



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
1ª VICE-PRESIDÊNCIA

Autos nº. 0064852-80.2021.8.16.0000

Recurso: 0064852-80.2021.8.16.0000

Classe Processual: Petição Cível

Assunto Principal: Defeito, nulidade ou anulação

Requerente(s): • Município de Curitiba/PR

Requerido(s):

Trata-se de requerimento para instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas formulado por **MUNICÍPIO DE CURITIBA**, tendo em vista a alegada necessidade de ser fixada tese sobre: *“A necessidade ou não da comprovação do domicílio da pessoa falecida para fins de prestação do serviço funerário, conforme previsto no artigo 5º, §1º, da Lei Municipal nº 10.595/2002.”*

Alegou o requerente haver repetição de demandas em que debatida a questão ora posta, com divergência nas decisões lançadas pelos órgãos julgadores, de modo a haver risco à isonomia e à segurança jurídica. Afirmou, então, estarem presentes os requisitos para a instauração do IRDR.

Ao mov. 5.1 determinei o encaminhamento do pedido ao NUGEP, para elaboração de estudo prévio e emissão de parecer.

O NUGEP se manifestou, opinando pela inadmissibilidade do presente requerimento de instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (mov. 11.1).

É o relatório.

Decido.

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, uma vez recebido no âmbito das atribuições da Presidência deste Tribunal e submetido à apreciação inicial pela 1ª Vice-Presidência, na forma do art. 12, §2º, VII, do Regimento Interno, ante a delegação conferida pelo Dec. Jud. Nº 42/2021-DM, tem sua admissibilidade inicial verificável a partir de análise sumária e restrita às circunstâncias do art. 298 e seguintes, do RITJPR, e art. 976 do CPC.

O procedimento do IRDR contempla duas fases distintas. A primeira, destinada ao juízo de



admissibilidade do incidente, em que serão analisados os pressupostos do art. 976 e do art. 298, §§1º e 2º, do RITJPR, e a segunda, destinada ao juízo de admissibilidade pelo órgão colegiado e à instauração do contraditório, bem como à fixação da tese jurídica.

Destarte, neste momento processual, exige-se somente a análise da presença dos pressupostos que autorizam a instauração do IRDR, cuja explicitação é feita pelo art. 976 do CPC, *in verbis*:

Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;

II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

O incidente de resolução de demandas repetitivas, portanto, é cabível quando, de forma simultânea, houver efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre questão idêntica unicamente de direito e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. E, da breve análise do feito, observo que o presente Incidente não comporta admissibilidade, não havendo que ser instaurado.

No caso, conquanto o NUGEP tenha apontado a existência, *a priori*, da efetiva repetição de processos versando sobre a controvérsia, de ser a questão unicamente de direito, bem como preenchido o requisito negativo referente à inexistência de tema afetado pelas Cortes Superiores, concluiu, por outro lado, inexistir risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

Restou consignado no parecer (mov. 11.1):

“2. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Quanto aos pressupostos de admissibilidade do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, o artigo 976 do Código de Processo Civil assim dispõe:

Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;



II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

Igual disposição está presente no artigo 298, §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Paraná, com a informação, ainda, de que a repetição pode ocorrer em ações individuais ou coletivas.

I. De início, temos o requisito da **efetiva repetição de processos**. Em que pese a norma não fale na necessidade da existência de processos a serem julgados, é perceptível que tal exigência diga respeito a processos que ainda não foram julgados. Caso contrário, não existiria qualquer finalidade prática na instauração do IRDR, se todas as ações existentes tratando do assunto já estivessem decididas.

Em seu requerimento inicial, o requerente destaca que é frequente a discussão judicial acerca da **necessidade ou não da comprovação do domicílio da pessoa falecida para fins de prestação do serviço funerário, conforme previsto no artigo 5º, §1º, da Lei Municipal nº 10.595/2002**.

Para a comprovação do preenchimento do presente requisito, apresentou as seguintes demandas, além da originária:

1) Processo nº 0004578-89.2021.8.16.0182, autuado em 19/02/2021, que tramita no 15º Juizado Especial da Fazenda Pública de Curitiba, no qual houve concessão de liminar para “determinar ao Município de Curitiba que **se abstenha de exigir**, da autora, o cumprimento dos requisitos mencionados no artigo 5º, inciso I, da Lei Municipal n. 10.595/2002, com a redação dada pela Lei n. 15.620/2020, no que se refere à comprovação do ‘domicílio do falecido’, quando se tratar de velório e sepultamento a serem realizados em outro Município”, sob fundamento de que tal disposição “ultrapassa os limites da competência do réu, interferindo nos serviços prestados em funerárias localizadas fora de Curitiba, além de prejudicar a livre vontade de contratação dos familiares do *de cujus*”.

Contra a concessão foi interposto o Agravo de Instrumento nº 0001002-18.2021.8.16.9000, autuado em 19/04/2021, que tramita na 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, sem efeito suspensivo.

2) Processo nº 0005562-59.2020.8.16.0004, autuado em 30/11/2020, que tramita no 15º Juizado Especial da Fazenda Pública de Curitiba, no qual também houve concessão de liminar para “determinar ao Município de Curitiba que **se abstenha de exigir**, da autora, o cumprimento dos requisitos mencionados no artigo 5º, inciso I, da Lei Municipal n. 10.595/2002, com a redação dada pela Lei n. 15.620/2020, no que se refere à comprovação do ‘domicílio do falecido’, quando se tratar de velório e sepultamento a serem realizados em outro Município”, sob o mesmo fundamento dos autos anteriores mencionados.



Contra a concessão houve pedido de Suspensão de Liminar nº 0016079-04.2021.8.16.0000, autuado em 19/03/2021, no Órgão Especial, que foi deferido, sob o fundamento de que a magistrada *a quo* decidiu além daquilo expresso na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0028440-87.2020.8.16.0000 desta Corte, autorizando a realização de serviços funerários por empresa “não submetida ao regime de concessão do serviço público e às regras da contratação e prestação de serviço nele estipulados.”.

3) Processo nº 0004534-70.2021.8.16.0182, autuado em 19/02/2021, que tramita no 4º Juizado Especial da Fazenda Pública de Curitiba, no qual houve **indeferimento da petição inicial** sob o fundamento de que “mesmo que se reconhecesse hipoteticamente a inconstitucionalidade apontada, disso não decorreria o direito da autora de prestar seus serviços nas condições apontadas. Vale dizer o direito do usuário do serviço que foi restringido com a norma em discussão ou eventual inconstitucionalidade desta não acarretam ou implicam diretamente, como quer a autora, que o Município autorize empresas funerárias que não sejam concessionárias ou permissionárias do serviço público em tela a prestar serviço em seu território ou ainda que uma empresa, mesmo concessionária ou permissionária, preste serviço em detrimento de outra. Entendimento diverso violaria a própria natureza do serviço público essencial em apreço e as regras pertinentes à sua delegação à iniciativa privada”.

Contra o indeferimento, houve interposição do Recurso Inominado nº 0004534-70.2021.8.16.0182, autuado em 07/06/2021, que tramita na 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais.

4) Mandado de Segurança Cível nº 0001468-28.2020.8.16.0179, autuado em 16/06/2020, que tramita na 5ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, em que se **negou a concessão da liminar**, por perigo de irreversibilidade e possível esgotamento do mérito da demanda, mas, posteriormente, se concedeu a segurança para reconhecer “o direito líquido e certo da impetrante de não ser impedida de prestar serviços funerários no Município de Curitiba, exclusivamente com base no descumprimento de Lei Municipal n.º 15.620/2020, eis que a norma foi declarada inconstitucional”.

Contra a negativa da concessão de liminar, houve interposição de Agravo de Instrumento nº 0033721-24.2020.8.16.0000, autuado em 22/06/2020, na 4ª Câmara Cível, sem concessão de efeito suspensivo, porque “a princípio, é competente o Município para legislar sobre funerais (...) [e] como ressaltado na decisão recorrida ‘há perigo de irreversibilidade do provimento liminar’”.

Contra a concessão da segurança, houve interposição de Apelação e Reexame Necessário nº 0001468-28.2020.8.16.0179, autuada em 21/10/2021, que tramita na 4ª Câmara Cível.

5) Processo nº 0005000-16.2021.8.16.0004, autuado em 13/07/2021, que tramita na 5ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, em que houve **indeferimento do pedido de concessão da tutela de urgência**, sob o fundamento de que “há perigo de irreversibilidade (...), na medida em que,



sendo reconhecida liminarmente a inconstitucionalidade e, conseqüentemente, autorizada a prestação dos serviços pela autora nos moldes postulados, uma vez efetivados, não poderão ser desfeitos. (...). [E] a concessão da liminar esgotaria de forma satisfativa do mérito da demanda”.

Contra a concessão da tutela de urgência, foi interposto Agravo de Instrumento nº 0052471-40.2021.8.16.0000, autuado em 26/08/2021, que tramita na 4ª Câmara Cível, em que houve decisão de indeferimento da antecipação dos efeitos da tutela recursal, mencionando-se que “a matéria já restou dirimida em controle abstrato de inconstitucionalidade” e que “não se verifica, neste exame sumário, o interesse de agir a subsidiar a ação declaratória de origem”.

Outrossim, em consulta ao Sistema Projudi, ao se selecionar como partes “Funerária” e “Município de Curitiba”, tem-se como quantidade de recursos e processos ativos nos respectivos assuntos (até a data de 10 de novembro de 2021):

- “4703 – Defeito, nulidade ou anulação”: 2 registros em 2º grau, 5 registros em 1º grau;
- “9196 – Liminar”: 18 registros em 2º grau, 4 registros em 1º grau;
- “10006 - Funcionamento de Estabelecimentos Empresariais”: 6 registros em 2º grau, 4 registros em 1º grau;
- “10014 – Violação aos princípios administrativos”: 14 registros em 2º grau, 2 registros em 1º grau;
- “10671 – Obrigação de fazer/não fazer”: 23 registros em 2º grau, 20 registros em 1º grau;
- “11871 - Agências/órgãos de regulação”: 2 registros em 2º grau, 0 registros em 1º grau;
- “12416 - Tutela de Urgência”: 3 registros em 2º grau, 1 registro em 1º grau.

Em avaliação geral, percebe-se que uma parte considerável destas ações (pelo menos 50, incluindo as citadas pelo ora requerente) parece discutir a constitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 10.595/2002 como um todo, especialmente diante das alterações trazidas pela Lei nº 15.620/2020.

Dessa forma, com esteio nas informações contidas no requerimento inicial e aquelas encontradas no Sistema Projudi, cujas opções de busca são limitadas, consideramos que **o requisito da efetiva repetição de processos se encontra preenchido.**

II. O requisito da necessidade da controvérsia se restringir à **questão unicamente de direito** também se encontra presente, uma vez que diz respeito à **necessidade ou não da comprovação do domicílio da pessoa falecida para fins de prestação do serviço funerário, conforme previsto no artigo 5º, §1º, da Lei Municipal nº 10.595/2002.**

Verifica-se que, da maneira como foi levantada a questão controvertida no requerimento de instauração, não há a necessidade de se analisar fatos.



Há que se esclarecer, porém, que, como advertiu o Procurador do Município de Curitiba no recurso paradigma, o debate que se quer enfrentar é diverso daquele ocorrido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0028440-87.2020.8.16.0000 deste Tribunal, em que se reconheceu a inconstitucionalidade material das alterações trazidas pela Lei nº 15.620/2020 nos incisos I e II do art. 5º da Lei Municipal nº 10.595/2002, por significarem restrição desproporcional e injustificada.

De acordo com o Procurador do Município de Curitiba, em nenhum momento, na referida ADIN, discutiu-se “a dispensa, pura e simples, da comprovação do domicílio falecido”, apenas sendo citadas duas situações hipotéticas em que tal comprovação poderia restar prejudicada.

O requerente relatou, ainda, que em diversas ações as funerárias estariam tentando inserir essa questão como se tivesse sido considerada inconstitucional na citada ADIN, mas tanto na redação anterior à Lei nº 15.620/2020 como na posterior, o §1º do artigo 5º exigia que o usuário declarante comprovasse “com documentos idôneos que o falecido tinha domicílio em outra cidade”.

Conforme o Procurador, inclusive só seria possível ao Município de Curitiba saber se devem ser afastados os incisos I e II do art. 5º Lei Municipal nº 10.595/2002 (diante da declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça) se a parte fizer prova do domicílio em outra cidade.

(...)

3. EXISTÊNCIA DE TEMA AFETADO PELAS CORTES SUPERIORES

Em relação ao cabimento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, o artigo 976, § 4º, do Código de Processo Civil estabelece:

Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

(...)

§ 4º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva.

Em consulta realizada por este Núcleo, verificou-se a **inexistência de Tema repetitivo no Superior Tribunal de Justiça ou no Supremo Tribunal Federal** que reflita, de maneira específica, a controvérsia repetitiva objeto do presente requerimento.

Cumprido citar, apenas, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 788/PR, em face da Lei Municipal nº 10.595/2002 e do Decreto Municipal nº 699/2009,



especialmente quanto ao rodízio compulsório de serviços funerários, à qual foi negada seguimento por não atendimento do requisito da subsidiariedade.

Trata-se de matéria semelhante àquela apresentada no presente Requerimento de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, de modo que importante anotarmos sua existência, ainda que apenas para fins de utilização de eventual *ratio decidendi*, caso este requerimento passe pelo juízo de admissibilidade.

4. PROCESSO PARADIGMA

O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná exige a existência de processo em trâmite no 2º grau que aborde a controvérsia repetitiva para servir de paradigma:

Art. 261. O incidente de resolução de demandas repetitivas será iniciado mediante requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, por meio de ofício ou petição, na forma do art. 977 do Código de Processo Civil, devidamente instruído com os documentos necessários à demonstração dos pressupostos para sua instauração.

(...)

§ 2º O incidente de resolução de demandas repetitivas somente será admitido pelo Presidente do Tribunal se já existir em tramitação, no 2º grau, processo de competência originária, remessa necessária ou recurso que verse sobre a questão de direito repetitiva, possibilitando seja este feito selecionado como representante da controvérsia.

O requerimento para instauração do presente Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas foi apresentado incidentalmente ao **Recurso de Agravo de Instrumento Cível nº 0002008-60.2021.8.16.9000**, que se encontra pendente de julgamento pela 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, sob a relatoria do Excelentíssimo Juiz Leo Henrique Furtado Araújo.

Importante referir, ainda, que, até a data da assinatura deste parecer, o processo paradigma apontado pelo requerente encontra-se sem decisão de mérito proferida.

Nessa perspectiva, o **Recurso de Agravo de Instrumento Cível nº 0002008-60.2021.8.16.9000**, que tem o ora suscitante no polo ativo, se mostra capaz de eventualmente subsidiar IRDR, caso se entenda pela sua admissibilidade.” (com destaque no original).

Contudo, como anteriormente afirmado, inexistente demonstração de risco à isonomia e à segurança jurídica. Neste sentido, apontou o parecer do NUGEP (mov. 11.1):



“Por fim, é mister analisar a presença de **risco à isonomia e à segurança jurídica**.

Este requisito é preenchido quando decisões sobre a mesma questão de direito ora são julgadas de uma forma, ora de outra, ou até mesmo de uma terceira forma. O incidente foi criado justamente para buscar a unificação deste entendimento, já que o jurisdicionado tem o direito constitucional de que os casos iguais sejam julgados da mesma forma (artigo 5ª da Constituição Federal).

No caso em análise, em que pese a fundamentação apresentada pelo ora suscitante, no sentido de que existiria clara divergência jurisprudencial nesta Corte, esta não restou demonstrada.

