



Representação por inconstitucionalidade nº 0035850-23.2017.8.19.0000

Representante: ÁTILA NUNES PEREIRA FILHO

Representado: EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Representação por inconstitucionalidade nº 0040967-92.2017.8.19.0000

Representante: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Representado: EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Amicus Curiae 1: INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL – IARA

Amicus Curiae 2: INDEC – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL – ILÊ OMIOJUARO

Amicus Curiae 3: ASSOCIAÇÃO TEMPLO UMBANDISTA OXUM E OGUM

Amicus Curiae 4: OMOLARA – INSTITUTO DE ESTUDOS PESQUISAS DESENVOLVIMENTO SÓCIO CULTURAL E SUSTENTABILIDADE

Amicus Curiae 5: ILÊ AXÉ MANJELE Ô

Amicus Curiae 6: ILE ÀŞE ÌYÁLODE ÒŞÚN KARE ADE OMI

Amicus Curiae 7: ILÊ ASÉ IJI TOJU EFUN

Amicus Curiae 8: CENTRO ESPIRITA PAI BENEDITO D'ANGOLA

Amicus Curiae 9: CENTRO CABOCLO SETE ESTRELAS

Amicus Curiae 10: ILÉ ODÉ BAUWRÉ

Amicus Curiae 11: ILÉ AXÉAYABÁ OMI DUN

Amicus Curiae 12: IYLÊ ASÉ OFÁ ÈRÉ

Amicus Curiae 13: ABAÇA DE OYA BALE

Amicus Curiae 14: ILE IYA BORI MESSA

Amicus Curiae 15: FÓRUM ESTADUAL DE MULHERES NEGRAS

Amicus Curiae 16: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Relator: Des. Jessé Torres

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.

Dec. municipal nº 43.219, de 26 de maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, instituidor do “*Sistema Rio Ainda Mais Fácil Eventos - RIAMFE*”, que “*simplifica os procedimentos relativos à autorização e à realização de eventos e produções de conteúdo audiovisual em áreas públicas e particulares no Município do Rio de Janeiro*”, e



Resolução CVL nº 58, de 31 de maio de 2017. Preliminar de ilegitimidade ativa que se rejeita. A norma, tal como editada, restringe a realização de eventos de natureza “*econômica, cultural, esportiva, recreativa, musical, artística, expositiva, cívica, comemorativa, social, religiosa ou política, com fins lucrativos ou não*”, cuja autorização depende de outorga discricionária do Gabinete do Prefeito, que “*poderá impor a qualquer tempo restrições aos eventos, inclusive durante a sua realização*”. Todos têm direito ao pleno exercício dos direitos culturais e de acesso às fontes da cultura nacional, cabendo ao estado apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, protegendo as culturas populares, indígenas, afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (CF/88, art. 215). Violação do direito de reunião, cujo fim é a manifestação do pensamento (CF/88, artigos 5º, IV, VI e XVI e 220; CE/89, art. 23 e ADIN nº 1.969, STF). Precedentes. **Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Representação por Inconstitucionalidade nº 0035850-23.2017.8.19.0000**, em que figuram, como Representante, ÁTILA NUNES PEREIRA FILHO, e, como Representado, o EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, bem como de **Representação por Inconstitucionalidade nº 0040967-92.2017.8.19.0000**, sendo Representante a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, e Representado o EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, admitidos como *AMICUS CURIAE* 1, o INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL – IARA E OUTROS, os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ACORDAM, por unanimidade, **em julgamento conjunto, acolher as representações, para declarar a inconstitucionalidade do Dec. municipal nº 43.219, de 26 de maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, e da Resolução CVL nº 58, de 31 de maio de 2017, nos termos do voto do relator.**

Rio de Janeiro,

Desembargador **JESSÉ TORRES**
Relator



VOTO

Relatório nos autos.

Passa-se ao julgamento conjunto de ambas as demandas de representação por inconstitucionalidade.

Átila Nunes Pereira Filho, na representação por inconstitucionalidade nº 0035850-23.2017.8.19.0000, inquina de inconstitucionais os artigos 4º e 8º do Dec. municipal nº 43.219, de 26 de maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, instituidor do “*Sistema Rio Ainda Mais Fácil Eventos - RIAMFE*”, que “*simplifica os procedimentos relativos à autorização e à realização de eventos e produções de conteúdo audiovisual em áreas públicas e particulares no Município do Rio de Janeiro*” (pasta 02 e aditamento de pasta 23).

