



TRIBUNAL DE JUSTIÇA - ÓRGÃO ESPECIAL
RELATOR: DES. MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0046452-44.2015.8.19.0000

REQTE. : EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQDO. : (1) EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
(2) EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.960/2008, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de condições de segurança em locais destinados à exibição de espetáculos. A competência legislativa dos municípios, afora em matéria tributária, delimita-se pelo art. 358 da Constituição Estadual, que reproduz simetricamente o art. 30 da CRFB, restringindo-se aos "assuntos de interesse local" (inciso I) e a "suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber" (inciso II). Matéria, todavia, que já é objeto de tratamento exaustivo por diversos diplomas estaduais (por todos, a Lei nº 1.535/89). Impossibilidade de tratamento legislativo do tema no âmbito municipal, por inexistir na legislação estadual lacuna ou omissão que justifique a edição de lei supletiva, a qual, em todo caso, deveria descer a maiores minúcias, enquanto que, ao revés, o diploma impugnado é mais genérico que a legislação estadual. Tema, ademais, que não se restringe à órbita do interesse local, mas transborda as fronteiras da referida unidade federativa. Extrapolação dos limites de competência legislativa impostos pelo art. 358, incisos I e II, da Constituição fluminense. Procedência do pedido.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0046452-44.2015.8.19.0000, proposta pelo EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face da Lei nº 4.960/2008, do Município do Rio de Janeiro,

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por maioria**, em **julgar procedente o pedido**, nos termos do voto do relator. Decisão unânime.

* * *



Trata-se de representação por inconstitucionalidade que propõe o Ministério Público, na pessoa do Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, alvejando a Lei municipal nº 4.960, de 3 de dezembro de 2008, promulgada por Sua Excelência o Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, após rejeição do veto que o Exmo. Sr. Prefeito do mesmo Município havia oposto ao projeto de lei originário.

Alega o requerente, em suma, que referido ato legislativo viola o art. 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe acerca da competência legislativa dos municípios, restringindo-a aos assuntos de interesse local (inciso I) e à suplementação de legislação federal e estadual, no que couber (inciso II). O tema, porém — prossegue o *Parquet* —, refoge ao interesse local, tanto assim que o art. 220, § 3º, inciso I, da Constituição da República reserva à lei federal “regular as diversões e espetáculos públicos, etc.”. Por outro lado, no âmbito deste Estado do Rio de Janeiro, a matéria já foi exaustivamente suplementada pela Lei estadual nº 1.535/89, como informado pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Defesa Civil. Num segundo passo, enfim, sustenta a inconstitucionalidade material do § 2º do art. 2º da lei impugnada, por alegada afronta ao princípio da isonomia (art. 9º, *caput*, da CE/RJ, c/c art. 5º, *caput*, da CF), na medida em que exime os templos religiosos, sem que haja qualquer especificidade que os torne menos suscetíveis a tragédias similares, a ponto de justificar tratamento diferenciado. Sem requerer medida cautelar, pugna pela procedência do pedido para que se declare inconstitucional a lei como um todo, com efeitos *erga omnes* e eficácia *ex tunc*.

Sua Excelência o Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, apresentando as informações de e-fls. 64/71, defende a constitucionalidade do diploma, que teria por escopo a proteção e defesa do consumidor, da saúde, da infância e da juventude e da pessoa com deficiência física. Alegando que a visualização imediata dos dispositivos e equipamentos de segurança é vital para a sobrevivência do espectador em caso de acidentes, defende que a legislação trata de matéria de competência legislativa comum, a teor da interpretação sistemática do art. 74, VIII, XII, XIV e XV, c/c art. 358, I e II, da CE/RJ, que reproduzem o art. 24, VIII, XII, XIV e XV, e o art. 30, I e II, da Carta da República. Defende que a lei sob exame encontra amparo na cláusula geral de proteção ao ser humano, corolário do princípio mor da dignidade da pessoa humana, que é arcabouço axiológico do Estado Democrático de Direito. Sustenta que o fato de a Lei estadual nº 1.535/89 dispor sobre o tema não impede o Município de o fazer, até para aperfeiçoar o diploma estadual. Acresce que não há discrepância com o art. 220, § 3º, inc. I, da Constituição Federal, na medida em que a lei local não regulamento as diversões e espetáculos, mas apenas traz regras sobre divulgação ao público das condições mínimas de segurança (como indicação dos equipamentos contra incêndio, sinalização de saídas de emergência, dispositivos antipânico, iluminação de emergência, etc.). Assevera que o



