



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TÂMARA LUZ MIRANDA RÊGO

A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Salvador
2013

TÂMARA LUZ MIRANDA RÊGO

A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Jorge e Silva Neto

Salvador
2013

R343

Rego, Tâmara Luz Miranda,

A liberdade de reunião na Constituição de 1988 / por Tâmara Luz Miranda
Rêgo. – 2013.

113 f.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Jorge e Silva Neto.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de
Direito, 2013.

1. Direito constitucional. 2. Direitos fundamentais. 3. Democracia. I. Uni-
versidade Federal da Bahia

CDD- 342.085

TÂMARA LUZ MIRANDA RÊGO

A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em _____ de _____ de 2013.

Banca Examinadora

Manoel Jorge e Silva Neto – Orientador _____
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).
Universidade Federal da Bahia

Dedico este estudo ao meu amado filho César Neto, que foi concebido durante o percurso deste trabalho e até o presente momento está protegido dentro do meu ventre, aguardando a hora da sua chegada.

AGRADECIMENTOS

Por mais esforço e dedicação que se possa depositar sobre o desenvolvimento e finalização de um trabalho acadêmico, trata-se sempre de um trabalho de parceria, de contribuições múltiplas, e principalmente de união.

Assim, a maior de todas as vitórias é olhar pra trás e perceber que durante todo tempo pessoas inspiradoras e extraordinárias estiveram presentes, participando, ativamente, da elaboração do respectivo projeto.

Dessa forma, é com muito carinho que agradeço a todos aqueles que estiveram direta ou indiretamente ao meu lado desde o início dessa jornada.

Inicialmente, a Deus, aos meus pais, familiares mais próximos, amigos e colegas de modo geral.

Agradeço a meu marido por toda paciência, compreensão e, principalmente, apoio transmitidos;

Ao meu orientador e professor Manoel Jorge e Silva Neto por toda dedicação, confiança e disciplina depositadas ao longo dos nossos encontros;

A todos os professores da Universidade Federal da Bahia, especialmente aos professores Dirley da Cunha Júnior, Saulo Casali e Rodolfo Pamplona, por terem me proporcionado momentos sublimes de saber e conhecimento.

Aos funcionários Jovino e Luisa, por estarem sempre me socorrendo nos momentos de dúvida com os braços e corações abertos.

Aos amigos Delina Azevedo, Rafael Bandeira, Thaize de Carvalho, Geovane Peixoto, Caroline Louise e Manoel pela amizade, solidariedade e companherismo.

A todos vocês um imenso Obrigado!

RÊGO, Tâmara Luz Miranda. **A liberdade de reunião na Constituição de 1988**. 2013. 112 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

RESUMO

Trata-se de um trabalho de pesquisa acadêmica do tipo exploratória que tem como tema a liberdade de reunião na Constituição Federal de 1988. A partir do tema apresentado foi desenvolvida uma análise crítica e reflexiva sobre os impactos, desdobramentos e demais aspectos relevantes decorrentes do exercício da liberdade de reunião na atualidade. Nesse sentido, nos capítulos e tópicos desenvolvidos foram selecionadas as questões que mais se aproximam da temática em análise. Inicialmente a perspectiva histórica dos direitos fundamentais, e da própria liberdade de reunião foi abordada. Posteriormente, o estudo considerou a liberdade de reunião no direito estrangeiro, em especial, França, Portugal e Estados Unidos. O projeto, também, apresentou, análises importantes sobre Liberdade e Democracia, evidenciando a estreita relação existente entre estes institutos e o tema proposto. Além da base teórica e das referências bibliográficas, a pesquisa utilizou a incidência de alguns casos práticos e reais publicados em veículos de comunicação de massa. Ademais, no bojo da discussão proposta foram considerados os avanços e retrocessos no que tange a liberdade de reunião, bem como seu exercício. Enquanto os avanços podem ser verificados a partir da própria evolução desse direito ao longo da história, os retrocessos podem ser constatados a partir da análise da natureza, da modalidade, dos elementos e dos pressupostos constitucionais impostos ao exercício da liberdade de reunião, bem como dos casos práticos. O tema foi escolhido em razão da relevância atual, e conseqüentemente, das constantes colisões decorrentes do exercício da liberdade de reunião e demais direitos fundamentais.

Palavras-Chave: Liberdade de reunião. Direitos fundamentais. Democracia. Pressupostos constitucionais. Colisão de direitos.