A inicial pondera, em resumo, que: (a) dita norma porta vício material, a violar preceitos fundamentais da Carta Constitucional, notadamente os da isonomia, da liberdade de crença e do livre exercício de cultos religiosos (CF/88, art. 5º, IV e IV, e CE/89, art. 22, § 1º), tanto que estabeleceu restrições à realização de eventos religiosos temporários, mediante outorga de autorização subjetiva exclusiva do Gabinete do Prefeito; (b) o atual prefeito é bispo da Igreja Universal do Reino de Deus, sendo de conhecimento público a perseguição que esta Instituição promove às religiões de matrizes africanas; (c) inegável a importância exercida pelas religiões de matriz africana ou afro-brasileiras no enriquecimento da cultura da nação brasileira; (d) os princípios da Constituição Federal e da Estadual não se coadunam com a ideia de restrição a eventos de caráter religioso, mediante a adoção de critérios subjetivos do Chefe do Executivo Municipal, que lhe permita atuar de forma diferenciada em casos análogos; (e) a República brasileira porta natureza laica (CF/88, art. 19, I), daí a obrigação de o Ente Público garantir, o mais amplamente possível, o pluralismo de ideias (CF/88, art. 1º, V), assegurando a todos os cidadãos tratamento fundamentalmente igual, no gozo dos direitos e garantias declarados na Constituição; (f) indispensável o tratamento isonômico dispensável a todas as religiões; (g) a Lei nº 12.288/2010 combate a intolerância com religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores; (h) constitui dever do Estado a valorização e a difusão das manifestações culturais, em especial das indígenas e afro-brasileiras (CF/88, art. 215, § 1º); (i) o Brasil possui como marca cultural o sincretismo, a diversidade cultural e a integração e respeito das diversas religiões.

O Órgão Especial, por maioria, concedeu o pedido liminar com o fim de suspender a eficácia dos artigos 4º e 8º do Dec. municipal nº 43.219, de 26 de



maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, até o julgamento final da presente representação (pastas 63-64).

O Prefeito do Município do Rio de Janeiro prestou informações, defendendo a constitucionalidade da norma porque: (a) nenhuma norma pode ser interpretada isoladamente, fora do ordenamento do qual faça parte, pois certamente o intérprete seria conduzido a conclusões equivocadas e precipitadas (STF, Pet. 2558); (b) o sistema RIAMFE, composto pelo Dec. nº 43.219/17 e pela Resolução CVL nº 58/2017, em nenhum momento pretendeu restringir as manifestações decorrentes da liberdade religiosa, havendo norma expressa nesse sentido; (c) a única previsão existente na regulamentação é a exigência de “prévio aviso” (Resolução CVL nº 58/2017, art. 2º); (d) a exigência de aviso prévio constitui limitação legítima à liberdade de reunião, com assento nos próprios dispositivos das Cartas Federal e Estadual (CF/88, art. 5º, XVI, e CE/89, art. 23), certo que compete ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da Administração” (CF/88, art. 84, VI); (e) a legislação municipal é mais flexível do que as Constituições Federal e Estadual, uma vez que só exige o prévio aviso naquelas situações em que haja a possibilidade de impacto decorrente da reunião; (f) a limitação do uso de bem público pelos demais particulares, a obstrução de vias públicas, a finalidade comercial e a utilização de equipamentos não destinados ao uso residencial são fatores norteadores do enquadramento da atividade como “evento”, para fins de realização de “*Consulta Prévia*” e “*Pedido de Autorização*”; (g) a finalidade e a estrutura do evento que se pretende realizar são levados em consideração na análise deste enquadramento, sendo que o objetivo principal do decreto é desburocratizar a realização de eventos na Cidade do Rio de Janeiro; (h) a possibilidade de revogação da autorização de evento deve se dar segundo situações previamente delimitadas na regulamentação (art. 7º), por motivo de conveniência e oportunidade, consoante a *teoria dos poderes implícitos* (verbete 473, da Súmula do STF); (i) tem aplicação os princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; (j) o art. 8º do Dec. nº 43.219/17 é mera reprodução do art. 11 do Dec. 40.711/15 e outros similares, assim como o art. 2º do Dec. nº 43.219/17 é reprodução quase literal do art. 4º do Dec. nº 40.711/15 e outros similares; (k) antes do Dec. nº 40.711/15 já vigoraram os Dec. nº 29.881/08 e 19.989/00, todos com as mesmas previsões, sem que tivesse havido qualquer problema ou sido identificada inconstitucionalidade ou ofensa à ordem jurídica (pasta 34).

A Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro arguiu, em preliminar, a parcial perda do objeto da ação, tendo em vista a alteração substancial do art. 4º do Dec. nº 43.219/17. No mérito, manifestou-se pela improcedência dos pedidos (pasta 90).

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se pela procedência do pedido (pasta 381).



O Ministério Público opinou pela procedência (pastas 356 e 392).

Em apenso, a representação por inconstitucionalidade nº 0040967-92.2017.8.19.0000, na qual a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro inquina de inconstitucional a íntegra do Dec. municipal nº 43.219, de 26 de maio de 2017, que institui o “*Sistema Rio Ainda Mais Fácil Eventos - RIAMFE*”, que “*simplifica os procedimentos relativos à autorização e à realização de eventos e produções de conteúdo audiovisual em áreas públicas e particulares no Município do Rio de Janeiro*”, bem como a Resolução CVL nº 58, de 31 de maio de 2017 (pastas 02-06, do anexo 1).

A inicial pondera, em resumo, que: (a) ilegal se mostra o cerceio do direito de reunião (CE/89, art. 23 e ADIN nº 1.969), na medida em que o aludido decreto recai sobre “*concentração de público, em áreas abertas ou fechadas, particulares ou não*” (art. 2º), podendo a realização de evento ou de produção de conteúdo audiovisual ser “*revogada a qualquer tempo*” (art. 7º); (b) necessária a *interpretação conforme à Constituição*; (c) regular o exercício das liberdades constitucionais de manifestação de pensamento e expressão, em sentido lato, além do direito de acesso à informação (CF/88, art. 5º); (b) inconstitucional a restrição ao direito de culto, manifestação política, artística e cultural (Resolução CVL nº 58, art. 2º); (c) a Lei municipal nº 2.580/97 proíbe a exigência de alvará para os templos religiosos; (d) o Decreto atacado não possui o condão de criar, extinguir ou modificar direitos, na medida em que decretos autônomos só são admitidos nas situações expressas na norma (CF/88, art. 84, CE/89, art. 145, e Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, art. 107); (e) há inconstitucionalidade por arrastamento.

O Órgão Especial, por maioria, concedeu o pedido liminar com o fim de suspender a eficácia dos artigos 4º e 8º do Dec. municipal nº 43.219, de 26 de maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, até o julgamento final da presente representação (pastas 63-64, da representação por inconstitucionalidade nº 0035850-23.2017.8.19.0000).

Decisão do relator admitiu dezesseis interessadas, associações civis, na qualidade de *amicus curiae* (pastas 146 e 231).

O Prefeito do Município do Rio de Janeiro prestou informações, arguindo, em preliminar, a ilegitimidade ativa, por ausência de pertinência temática. No mérito, defende a constitucionalidade da norma, reeditando os argumentos lançados na representação por inconstitucionalidade nº 0035850-23.2017.8.19.0000 (pasta 34 daquela demanda e pasta 37, da presente ação).



A Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro reiterou as informações, arguindo, em preliminar, a ilegitimidade ativa, e, no mérito, manifestou-se, pela improcedência do pedido (pasta 119).

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se pela procedência do pedido (pasta 271).

O Ministério Público opinou pela procedência (pasta 279).

Veja-se, quanto à preliminar, que a pertinência temática se traduz na relação de congruência entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade representante e o conteúdo material da norma questionada. Constitui entidade de classe a pessoa jurídica que, por disposição estatutária, atua na defesa dos interesses e prerrogativas dos membros da categoria que representa. A unidade material funda-se na reunião de esforços destinados ao alcance de objetivos comuns, com o fim de obtenção de melhorias institucionais e aprimoramento de seus membros, de forma homogênea, com comunhão e identidade de valores, aptos a identificar os associados como membros de determinada classe.

A arguição em testilha não se amolda a essa estrutura conceitual.

A Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro é parte legítima para o aforamento de representação por inconstitucionalidade de lei municipal, consoante estatui a Carta Estadual, em regra de simetria com a do art. 103, IX, da Carta Magna, *verbis*:

“Art. 162 - A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual”.

Assim opinou o parecer ministerial (pasta 279), *verbis*:

*“(…) a Ordem dos Advogados do Brasil não pode ser equiparada aos demais órgãos de fiscalização profissional, cuja legitimidade para a propositura de Representação de Inconstitucionalidade tem sido questionada. Ao contrário, a OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas e possui finalidade institucional, tendo interesse na propositura da demanda.
(…) Em nível estadual, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro prevê, no artigo 162, que a Representação de Inconstitucionalidade pode ser proposta pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, motivo pelo qual não há que se exigir*



a comprovação de pertinência temática na hipótese. Ante o exposto, opina o Ministério Público seja rechaçada a preliminar de ilegitimidade ativa ad causam”.

Averbe-se precedente do STF, v.g.:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. (...). INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 12. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade ad causam universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, ex vi do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado. (...)” (ADI 4650, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015).

Rejeita-se, destarte, a objeção preliminar arguida na RI nº 0040967-92.2017.8.19.0000.

Passa-se à análise meritória.

Na estrutura federativa brasileira, os estados-membros e os municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Aos entes federados, por simetria, impõe-se a observância dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União. Os estados-membros e os municípios obrigam-se a reproduzir, em suas Leis Maiores, o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências (CE/89, art. 7º).

O Dec. municipal nº 43.219, de 26 de maio de 2017, reputado inconstitucional pelos representantes, instituiu o sistema *“Rio Ainda Mais Fácil Eventos - RIAMFE”, instrumento digital destinado a receptionar, processar, armazenar e emitir autorizações relativas ao procedimento administrativo de autorização de eventos e para produção de conteúdo audiovisual”.*

Eis a norma impugnada, *verbis*:

*“DECRETO RIO Nº 43.219 DE 26 DE MAIO DE 2017
Institui o Sistema “Rio Ainda Mais Fácil Eventos - RIAMFE”, simplifica os procedimentos relativos à autorização e à realização de eventos e produções de conteúdo audiovisual em áreas públicas e particulares no Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, e*

CONSIDERANDO a necessidade da Administração Pública de aperfeiçoar o desempenho na análise e na autorização dos pedidos para a realização de eventos temporários nas áreas públicas e privadas do Município; CONSIDERANDO a necessidade de constante manutenção e aperfeiçoamento da simplificação de procedimentos de licenciamento de eventos e de produções de conteúdo audiovisual, como forma de fomento às atividades econômica e cultural, aliada à premência de se conferir transparência e celeridade a tais procedimentos; CONSIDERANDO que a autorização de eventos e de produções de conteúdo audiovisual em áreas públicas e particulares sujeita-se, em regra, a decisão discricionária e a critérios de conveniência e oportunidade, DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o sistema "Rio Ainda Mais Fácil Eventos - RIAMFE", instrumento digital destinado a receptionar, processar, armazenar e emitir autorizações relativas ao procedimento administrativo de autorização de eventos e para produção de conteúdo audiovisual.

§ 1º O processamento das consultas prévias e das autorizações para a realização de eventos e de produção de conteúdo audiovisual no âmbito do Município serão realizadas pela aplicação de fluxo único de trabalho, contínuo e ordenado, a fim de se obter resultados rápidos, transparentes e satisfatórios, além do conhecimento pleno do panorama desses eventos através do Sistema de Licenciamento Eletrônico - RIAMFE.

§ 2º Os procedimentos necessários à execução deste Decreto serão objeto de regulamentação a cargo da Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL.

Art. 2º Para efeito do disposto no § 1º do art. 1º deste Decreto, considera-se evento, todo exercício temporário de atividade econômica, cultural, esportiva, recreativa, musical, artística, expositiva, cívica, comemorativa, social, religiosa ou política, com fins lucrativos ou não, que gere:

I - concentração de público, em áreas abertas ou fechadas, particulares ou não;
II - intervenção em logradouro público, ainda que não enseje a hipótese do inciso I;
III - ações promocionais em logradouros públicos e a realização de espetáculos pirotécnicos em quaisquer locais, observado o disposto no § 2º deste artigo;
IV - a prestação de serviços ou o comércio temporário, exercido em caráter complementar ou auxiliar de outra atividade caracterizada como evento, na mesma área e horário, mediante o uso de equipamentos fixos ou móveis, tais como quiosques, estandes, boxes, módulos, veículos, carrocinhas e similares, devendo a autorização ser concedida para cada unidade de prestação de serviços ou de comércio;

V - aglomerações transitórias em qualquer edificação ou estabelecimento, tais como festas, comemorações, espetáculos musicais e congêneres, feiras, convenções, congressos, seminários e similares;

VI - aglomerações transitórias em edificação ou estabelecimento particular, desde que o uso previsto ou o licenciamento permanente já não inclua a possibilidade de exercício da atividade pretendida.

§ 1º O interessado em incluir atividade permanente à licença conferida pelo Alvará de Licença para Estabelecimento ou no Alvará de Autorização Especial, nos termos previstos no Decreto nº 41827, de 15 de junho de 2016, deverá providenciá-la junto ao órgão competente, atendendo as respectivas exigências e determinações regulamentares.

§ 2º A autorização para espetáculos pirotécnicos deverá ser requerida separadamente, mesmo que a atividade venha a se realizar em caráter complementar e no mesmo ambiente do evento principal.

Art. 3º Considera-se produção de conteúdo audiovisual, para os fins deste Decreto, toda e qualquer atividade cujo produto principal se dê exclusivamente pela fixação ou

transmissão de imagens, acompanhadas ou não de sons, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão.

~~Art. 4º Competirá ao Gabinete do Prefeito a outorga da autorização de que trata este Decreto e à Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização - CLF - a ação fiscalizatória sobre as atividades desenvolvidas pelos particulares.
Parágrafo único. A gestão do sistema RIAMFE será exercida pela CLF ou pelo Gabinete do Prefeito~~

Art. 4º A competência para análise e outorga da autorização para realização de eventos em áreas públicas e privadas do Município fica delegada aos seguintes órgãos:

I - à Coordenadoria Geral de Promoção de Eventos da Subsecretaria de Comunicação Governamental - CGPE, da Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL, quando se tratar de eventos com público estimado de mais de mil pessoas e os realizados em áreas públicas da orla marítima, Aterro do Flamengo, Quinta da Boa Vista, Alto da Boa Vista, Parque Ari Barroso, Lagoa Rodrigo de Freitas, Parque Olímpico, Parque de Madureira e Orla Conde;

II - à Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização/CLF, da Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, nos demais casos. (Redação dada pelo Decreto nº 43.604/2017)

Art. 5º A realização de eventos ou de produção de conteúdo audiovisual sem autorização acarretará a aplicação das sanções previstas nos arts. 123 e 141 do CTM, sem prejuízo de outras penalidades e providências, notadamente a interdição imediata da atividade e a apreensão de equipamentos.

Art. 6º Ficam a empresa pública Rio Eventos Especiais (Riocentro), a Subsecretaria Municipal de Esporte e Lazer (SUBEL), a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e a Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro (RioTur) obrigadas a:

I - consultar previamente o RIAMFE a ocorrência de atividades já programadas ou autorizadas para o mesmo local e horário, a fim de evitar sobreposição ou cumulatividade de eventos;

II - enviar à Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP) e à CLF toda informação referente a evento que, por suas características e duração, impeça ou restrinja a realização de outros no mesmo local.

Art. 7º A aprovação de Consulta Prévia ou a Autorização para a realização de evento ou de produção de conteúdo audiovisual será revogada a qualquer tempo em caso de:

I - autorização ou previsão superveniente de realização de outro evento ou de produção de conteúdo audiovisual cuja realização seja incompatível com os termos do deferimento anterior, em razão de:

- a) sobreposição excludente em área pública;*
 - b) necessidade de prevenir inconvenientes à normalidade de circulação de veículos;*
 - c) necessidade de conter impactos cumulativos;*
 - d) quaisquer particularidades que recomendem a revisão da decisão;*
- II - razão de interesse público, conveniência e oportunidade.*

§ 1º A fundamentação da revogação prevista no inciso I deste artigo deverá explicitar as razões da preferência, sempre que o evento ou produção de conteúdo audiovisual posteriormente autorizado for de iniciativa de particular.

§ 2º A revogação poderá ser substituída pelo indeferimento do requerimento de autorização, sem prejuízo da necessidade de fundamentação exigida no § 1º deste artigo, quando for o caso.

Art. 8º O Gabinete do Prefeito poderá impor, a qualquer tempo, restrições aos eventos ou produções de conteúdo audiovisual autorizados, inclusive durante a sua



realização, sempre que o exigir a proteção de interesse público. Art. 9º Observado o disposto no Decreto nº 25.007, de 6 de janeiro de 2005, caberá ao Gabinete do Prefeito a competência para declarar os eventos de interesse cultural, turístico, desportivo ou social que façam jus à isenção prevista no inciso VIII do art. 136 do CTM.

Art. 10. A veiculação de publicidade em eventos sujeita-se a procedimento específico de autorização, nos termos da legislação aplicável.

Art. 11. Ficam revogados os Decretos nºs 40.711, de 08 de outubro de 2015, 42.930 de 10, de março de 2017 e 43.091, de 28 de abril de 2017.

Art. 12 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo os seus efeitos após quinze dias para as disposições referentes a eventos e em cinquenta dias para as disposições referentes a produções de conteúdo audiovisual. Rio de Janeiro, 26 de maio de 2017 - 453º da Fundação da Cidade.

MARCELO CRIVELLA - D.O. RIO 29.05.2017”.

Na via concentrada de controle da constitucionalidade das leis municipais, o paradigma de contraste é a Constituição do respectivo estado-membro. O destinatário da norma é o Executivo do governo estadual, porém o art. 343 da CE/89, fundado no princípio da simetria, manda aplicar a norma às administrações municipais. É a hipótese do caso vertente, na medida em que o decreto impugnado impõe restrições à realização de eventos de natureza “econômica, cultural, esportiva, recreativa, musical, artística, expositiva, cívica, comemorativa, social, religiosa ou política, com fins lucrativos ou não”, cuja autorização deve ser outorgada pelo Gabinete do Prefeito, que “poderá impor a qualquer tempo restrições aos eventos, inclusive durante a sua realização”.

Recorde-se a lição doutrinária:

“Inconstitucionalidade formal

Os vícios afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final. (...)” (“Curso de Direito Constitucional”, 2ª edição, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, Editora Saraiva, 2008, pág. 1011-1012).

Dispõe a Carta Constitucional:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;



b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”.

O decreto em exame, do Chefe do Poder Executivo municipal, é inadequado para modificar, criar ou extinguir direitos já resguardados pela Carta Estadual. Vê-se que não se trata de decreto regulamentar, mas, sim, de norma autônoma, que inova, ainda que parcialmente, a ordem jurídica municipal, por isto que passível de controle de constitucionalidade, ao que tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal - *“cabível a propositura de ADI contra o decreto do executivo que assume aspecto flagrantemente autônomo. Ou seja: quando, no todo ou em parte, não regulamenta lei, apresentando-se como ato normativo independente que inova na ordem jurídica, criando, modificando ou extinguindo direitos e deveres”* (ADI 5609/AM, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, 25.06.17).

Entre os princípios a que devem obediência os órgãos e entidades de todas as esferas da administração pública, encontra-se o da legalidade (CF/88, art. 37, *caput*), significando que o administrador só pode atuar na conformidade da lei e segundo os seus parâmetros. Havendo dissonância entre a conduta e a lei, o ato administrativo padece de vício atraente de invalidação, insuscetível de sanção ou convalidação, cujo exame se insere no controle de legalidade de que o verbete 473, da Súmula do STF, incumbe o Judiciário: *“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 os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”*.

Ao admitir a imposição de restrições à realização de eventos de natureza *“econômica, cultural, esportiva, recreativa, musical, artística, expositiva, cívica, comemorativa, social, religiosa ou política, com fins lucrativos ou não”*, cuja autorização submete à discricção do Gabinete do Prefeito, e, após, pela Coordenadoria Geral de Promoção de Eventos da Subsecretaria de Comunicação Governamental - CGPE, da Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL, que *“poderá impor a qualquer tempo restrições aos eventos, inclusive durante a sua realização”*, a norma em testilha violou preceitos fundamentais da Carta Constitucional e da Carta Estadual (CF/88, art. 5º, IV e VI, e CE/89, art. 22, §§ 1º e 2º), porque os submetem a critérios ao talante, exclusivo e pessoal, da discricção conferida ao Gabinete do Prefeito. Recorde-se o teor das normas constitucionais desafiadas pelo decreto:

(a) CF/88, art. 5º, IV – “É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”;

(b) CF/88, art. 5º, VI – “É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”;

(c) CE/89, art. 22 – “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito de resposta proporcional ao agravo, além da

indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação de qualquer daqueles direitos.

§ 1º É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção dos locais de culto, suas liturgias e seguidores.

§ 2º Não serão admitidas a pregação da intolerância religiosa ou a difusão de preconceitos de qualquer espécie”.

A superveniente alteração da redação do art. 4º, do Decreto nº 43.219/2017, não induz a perda de objeto da ação. Isto porque houve apenas a transferência da competência entre órgãos do Poder Executivo Municipal, vale dizer, do “Gabinete do Prefeito” para a “Coordenadoria Geral de Promoção de Eventos da Subsecretaria de Comunicação Governamental - CGPE, da Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL”. A substância da norma permanece inalterada, daí a necessidade de verificação dos vícios apontados pelos Representantes em ambas as demandas.

Sobre o direito de reunião, cujo fim é a manifestação do pensamento, dispõem, respectivamente, a Carta Constitucional e a Estadual, *verbis*:

(a) “Art. 5º, XVI – “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente””.

(b) “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição”.

(c) “Art. 23. Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo exigido apenas prévio aviso à autoridade.

Parágrafo único. A força policial só intervirá para garantir o exercício do direito de reunião e demais liberdades constitucionais, bem como para a defesa da segurança pessoal e do patrimônio público e privado, cabendo responsabilidade pelos excessos que cometer.

Averbem-se lições doutrinárias:

“A manifestação do pensamento é livre e garantida em nível constitucional, não aludindo a censura prévia em diversões e espetáculos públicos. Os abusos porventura ocorridos no exercício indevido da manifestação do pensamento são passíveis de exame e apreciação pelo Poder Judiciário com conseqüente responsabilidade civil e penal de seus autores, (...). Atualmente, como ressalta Pinto Ferreira, “o Estado democrático defende o conteúdo essencial da manifestação da liberdade, que é assegurado tanto sob o aspecto



positivo, ou seja, proteção da exteriorização da opinião, como sob o aspecto negativo, referente à proibição de censura”.

(...)

A Constituição Federal prevê que ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, (...), pois “a liberdade de consciência constitui o núcleo base de onde derivam as demais liberdades do pensamento. É nela que reside o fundamento de toda a atividade político-partidária, cujo exercício regular não pode gerar restrição aos direitos de seu titular” (José Celso Mello Filho, “*Constituição Federal Anotada*”, 1986).

(...)

A conquista constitucional da liberdade religiosa é verdadeira consagração de maturidade de um povo, pois, como salientado por Themistocles Brandão Cavalcanti, é ela verdadeiro desdobramento da liberdade de pensamento e manifestação (“*Princípios gerais de direito público*”, 1966).

A abrangência do preceito constitucional é ampla, pois sendo a religião o complexo de princípios que dirigem os pensamentos, ações e adoração do homem para com Deus, acaba por compreender a crença, o dogma, a moral, a liturgia e o culto. O constrangimento à pessoa humana de forma a renunciar sua fé representa o desrespeito à diversidade democrática de ideias, filosofias e a própria diversidade espiritual.

(...)

Assim, a Constituição Federal, ao consagrar a inviolabilidade de crença religiosa, está também assegurando plena proteção à liberdade de culto e a suas liturgias. (...) a liberdade de convicção religiosa abrange inclusive o direito de não acreditar ou professar nenhuma fé, devendo o Estado respeito ao ateísmo (Paolo Barile, “*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*”, 1984).

(“Direito Constitucional”, 22ª ed., pág. 40-42, Alexandre de Moraes, Ed. Atlas, 2007, São Paulo).

Todos têm direito ao pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, cabendo ao Estado apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, protegendo as culturas populares, indígenas, afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (CF/88, art. 215). Por outro giro, cediço que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios embarçar o funcionamento de cultos religiosos ou igrejas ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (CF/88, art. 19).

Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102, III), no julgamento da ADIN nº 1.969, quanto ao descabimento de restrição ao direito de reunião, v.g.:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas. II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung). III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99” (ADI 1969, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2007).

A razoabilidade é princípio conformador de direito material, relacionado à adequação dos meios aos fins, sopesadas a intensidade da medida e a finalidade da concepção da norma, respaldada nos princípios da legalidade e do devido processo legal. Eis a orientação doutrinária:

“Princípio da razoabilidade

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o sendo normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento à finalidades da lei atributiva da discricção manejada. (...).

Princípio da proporcionalidade

Em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade. Merece um destaque próprio, uma referência especial, para ter-se maior visibilidade da fisionomia específica de um vício que pode surgir e entremostrarse sob esta feição de desproporcionalidade do ato, salientando-se, destarte, a possibilidade de correção judicial arrimada neste fundamento. Posto que se trata de um aspecto específico do princípio da razoabilidade, compreende-se que sua matriz constitucional seja a mesma. Isto é, assiste nos próprios dispositivos que consagram a submissão da Administração do cânone de legalidade. O conteúdo substancial desta, como visto, não predica a mera coincidência da conduta administrativa com a letra da lei, mas reclama adesão ao espírito dela, à finalidade que a anima. Assim, o respaldo do princípio da proporcionalidade não é outro senão o art. 37 da Lei Magna, conjuntamente com os artigos 5º, II e 84, IV. O fato de se ter que buscá-lo pela trilha assinalada não o faz menos amparado, nem menos certo ou verdadeiro, pois tudo aquilo que se encontra implicado em um princípio é tão certo e verdadeiro quanto ele.” (“Curso de Direito Administrativo”, Celso Antônio Bandeira de Mello, 21ª Edição, 2006, pág. 105-108).

A lei também mereceu censura da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (pasta 381 da RI nº 0035850-23.2017.8.19.0000 e pasta 271, da RI nº 0040967-92.2017.8.19.0000, respectivamente), *verbis*:

(a) “(...) A norma ora impugnada inova em matéria do exercício ao direito de reunião, restringindo a ocorrência de eventos para além dos limites autorizados no texto constitucional, ao submeter tais atividades à outorga da autorização ao Gabinete do Prefeito, como descreve o art. 4º, bem como ao impor, a qualquer tempo, restrições aos eventos autorizados, inclusive durante sua realização, conforme previsto no art. 8º.

O Estado (...) deve ter o papel de não impedir ou dificultar as ações dos titulares do direito de reunião, assim como o de livre expressão e manifestação do pensamento, utilizando como fatores restritivos apenas aquelas condicionantes expressamente consignadas no texto constitucional, quais sejam, a não utilização de armas, a não frustração de reunião anteriormente agendada para o mesmo local e o mero prévio aviso.

Flagrante, pois, a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados por vício material, pelo que se impõe a procedência do pedido.

(...) o que se vê, portanto, com todas as vênias, é a extrapolação pelo Poder Executivo do seu Poder Regulamentar, sobrepunando-se à competência legislativa, visto que cabe a este legislar sobre a restrição de liberdades fundamentais.

Sendo assim, também por inconstitucionalidade formal do diploma combatido, resta demonstrada a procedência do pedido”.

(b) “(...) Ao restringir a ocorrência de eventos, mediante a exigência de autorização prévia, e cominar sanção àqueles que realizarem eventos sem autorização, o diploma legal em tela incorre em indiscutível inconstitucionalidade material.

(...) o Decreto impugnado vai muito além da mera disciplina interna da Administração Pública, como autorizado pelo art. 145, VI, da Constituição do Estado, estabelecendo limitações aos particulares no exercício de liberdade constitucional.

(...) São essas as razões que apontam para a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 43.219, de 26 de maio de 2017, e da Resolução CVL nº 58/2017, ambos do Município do Rio de Janeiro”.

Discorre o parecer ministerial (pastas 356 e 392, da RI nº 0035850-23.2017.8.000 e pasta 279, da RI nº 0040967-92.2017.8.19.000, respectivamente), verbis:

(a) “Representação por Inconstitucionalidade. Arts. 4º e 8º, do Decreto nº 43.219, de 26 de maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, que “Institui o Sistema ‘Rio Ainda Mais Fácil Eventos – RIAMFE’, simplifica os procedimentos relativos à autorização e à realização de eventos e produções de conteúdo audiovisual em áreas públicas e particulares no Município do Rio de Janeiro”. Restrições ao direito de reunião fora dos condicionantes expressos no texto constitucional, afetando, ainda, as manifestações coletivas de cunho religioso. Decreto que vai além da mera organização e funcionamento da Administração Pública. Violação à reserva legal. Procedência da Representação”.

(b) “(...) O Decreto regula o exercício do direito de reunião, sobre o qual a doutrina traça as seguintes características:

A liberdade de reunião pode ser vista como ‘instrumento da livre manifestação de pensamento, aí incluído o direito de protestar’. Trata-se de “um direito à liberdade de expressão exercido de forma coletiva”. Junto com a liberdade de expressão e o direito de voto, forma o conjunto das bases estruturantes da democracia. O direito de reunião está assim expresso no art. 5º, XVI, da Constituição: “Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião

anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente’.

Trata-se, bem se vê, de um direito individual, mas de exercício coletivo”.

(c) *“Esse não foi o intuito do Poder Constituinte ao traçar restrições diretas à liberdade de reunião, conforme explica Paulo Gustavo Gonet Branco:*

“A Constituição submete a liberdade de reunião a dois condicionantes expressos. Exige que o encontro não frustre outro, anteriormente convocado para o mesmo local, e impõe que seja dado prévio aviso à autoridade competente.

Essas duas exigências podem ser entendidas, pelo menos em parte, de modo conjugado. Quis o constituinte que não se impossibilitasse materialmente o direito de reunião pelo fato de duas manifestações estarem marcadas simultaneamente para o mesmo lugar. Em casos de coincidência dessa ordem, valerá o critério da precedência na convocação, que haverá de ser apurado a partir do aviso dado à autoridade competente.

O prévio aviso, evidentemente só tem cabimento em se tratando de reunião marcada para ocorrer em espaço aberto e público – não tem razão de ser no caso de encontro marcado para acontecer em lugares privados -, por exemplo, nas dependências de um sindicato.

O exercício do direito de reunião não está submetido a assentimento antecipado do Poder Público. O prévio aviso é apenas o anúncio do exercício de um direito. Trata-se de uma comunicação, e não de um pedido de permissão. O prévio aviso figura ato que confere publicidade ao exercício programado de um direito constitucional.

Na Constituição de 1967/1969, o § 27 do art. 153 abria margem para que o legislador atribuísse ao Executivo a faculdade de designar os lugares em que o direito de reunião seria admitido a Constituição de 1988 não repete tal possibilidade de restrição. A ideia democrática de que todo logradouro público é, em princípio, um lugar não somente de trânsito, mas também de participação, de protesto e de manifestação, foi adotada pelo constituinte de 1988.

A par de prevenir coincidências de manifestações, o aviso prévio abre oportunidade para que a autoridade venha opor-se à reunião, se da notícia dada surgir claro o conflito irreduzível com outros valores constitucionais. Se a Administração não encontrar motivo que impeça a reunião, não lhe cabe ditar nenhum tipo de ato de assentimento ou de concordância – pois o direito, repita-se, não depende do consentimento do Poder Público. (...)”.

(d) *“(...) Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro”, 41ª Edição, editora Malheiros, 2015, afirma que (g.n.):*

“O poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV) e por isso mesmo indelegável a qualquer subordinado. (...)”.

“Decreto independente ou autônomo: é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos praeter legem para suprir a omissão do legislador, desde que não invadam as reservas da lei, isto é, as matérias que só por lei podem ser reguladas. A atual redação do art. 84, VI, da CF outorga ao Presidente da República baixar decreto autônomo, nas condições ali previstas (v. cap. III, item 6 e



rodapé 25). E na ADC 12 o STF entendeu que a Res. 07/2005 sobre nepotismo é ato normativo autônomo, fundado apenas nos princípios da Carta Magna”.

(e) “Representação por Inconstitucionalidade. Decreto nº 43.219, de 26 de maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, que “Institui o Sistema ‘Rio Ainda Mais Fácil Eventos – RIAMFE’, simplifica os procedimentos relativos à autorização e à realização de eventos e produções de conteúdo audiovisual em áreas públicas e particulares no Município do Rio de Janeiro”. Resolução CVL nº 58, publicada em 31 de maio de 2017, que “Aprova o regulamento do Sistema Rio Ainda Mais Fácil Evento – RIAMFE”. Restrições ao direito de reunião fora dos condicionantes expressos no texto constitucional. Decreto que vai além da mera organização e funcionamento da Administração Pública. Violação à reserva legal. Procedência da Representação”.

O decreto em comento, tal como editado, destarte, porta vício atraente de declaração inconstitucionalidade, na medida em que, afrontando a natureza meramente regulamentar do decreto, faz dele uso para violar garantias fundamentais inscritas nas Cartas Constitucionais da República e do Estado do Rio de Janeiro, notadamente quanto ao direito de reunião.

Resta ponderar sobre os efeitos da declaração, cuja deliberação exige o *quorum* qualificado de dois terços.

Dos efeitos *ex tunc* da declaração, ordinariamente cabíveis na espécie, não resultariam lesão a interesse social relevante, nem insegurança jurídica, como decorreria, por exemplo, de norma veiculadora de benefício de natureza alimentar. Motivo não há, destarte, para aplicar-se a modulação dos efeitos temporais da decisão de declaração de inconstitucionalidade, autorizada, com caráter excepcional, no art. 27 da Lei nº 9.868/99, de molde a que a decisão produzisse efeitos *ex nunc*.

Eis os motivos de votar por que se julgue procedente a representação, para **declarar-se a inconstitucionalidade do Dec. municipal nº 43.219, de 26 de maio de 2017, do Município do Rio de Janeiro, bem como da Resolução CVL nº 58, de 31 de maio de 2017**, com sua ordinária eficácia *ex tunc*.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 2019.

Desembargador **JESSÉ TORRES**
Relator