Verifica-se que as decisões não trataram do aspecto “domicílio do falecido” nos moldes propostos pelo Procurador – isto é, não há, efetivamente, lado oposto à posição que determina ao Município de Curitiba que **se abstenha de exigir o cumprimento do critério do “domicílio do falecido”** quando o velório e sepultamento forem realizados em outro local.

Há, de um lado, decisões que entendem pela inconstitucionalidade formal (por ultrapassar limites de competência) ou material (por violação ao princípio da proporcionalidade) dos incisos I e II do art. 5º da Lei Municipal nº 10.595/2002, com a redação dada pela Lei nº 15.620/2020, no que se refere à comprovação do “domicílio do falecido”, como nos casos de:

- Concessão de liminar no processo nº 0004578-89.2021.8.16.0182, autuado em 19/02/2021, que tramita no 15º Juizado Especial da Fazenda Pública de Curitiba (contra a qual foi interposto o Agravo de Instrumento nº 0001002-18.2021.8.16.9000);
- Concessão de liminar no processo nº 0005562-59.2020.8.16.0004, autuado em 30/11/2020, que tramita no 15º Juizado Especial da Fazenda Pública de Curitiba;
- Concessão de segurança no processo nº 0001468-28.2020.8.16.0179, autuado em 16/06/2020, que tramita na 5ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba.

E, de outro, decisões que afirmam que mesmo que haja inconstitucionalidade de referidos incisos, não se pode permitir a atuação de empresas que não sejam concessionárias ou permissionárias do serviço público, em especial por risco de irreversibilidade da medida e esgotamento de forma satisfativa da demanda, como nos casos de:

- Deferimento de suspensão de liminar no processo nº 0016079-04.2021.8.16.0000, autuado em 19/03/2021, no Órgão Especial;
- Indeferimento da petição inicial no processo nº 0004534-70.2021.8.16.0182, autuado em 19/02/2021, que tramita no 4º Juizado Especial da Fazenda Pública de Curitiba (contra o foi interposto o Recurso Inominado nº 0004534-70.2021.8.16.0182, autuado em 07/06/2021);



- Negativa de concessão de efeito suspensivo a agravo de instrumento no processo nº 0033721-24.2020.8.16.0000, autuado em 22/06/2020, na 4ª Câmara Cível;
- Indeferimento de concessão de tutela de urgência no processo nº 0005000-16.2021.8.16.0004, autuado em 13/07/2021, que tramita na 5ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba.

Veja-se, então, que não há exatamente um embate nas decisões entre constitucionalidade e inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 10.595/2002, apenas soluções diferentes por interpretação de cada fato concreto. Ademais, nenhuma enfrenta diretamente o art. 5º, §1º, de modo independente às alterações Lei nº 15.620/2020, quanto menos diverge a respeito desse ponto.

Assim, o suscitante não se desincumbiu do ônus de comprovar decisões dissonantes, apresentando risco à isonomia e à segurança jurídica, quanto à questão específica de **ser necessário ou não comprovar com documentos idôneos que o falecido tinha domicílio em outra cidade (§1º)**, para fins de aplicação das hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 5º da Lei Municipal nº 10.595/2002 (seja com a redação dada pela Lei nº 15.620/2020 ou não).

Desse modo, consoante o contido no requerimento inicial e na pesquisa de jurisprudência efetuada no site deste Egrégio Tribunal, **consideramos que o requisito do risco à isonomia e à segurança jurídica não se encontra efetivamente preenchido.**” (com destaque no original).

Assim, de rigor o reconhecimento da inadmissibilidade do presente Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, uma vez que não restou demonstrado risco à isonomia e a segurança jurídica exigido no art. 976, II, CPC.

Ante o exposto, **julgo inadmissível** o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, na forma do artigo 298, §4º, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

Dê-se ciência às partes sobre a deliberação.

Comunique-se o NUGEP.

Cumram-se as providências necessárias e, oportunamente, archive-se.

Curitiba, data da assinatura digital.

Luiz Osório Moraes Panza

1º Vice-Presidente