tema é afeito ao interesse local, e que a legislação será válida até que a União edite normas gerais sobre o assunto, nos termos do art. 24, § 1º, da Constituição Federal. Refere doutrina e jurisprudência do STF. Por fim, defende que a exclusão dos templos religiosos, longe de constituir ofensa ao princípio da isonomia, decore da própria finalidade exposta no art. 1º da lei, que é a de obrigar os responsáveis por “*locais destinados à exibição de espetáculos*”, conceito em que não se enquadram os templos religiosos, os quais, portanto, não seriam alcançados pelo diploma em comento, ainda que não houvesse a exclusão expressa condida no § 2º de seu art. 2º. Pede, pois, a improcedência do pedido.

O Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro manifesta-se à e-fl. 72, fazendo saber que o Poder Executivo municipal, coerente com as razões de veto de e-fls. 30/32, não se opõe à pretensão — o que viria a ratificar às e-fls. 80 e 82.

Intimada, manifestou-se a Procuradoria-Geral do Estado, às e-fls. 74/78, fazendo eco à alegação de inconstitucionalidade da lei municipal, seja por afronta à competência privativa da União para legislar na matéria, seja pela existência de lei estadual que exaure a sua disciplina.

Manifestação final do Ministério Público às e-fls. 83/86, reiterando os argumentos expostos na *causa petendi*.

É o relatório. Voto:

Não havendo questões preliminares a enfrentar, e estando o processo em condições de julgamento final, examino seu mérito.

Detenho-me, por ora, de apreciar a alegação de inconstitucionalidade material do § 2º do art. 2º da lei atacada, visto que a suposta inconstitucionalidade por vício formal subjetivo é-lhe prejudicial, pois alcança todo o diploma legal e não apenas um seu dispositivo.

E, no caso dos autos, o vício formal que se atribui ao diploma impugnado é o da infringência às regras de competência legislativa. Apon-ta-se, de um lado, violação do art. 220, § 3º, inciso I, da Constituição Federal; de outro, afronta ao art. 358, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que espelha simetricamente o art. 30, incisos I e II, da Carta republicana.

Não vislumbro, outrossim, a propalada incongruência com a norma inscrita no inciso I do § 3º do art. 220 da Constituição da República, a qual reserva à lei federal “*regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada*”.



O objeto da norma constitucional em questão é a proteção do espectador não quanto a acidentes que possam ter lugar em reuniões de público em locais de espetáculo, mas sim quanto ao próprio conteúdo artístico desses mesmos espetáculos — daí a especificação normativa que impõe ao Poder Público *“informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada”*.

Pode-se dizer que a norma do art. 220, § 3º, inciso I, da Carta republicana está voltada para o palco, para o visor, para a tela, enfim, para o conteúdo mesmo do espetáculo artístico, de comunicação, desportivo, de lazer, etc. Não é por outra razão que o dispositivo se encontra no Capítulo V do Título VIII, denominado *“Da Comunicação Social”*; e não no Capítulo III do Título V, que trata *“Da Segurança Pública”*.

Nada nessa norma constitucional permite excluir a competência dos demais entes federados para tratar de assuntos que digam respeito não ao palco, não ao visor, mas sim a condições de segurança das instalações, de normas de prevenção a tragédias, incêndios e pânico em geral. Aqui se cuida de matéria que transcende o espetáculo artístico em si, para cuidar da proteção da integridade física de seus espectadores.

Assim não fosse, a própria *causa petendi* seria contraditória, pois também a própria Lei estadual nº 1.535/89, invocada pelo requerente, pela Procuradoria do Estado e pela Procuradoria do Município do Rio de Janeiro, deveria igualmente ser considerada inconstitucional — afinal, não se trataria, segundo o raciocínio que pretende dar ao art. 220, § 3º, I, da CF/88, de uma competência concorrente entre União e Estados, mas privativa da União.

De fato, se a Lei nº 4.960/2008, do Município do Rio de Janeiro, violasse o art. 220, § 3º, I, da CF/88, também o violaria a Lei nº 1.535/89, do Estado do Rio de Janeiro, pois ambas tratam rigorosamente do mesmo tema, segundo suas ementas, respectivamente: *“dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação das condições mínimas de segurança, oferecidas ao público presente em locais de reunião”*; e *“dispõe sobre a obrigatoriedade de medidas que orientem os frequentadores de recintos fechados no caso de acidentes de porte, explosões, incêndios ou pânico”*.

Entretanto, é evidente que referida lei estadual, bem como o número de outros atos legislativos e normativos que tratam da matéria, não padece desse vício formal subjetivo, pois a própria Carta de 1988, no § 5º do art. 144 (este sim, devidamente situado no Capítulo III do Título V, que versa sobre a segurança pública), atribuiu aos corpos de bombeiros militares — instituições estaduais, nos termos do § 6º do mesmo artigo — *“a execução de atividades de defesa civil”*. Ninguém aventa, todavia, acoiar de inconstitucionais as leis e atos normativos estaduais, como os muitos que costumeiramente são editados pelos



corpos de bombeiros militares, que versam sobre medidas preventivas de incêndio, pânico e acidentes em geral, no âmbito de locais públicos fechados.

A inconstitucionalidade, a meu ver, repousa não na usurpação de uma suposta competência privativa da União para legislar sobre a matéria – alegação essa que se baseia numa interpretação deveras maximalista da norma do art. 220, § 3º, I, da CF/88 –, mas sim na invasão da competência estadual, sem que estivesse presente qualquer lacuna ou espaço normativo a ser preenchido supletivamente pelo legislador municipal.

Sabe-se que a competência legislativa dos municípios está delimitada, de um lado, quanto ao poder de tributar, pelos arts. 145 e 156 da Carta da República (nos quais não se enquadra o diploma impugnado), e, por outro, pelo art. 30 da Lei Maior, reproduzido simetricamente pelo art. 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tido como violado pelo requerente.

De fato, esse dispositivo da Constituição fluminense restringe a competência legislativa dos municípios aos “*assuntos de interesse local*” (inciso I) e a “*suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber*” (inciso II).

Ora, o tema afeito ao diploma objeto da presente ação não se restringe à órbita do interesse local, mas transborda as fronteiras de qualquer município. Nada justifica que normas de prevenção a acidentes em recintos fechados de reunião pública, tendentes a prevenir o pânico e evitar mortes e ferimentos, sejam diversas de cidade em cidade.

Pelo contrário, o tema recebe exaustivo tratamento pela legislação estadual, a começar já pelo Decreto-lei nº 247/1975, que “*dispõe sobre a segurança contra incêndio e pânico*”, e cujo art. 1º atribui ao Corpo de Bombeiros Militar deste Estado a competência para “*o estudo, o planejamento, a fiscalização e a execução das normas que disciplinam a segurança das pessoas e dos seus bens, contra incêndio e pânico em todo o Estado do Rio de Janeiro*”, e que veio a ser exaustivamente regulado pelo Decreto nº 897/76 (Código de Segurança contra Incêndio e Pânico – COSIP), ainda em vigor, e pelo Decreto nº 35.671/2004.

Note-se que o aludido Decreto estadual nº 897/76 (Código de Segurança contra Incêndio e Pânico – COSIP) contém dispositivos que tratam, por exemplo, da sinalização de localização de extintores de incêndio (art. 85, inc. VI), da sinalização de saídas de emergência (art. 193, *caput* e § único), placas indicativas de iluminação de emergência (art. 195), alerta indicativo da vedação de uso de elevadores em caso de incêndio (art. 202, § 1º), inscrição indicativa de hidrantes e reservatórios d’água exclusiva para combate ao fogo (arts. 28, 30 e 51), e assim por diante, todas normas que visam à mesma finalidade que a do diploma legal combatido.



E, por fim, de modo ainda mais exauriente da matéria, há a Lei estadual nº 1.535/89, que já vigia, portanto, há quase duas décadas ao tempo da promulgação da lei municipal impugnada, e cuja identidade temática já foi realçada nos primeiros parágrafos deste voto.

As obrigações impostas pelo art. 1º, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da lei estadual, correspondem àquelas previstas no diploma questionado – gozando o diploma estadual, outrossim, de uma maior minúcia na definição dos termos e no tratamento da matéria.

É, portanto, evidente que não há qualquer espaço em que, omitindo-se o legislador estadual de normatizar, traga para o município uma competência supletiva, na forma do art. 358, II, da Constituição fluminense, ou do art. 30, II, da Constituição Federal.

Nem é este, afinal, o escopo do diploma analisado, e isto se revela às escâncaras, pela só leitura de seu teor, pois se pretendesse o legislador municipal suplementar a legislação estadual no que coubesse, deveria então descer a maiores minúcias e normatizar o que estivesse alheio e a descoberto das regras fixadas pelo Decreto-lei estadual nº 247/75, bem como pelos seus decretos regulamentadores, e ainda pela Lei estadual nº 1.535/89.

Mas, como já dito, e muito ao revés disso, o diploma impugnado é mais genérico e impreciso que a legislação estadual, e em muitos aspectos não passa de uma sua mera paráfrase, de sorte que, ainda que se admitisse haver espaço à suplementação legislativa, o diploma objeto desta representação decerto não preencheria os seus requisitos.

Enfim, trago à baila recente precedente deste colegiado, proferido em caso bastante análogo ao presente, e que penso retratar solução igualmente adequada, *in verbis*:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal nº 140/14. Obrigação de implantação de sistema eletrônico de alarme sonoro e luminoso para detecção de escape de gás em estabelecimentos empresarias e industriais. Matéria relacionada à prevenção e ao combate de incêndios, inserida na órbita do Direito Urbanístico. Competência legislativa concorrente (art. 24, inciso I, da Carta Magna). Tema já objeto de regulamentação pelo ente estadual (Decreto-Lei nº 247/75, e Decreto nº 897/76). Ausência de liberdade de conformação legislativa para o exercício da competência supletiva municipal. Questão desvestida de particularidade local, que transborda o interesse do município. Invasão da competência estadual caracterizada. Vício formal orgânico verificado, ante a violação do artigo 358, inciso II,



da Constituição Estadual. Incompatibilidade formal da lei municipal com norma da carta estadual. Procedência da representação, com o reconhecimento da inconstitucionalidade do diploma impugnado. (Direta de Inconstitucionalidade nº 0010828-31.2015.8.19.0000, Des. Carlos Eduardo da Rosa Fonseca Passos, julgado em 20-7-2015, por maioria)

Ante o exposto, encaminho meu voto no sentido de **julgar procedente o pedido** para declarar inconstitucional *in totum*, com efeitos *erga omnes* e eficácia *ex tunc*, a Lei nº 4.960, de 3 de dezembro de 2008, do Município do Rio de Janeiro, por afronta ao art. 358, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.

Rio de Janeiro, 02 de maio de 2016.

MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES
DESEMBARGADOR RELATOR