência do Decreto nº 39.094/2014, a cobrança da taxa de manutenção cemiterial incorre em violação aos princípios da irretroatividade da lei, do direito*

*adquirido e do ato jurídico perfeito*” (e-doc. 37, p. 15), divergiu do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

5. Para a espécie, inclusive, se faz válido registrar a advertência de que, em casos de apresentação de medida recursal manifestamente inadmissível ou improcedente, o Supremo Tribunal Federal entende pela possibilidade de aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, § 4º, do CPC (ARE nº 1.321.696-ED-AgR/MG, de minha relatoria, Segunda Turma, j. 06/06/2022, p. 29/06/2022; ARE nº 1.107.805-AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 13/12/2019, p. 03/02/2020; Rcl nº 45.289-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 04/10/2021; Rcl nº 24.841-ED-AgR/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 20/04/2017, p. 11/05/2017; MS nº 37.637-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17/05/2021, p. 16/06/2021; e MS nº 35.272-AgR-segundo/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 16/06/2020, p. 08/10/2020).

6. Para além, consigno ainda que a apresentação de embargos de declaração com intuito protelatório assoberba ilegitimamente a justiça, prejudicando a mais célere e efetiva prestação jurisdicional. A eventual insistência na apresentação de recursos protelatórios acarreta a possibilidade e, até mesmo, a obrigação da magistratura em fazer incidir a multa processual prevista no art. 1.026, §§ 2º a 4º, do CPC.

7. Ante o exposto, **dou provimento ao recurso extraordinário**, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, **para declarar a constitucionalidade dos arts. 141, *caput*, e 240, inc. XXI, do Decreto municipal nº 39.094, de 2014, de modo a possibilitar a cobrança da tarifa de manutenção anual dos cemitérios públicos aos contratos de concessão de direito real de uso de sepulturas anteriores à entrada em vigor do mencionado decreto para os períodos de uso posteriores**. Por consequência, determino a inversão dos ônus da sucumbência em favor da parte recorrente, observada eventual concessão de justiça gratuita.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator