



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

A **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL,  
SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com sede na Av. Marechal  
Câmara, nº 150, Centro, Rio de Janeiro, inscrita no CNPJ sob o nº  
33.648.981/0001-37, vem, por seus procuradores abaixo assinados (doc. 1), com  
fulcro no art. 125, § 2º da Constituição da República e no art. 162 da Constituição  
do Estado do Rio de Janeiro, propor a presente:

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE,  
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**

que tem por objeto atacar o **DECRETO DO MUNICÍPIO DO RIO DE  
JANEIRO Nº 43.219 DE 26 DE MAIO DE 2017** e a **RESOLUÇÃO CVL Nº  
58** publicada no D.O de 31 de maio de 2017, que instituiu a exigência de “Alvará  
de Autorização Especial” para a realização de eventos de diversas naturezas,  
públicos ou privados, em lugares fechados ou abertos, aplicando pena, inclusive  
de interdição, aos infratores, haja vista a patente violação aos arts. 23º, caput, e



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

143 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, conforme as razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

**I - LEGITIMIDADE ATIVA DA OAB/RJ**

1- A Constituição Estadual, em seu art. 162, enumera os legitimados para propor representação de inconstitucionalidade de atos normativos estaduais ou municipais, conforme transcrição a seguir:

*“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 Assembléia 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 Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.”* (grifou-se)

2- Todavia, por mais que haja previsão expressa na CE/RJ conferindo ao Conselho Seccional da OAB/RJ legitimidade para a propositura da RI, o TJ-RJ, em algumas decisões, vem entendendo que é necessária a comprovação de “pertinência temática” para que haja a possibilidade do julgamento da ação, extinguindo qualquer RI que não demonstre o patente interesse da advocacia que foi lesado pela lei ou por ato normativo estadual ou municipal. Não é, no entanto, o que determina o § 2º do artigo 125 da Carta Política, cujo teor é o seguinte:



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Seção do Estado do Rio de Janeiro**  
**Procuradoria**

*“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os Princípios estabelecidos nesta Constituição.*

*§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.*

*§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. ” (Grifos da Autora)*

3- Assim, conclui-se que há expressa autorização constitucional para a adoção de RI no âmbito dos Estados-membros, sendo vedada apenas a atribuição de legitimação para agir a um único órgão.

4- Nesse contexto, e de acordo com o princípio da simetria, sendo o Conselho Federal da OAB legitimado universal à propositura de representações de inconstitucionalidade (ADIN's ou RI's), no âmbito estadual, sob pena da quebra do mesmo princípio constitucional, as Seccionais serão igualmente legitimadas universais quando constarem como legitimadas na Constituição do Estado-membro.

## **II - DO CABIMENTO**

5- Nos termos do § 2º do art. 125 da Carta Magna (art. 160, inciso IV, “a) ” da CE/RJ), “*cabe aos Estados a instituição de representação de*



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

*inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão*”. Ou seja, é de competência dos Estados-membros a instituição de ação concentrada para defesa da Constituição Estadual de leis ou atos normativos municipais ou estaduais que vão de encontro ao seu conteúdo.

6- No caso em tela, como será exaustivamente demonstrado nos tópicos a seguir, a norma, geral e abstrata, cria, por decreto, ilegal limitação ao exercício do direito de propriedade, de liberdade de culto, de manifestação política, artística ou cultural. Tirante isto, por criar limitação indevida ao direito de reunião e obrigação não existe em lei, se configura como verdadeiro decreto autônomo, razão pela qual deve ser extirpado do ordenamento jurídico fluminense por afronta às CF e CE/RJ respectivamente.

7- Dessa forma, é manifesta a possibilidade de impugnação do aludido ato normativo por via de Representação de Inconstitucionalidade, sendo incontestado o seu cabimento haja vista a manifesta ausência de compatibilidade vertical entre o decreto e as Constituições do Estado e da República.

**III – DO ATO NORMATIVO ATACADO**

8- Para análise dos atos municipais atacados, é necessária a sua juntada à presente peça processual, o que se faz através da reprodução do dispositivo abaixo, bem como através de arquivo em pdf anexado a este procedimento. Eis o que reza o Decreto Municipal 4.3219/2017:



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

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 recepcionar, 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



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

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.



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

§ 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. 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:



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

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





***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

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 artigo 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 ano da fundação da Cidade.

MARCELO CRIVELLA

9- Para que a compreensão dos pontos a serem atacados fique apreensível de maneira facilitada, por razões didáticas serão separadas em tópicos as violações às normas das Constituições Federal e Estadual.

**III. I – DO ILEGAL CERCEAMENTO DO DIREITO DE REUNIÃO**

10- Conforme será observado a seguir, o referido Decreto Municipal viola frontalmente a Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que proíbe,



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

**expressamente**, a exigência de autorização pelo Estado para o exercício do direito de reunião pacífica em locais abertos. Veja-se:

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.

11- Todavia, o Decreto Municipal, prevê, em seu artigo 2º, o seguinte:

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;**

E ainda:



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

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.

12- Percebe-se, assim, que há clara previsão na normativa municipal de restrição ao direito de reunião, além de o fato desta restrição de dar de maneira eminentemente discricionária, a critério da vontade da Administração Municipal. A constituição, por sua vez, exige apenas comunicação prévia e que não haja outro evento marcado para o mesmo local e horário.

13- Neste sentido, é gritante a inconstitucionalidade da norma. Assim, inclusive, já se manifestou o STF em outros casos análogos:

Cabível o pedido de "interpretação conforme à Constituição" de preceito legal portador de mais de um sentido, dando-se que ao



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

menos um deles é contrário à CF. A utilização do § 3º do art. 33 da Lei 11.343/2006 como fundamento para a proibição judicial de eventos públicos de defesa da legalização ou da descriminalização do uso de entorpecentes ofende o direito fundamental de reunião, expressamente outorgado pelo inciso XVI do art. 5º da Carta Magna. Regular exercício das liberdades constitucionais de manifestação de pensamento e expressão, em sentido lato, além do direito de acesso à informação (...). Nenhuma lei, seja ela civil ou penal, pode blindar-se contra a discussão do seu próprio conteúdo. Nem mesmo a Constituição está a salvo da ampla, livre e aberta discussão dos seus defeitos e das suas virtudes, desde que sejam obedecidas as condicionantes ao direito constitucional de reunião, tal como a prévia comunicação às autoridades competentes. (...) Ação direta julgada procedente para dar ao § 2º do art. 33 da Lei 11.343/2006 "interpretação conforme à Constituição" e dele excluir qualquer significado que enseje a proibição de manifestações e debates públicos acerca da descriminalização ou legalização do uso de drogas ou de qualquer substância que leve o ser humano ao entorpecimento episódico, ou então viciado, das suas faculdades psicofísicas. [ADI 4.274, rel. min. Ayres Britto, j. 23-11-2011, P, *DJE* de 2-5-2012. ] Vide ADPF 187, rel. min. Celso de Mello, j. 15-6-2011, P, *DJE* de 29-5-2014.

"Marcha da Maconha". Manifestação legítima, por cidadãos da república, de duas liberdades individuais revestidas de caráter



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

fundamental: o direito de reunião (liberdade-meio) e o direito à livre expressão do pensamento (liberdade-fim). (...) Vinculação de caráter instrumental entre a liberdade de reunião e a liberdade de manifestação do pensamento. (...) A liberdade de expressão como um dos mais preciosos privilégios dos cidadãos em uma república fundada em bases democráticas. O direito à livre manifestação do pensamento: núcleo de que se irradiam os direitos de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias. Abolição penal (*abolitio criminis*) de determinadas condutas puníveis. Debate que não se confunde com incitação à prática de delito nem se identifica com apologia de fato criminoso. Discussão que deve ser realizada de forma racional, com respeito entre interlocutores e sem possibilidade legítima de repressão estatal, ainda que as ideias propostas possam ser consideradas, pela maioria, estranhas, insuportáveis, extravagantes, audaciosas ou inaceitáveis. O sentido de alteridade do direito à livre expressão e o respeito às ideias que conflitem com o pensamento e os valores dominantes no meio social. Caráter não absoluto de referida liberdade fundamental (CF, art. 5º, IV, V e X; Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 13, § 5º). A proteção constitucional à liberdade de pensamento como salvaguarda não apenas das ideias e propostas prevalecentes no âmbito social, mas, sobretudo, como amparo eficiente às posições que divergem, ainda que radicalmente, das concepções predominantes em dado momento histórico-cultural, no âmbito das formações sociais. O princípio majoritário, que desempenha



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

importante papel no processo decisório, não pode legitimar a supressão, a frustração ou a aniquilação de direitos fundamentais, como o livre exercício do direito de reunião e a prática legítima da liberdade de expressão, sob pena de comprometimento da concepção material de democracia constitucional. A função contramajoritária da jurisdição constitucional no Estado Democrático de Direito. Inadmissibilidade da "proibição estatal do dissenso". Necessário respeito ao discurso antagônico no contexto da sociedade civil compreendida como espaço privilegiado que deve valorizar o conceito de "livre mercado de ideias". O sentido da existência do *free marketplace of ideas* como elemento fundamental e inerente ao regime democrático (AC 2.695 MC/RS, rel. min. Celso de Mello). A importância do conteúdo argumentativo do discurso fundado em convicções divergentes. A livre circulação de ideias como signo identificador das sociedades abertas, cuja natureza não se revela compatível com a repressão ao dissenso e que estimula a construção de espaços de liberdade em obséquio ao sentido democrático que anima as instituições da república. As plurissignificações do art. 287 do CP: necessidade de interpretar esse preceito legal em harmonia com as liberdades fundamentais de reunião, de expressão e de petição. Legitimidade da utilização da técnica da interpretação conforme à Constituição nos casos em que o ato estatal tenha conteúdo polissêmico. [ADPF 187, rel. min. Celso de Mello, j. 15-6-2011, P, *DJE* de 29-5-2014. ] Vide ADI 4.274, rel. min. Ayres Britto, j. 23-11-2011, P, *DJE* de 2-5-2012.



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

14- Dito isto, não restam dúvidas que qualquer limitação ao direito de reunião, senão aquela imposta pela Constituição, vai de encontro ao texto Constitucional.

15- Ainda que por amor ao debate pudesse se considerar como excluído da hipótese de incidência do decreto o direito de reunião, tendo em vista a edição do ato regulamentar consubstanciado na “Resolução CVL nº 58”, esta não tem a forma normativa do Decreto. Se Sua Excelência tivesse convencido de que o Decreto não era mais oportuno, deveria revogá-lo, por meio de outro Decreto.

16- Em todo caso, como já demonstrado, não parece o caso de revogação, mas de anulação do ato administrativo que se encontra irremediavelmente maculado pelo vício da inconstitucionalidade.

**III. II – DA INCONSTITUCIONAL RESTRIÇÃO AO DIREITO DE CULTO, MANIFESTAÇÃO POLÍTICA, ARTÍSTICA E CULTURAL**

17- No mesmo artigo, é possível se perceber que além da regulação do exercício do direito de reunião se encontrar indevidamente regulamentado, há também, uma tentativa de limitar as atividades coletivas de quaisquer naturezas. Desde que haja aglomeração humana, os eventos precisam de alvará do Poder Executivo, sob pena das sanções contidas no Decreto Municipal. Assim, dispõe o artigo 2º já citado e seus incisos:



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

**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;**

**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.**

18- Parece clara a tentativa de o Município do Rio de Janeiro tentar centralizar para si a prerrogativa de autorizar ou não todos os eventos coletivos. O Decreto torna o Ente municipal um verdadeiro Kraken que tem o poder de vida ou morte de quaisquer eventos que aconteçam na cidade, tendo sob seus tentáculos as mais diversas áreas da vida do cidadão carioca.

19- A limitação das atividades artísticas, culturais, religiosas, políticas, esportivas, musicais e etc., em áreas fechadas ou abertas, particulares ou não, configura clara ofensa à Constituição Estadual do Rio de Janeiro, considerada





*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Estado do Rio de Janeiro*  
*Procuradoria*

soberana, de forma que qualquer disposição normativa prevista em decreto ou lei municipal deve ser estabelecida em estrita conformidade com aquela.

20- Para clara compreensão do tema aqui discutido, é de extrema importância destacar a previsão constitucional de nossa Carta Magna, ao incluir no rol dos direitos e garantias fundamentais, a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, de forma que todas as pessoas poderão se associar sem necessidade/obrigatoriedade de permissão, sendo vedada qualquer interferência estatal, exigindo-se apenas a mera comunicação da reunião aos órgãos públicos:

**TÍTULO II**

**DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

**CAPÍTULO I**

**DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**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;**  
**IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;**



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

21- Verifica-se assim que a proibição de atividade religiosa, política, artística e etc. sem alvará de autorização e a cominação de interdição e multa aos infratores, previstas no Decreto impugnado, tolhem um dos mais sagrados direitos ao Estado Democrático de Direito contemporâneo: a liberdade.

22- Trata-se, portanto, de violação de garantia fundamental prevista tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, eis que a liberdade de cultos religiosos, crença e consciência são tutelados constitucionalmente, destacando-se também os tratados internacionais ratificados pelo Brasil e legislação federal que asseguram a mais ampla liberdade de reunião, de culto e de manifestação religiosa.

23- O Supremo, na Adin 1969 já se manifestou no sentido de que a limitação à liberdade de reunião é uma afronta, como se depreende do aresto:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 1969 DF (STF). 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



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

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. (STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade 1969 DF. Tribunal Pleno. Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Julgamento em 28/06/2017. Publicado em 31/08/2007).

24- Ainda que se possa dizer que o julgado mencionado teria mais a ver com o tópico anterior do que com o atual, tal premissa é completamente equivocada, pois imperioso se faz destacar as observações do Ministro Celso de Mello nos autos da ação em questão:

“a) O direito de reunião constitui faculdade constitucionalmente assegurada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País; **b) os agentes públicos não podem, sob pena de responsabilidade criminal, intervir, restringir, cercear ou dissolver reunião pacífica, sem armas, convocada para fim lícito;** c) o estado tem o dever de assegurar aos indivíduos o livre exercício do direito de reunião, protegendo-os, inclusive, contra aqueles que são contrários à assembleia; d) o exercício do direito de reunião independe e prescinde de licença da autoridade policial; e) a interferência do estado nas reuniões legitimamente convocadas é excepcional, restringindo-se, em casos particularíssimos, a prévia



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

comunicação do ato à autoridade do local da assembleia; **h) o direito de reunião, permitindo o protesto, a crítica e a manifestação de ideias e pensamento, constitui instrumento de liberdade dentro do estado moderno**”.

25- As lições do Ministro são preciosas para que se entenda que os direitos fundamentais estão interligados como um emaranhado de fios que tecem a grande teia constitucional que permeia o ordenamento jurídico. A limitação ao direito de reunião influi, de igual modo, nos outros direitos decorrentes da união de pessoas com um objetivo comum, qual sejam: profetizar e exercer a fé; gozar da arte; participar de atividade esportiva, militar politicamente ou realizar atividade de qualquer natureza que exija a aglomeração de pessoas.

26- No que diz respeito, ainda, à Liberdade Religiosa, há um agravante. É que o próprio Poder Público municipal editou a Lei 2580/1997 que proíbe a exigência de alvará para os templos religiosos. Eis o que dispõe a norma:

**LEI N.º 2.580 DE 8 DE OUTUBRO DE 1997**

Art. 1º - Fica dispensada a exigência de alvará para instalação e funcionamento de templos religiosos.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

LUIZ PAULO FERNANDEZ CONDE

27- Ou seja, pelo decreto ora impugnado, o Prefeito da cidade do Rio de Janeiro tenta subverter o comando da lei, quando é sabido que o decreto tem como



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

função apenas dar fiel cumprimento àquela. Em outras palavras, o decreto também usurpa competência legal, ao dispor, “*contra legem*” criando obrigações para os administrados diferentes daquela existente na legislação municipal ordinária.

**III.III – DO DECRETO AUTÔNOMO**

28- O Decreto atacado não possui o condão de criar, extinguir ou modificar direitos. Muito pelo contrário, tais atos são destinados única e exclusivamente para regulamentação das situações jurídicas impostas pelas leis já existentes. Ou seja, somente a lei é que pode mudar a situação jurídica dos indivíduos concedendo-lhes ou retirando-lhes direitos.

29- No caso em tela, já foi demonstrado como o Prefeito da cidade, por meio do decreto atacado, criou exigências e limitações ao exercício do direito de propriedade que nem a lei civil prevê, o que, pela lógica intrínseca ao sistema jurídico pátrio faria com que o decreto estivesse eivado de inconstitucionalidade insanável.

30- O ato analisado poderia ser comparado a decreto autônomo, uma vez que, em análise com o instituto, foi emanada de ato interno do Poder Público municipal, em seu âmbito administrativo, criando restrições ao exercício do direito de liberdade e propriedade, sem que lei a previsse. Notoriamente, os Decretos Autônomos só são admitidos nas situações do art. 84, VI da CRFB/88.



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

31- Não sendo esta a hipótese, se vê que o decreto é manifestamente inconstitucional ante a sua inexistência entre os tipos normativos previstos nas Constituições Federal e do Estado do Rio de Janeiro. A este respeito, assim está previsto, nas Constituições Federal, do Estado do Rio de Janeiro e na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o decreto como instrumento normativo:

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL:**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- 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;

**CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:**

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

- I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

**LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:**

Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito:

- I - nomear e exonerar os Secretários Municipais, o Procurador-Geral do Município e os dirigentes dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional;
- II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;
- III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;
- IV - sancionar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

32- É evidente que a norma municipal não se coaduna com os fins estabelecidos pela legislação citada a um decreto. Quando ao não dar cumprimento à lei – e, de modo diametralmente oposto, negá-la –, o decreto cria restrições à esfera jurídica do cidadão, age como verdadeiro decreto autônomo, instrumento



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

normativo abomidado no direito pátrio, justamente por se configurar quebra no balanço institucional entre os Poderes instituídos e por ser verdadeiro instrumento de arbítrio do Poder Executivo que usurpa competência legislativa ao editar um Decreto que se pretende Lei.

**IV – DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO**

33- É pacífica na doutrina e jurisprudência contemporânea a possibilidade de se declarar, por arrastamento ou reverberação normativa, a inconstitucionalidade de uma norma que dependa de outra para tirar seu fundamento de validade ou significado.

34- Tal incompatibilidade pode se operar tanto no plano horizontal, quando há normas de mesma hierarquia – inclusive quando a interdependência se operar dentro da mesma lei ou ato normativo, ex: caput do artigo sendo declarado inconstitucional e por arrastamento os seus parágrafos – como também pode ocorrer no plano vertical, quando a norma que serve de fundamento de validade é declarada inconstitucional, tornando inviável que as normas de hierarquia inferior permaneçam no mundo jurídico.

35- Grande exemplo deste tipo de inconstitucionalidade é a declaração de inconstitucionalidade de determinada lei e, por consequência, o arrastamento do decreto regulamentador da mesma.





***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

36- No caso em tela, é patente que a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Municipal 43.219 de 26 de maio de 2017 gera, por arrastamento, a inconstitucionalidade de sua regulamentação constante na Resolução CVL nº 58, publicada em 31 de maio de 2017.

**V – DA MEDIDA DE URGÊNCIA**

55- Com base em todo o exposto, o *periculum in mora* resta configurado, haja vista a flagrante inconstitucionalidade contida no texto Decreto do Município do Rio de Janeiro nº 43.219 de 26 de maio de 2017, com regulamentação dada pela Resolução CVL nº 58 publicada no D.O de 31 de maio de 2017, que tem exigido alvará para funcionamento de diversas atividades que sequer exigem autorização legal no âmbito do município do Rio de Janeiro.

56- A medida de urgência visa, portanto, a evitar a ocorrência de um dano grave de incerta ou difícil reparação, até que a presente Representação por inconstitucionalidade seja julgada em definitivo.

57- O *fumus boni iuris*, por sua vez, já restou amplamente caracterizado pela evidente afronta ao texto constitucional estadual, que dispõe expressamente acerca da vedação de regulação do direito de reunião e não prevê o uso de Decreto Autônomo como via de restrição ao exercício de direito fundamental.

58- Portanto, resta cabalmente demonstrada a necessidade da concessão de medida de urgência para suspender imediatamente os efeitos da Decreto do



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Seção do Estado do Rio de Janeiro**  
**Procuradoria**

Município do Rio de Janeiro nº 43.219 de 26 de maio de 2017 e a Resolução CVL nº 58 publicada no D.O de 31 de maio de 2017

60- **Diante de todo o exposto, presentes os requisitos autorizadores da medida, pede a Requerente seja concedida a liminar para, imediatamente, suspender o Decreto do Município do Rio de Janeiro nº 43.219 de 26 de maio de 2017 e a Resolução CVL nº 58 publicada no D.O de 31 de maio de 2017, com efeito “*ex nunc*” até o julgamento final da ação.**

**VI - DO PEDIDO PRINCIPAL**

61- **No mérito, requer a Autora sejam intimados o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Município, bem como a autoridade que emanou o ato (art. 106, II do Regimento Interno desse Tribunal) e, ao final, sejam declarados inconstitucionais, em sua íntegra, o Decreto do Município do Rio de Janeiro nº 43.219 de 26 de maio de 2017 e a Resolução CVL nº 58 publicada no D.O de 31 de maio de 2017, com efeito *erga omnes*, pela violação frontal aos arts. 23º, caput, e 143 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**

Termos em que,  
Pede e espera deferimento.

Rio de Janeiro, 26 de julho de 2017.

**FELIPE DE SANTA CRUZ**  
Presidente da OAB/RJ



***Ordem dos Advogados do Brasil***  
***Seção do Estado do Rio de Janeiro***  
***Procuradoria***

**FÁBIO NOGUEIRA FERNANDES**  
Procurador-Geral da OAB/RJ  
OAB/RJ 109.339

**THIAGO GOMES MORANI**  
Subprocurador-Geral da OAB/RJ  
OAB/RJ 171.078