RÊGO, Tâmara Luz Miranda. **Freedom of assembly in the Constitution of 1988**. 2013. 112 pp. Master Dissertation – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

ABSTRACT

This is an exploratory academic work-type research whose theme is freedom of assembly in the Constitution of 1988. From the theme presented was developed a critical and reflexive analysis of the impacts, outcomes and other relevant aspects arising from the exercise of freedom of assembly today. Accordingly, in the developed chapters and topics, the selected issues were the ones that closely match to the thematic analysis. Initially the historical perspective of fundamental rights, and the freedom of assembly itself were discussed. Subsequently, the study considered the freedom of assembly in foreign law, particularly in France, Portugal and the United States. Important analysis on Freedom and Democracy also presented by this specific project highlighting the similarity existing between these institutes and proposed theme. Besides the theoretical basis and the bibliographic references, the research used the incidence of some practical, real cases studies aired and publicized in all media of communication. Moreover, at the top of proposed discussion, advances and setbacks were considered regardingin freedom of assembly, as well as its practice. While progress can be verified from the evolution itself of law throughout history, setbacks can be evidenced from the analysis of the nature, of the mode, the elements, and the constitutional assumptions imposed to the exercise of freedom of assembly, as well as, practical cases. The reason for the chosen theme is due to the current relevance, consequently, of the constants collisions resulting from the exercise of freedom of assembly and other fundamental rights.

Keywords: Freedom of assembly. Fundamental rights. Democracy. Constitutional premises. Collision rights.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LIBERDADE DE REUNIÃO ...	12
3	A LIBERDADE DE REUNIÃO NO DIREITO ESTRANGEIRO	25
3.1	FRANÇA.....	25
3.2	PORTUGAL.....	27
3.3	ESTADOS UNIDOS.....	28
4	LIBERDADE E DEMOCRACIA	32
4.1	SOBRE A LIBERDADE.....	33
4.2	SOBRE A DEMOCRACIA	38
5	A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	42
5.1	A LIBERDADE DE REUNIÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PRETÉRITAS	42
5.2	MODALIDADES.....	45
5.2.1	Reunião.....	46
5.2.2	Liberdade de Reunião	48
5.2.2.1	<i>Liberdade de Reunião como Direito Fundamental.....</i>	49
5.2.2.2	<i>Liberdade de Reunião e Outras Liberdades.....</i>	53
5.2.3	Natureza	55
5.2.4	Titularidade e Destinatários	57
5.2.4.1	<i>Pessoas Jurídicas</i>	58
5.2.4.2	<i>Estrangeiros Não Residentes no País</i>	60
5.3	ELEMENTOS DA LIBERDADE DE REUNIÃO	62
5.3.1	Pluralidade de Participantes ou Elemento Pessoal	63
5.3.1.1	<i>Número de Participantes.....</i>	64
5.3.2	Tempo ou Elemento Temporal.....	65
5.3.2.1	<i>Duração de Tempo</i>	67
5.3.3	Finalidade.....	69

5.3.4	Lugar	71
5.4	SITUAÇÕES CONCRETAS ESPECIAIS ATINENTES À REUNIÃO.....	73
5.5	PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO	78
5.5.1	Manutenção da Ordem Pública	79
5.5.1.1	<i>Reunião Pacífica</i>	82
5.5.1.2	<i>Reunião Sem Armas.....</i>	83
5.5.2	Não Frustrar Outra Reunião Anteriormente Convocada para o Mesmo Local e Exigência de Aviso Prévio à Autoridade Competente	85
6	O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO NA ATUALIDADE	89
6.1	CAOS URBANO	92
6.2	UTILIZAÇÃO DE ARMAS	93
6.3	DEPREDAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO	95
6.4	OCUPAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS.....	95
6.5	UTILIZAÇÃO DE CARROS, APARELHOS E OBJETOS SONOROS.....	97
7	A LIBERDADE DE REUNIÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	99
8	CONCLUSÃO	102
	REFERÊNCIAS	106

1 INTRODUÇÃO

“Alguma coisa está fora da ordem,
fora da nova ordem mundial...”

Caetano Veloso

A liberdade de reunião vem sendo manifestada incessantemente por uma série de movimentos coletivos em busca de justiça, paz, segurança, igualdade social, racial, sexual, reforma agrária, salários mais justos e inúmeros outros direitos fundamentais à pessoa humana.

Mas a sua repercussão atual é apenas um dos aspectos que será abordado nesse estudo, pois, a liberdade de reunião é um direito humano secular que ao longo de um processo histórico evolutivo foi se consolidando como um dos maiores instrumentos de participação popular nos países democráticos.

Assim, a importância histórica da liberdade de reunião, bem como seus desdobramentos nos planos jurídicos, políticos, sociais e culturais é inquestionável. A liberdade de reunião nos países ditos democráticos é, sem dúvida, a regra, enquanto que a restrição ao seu exercício é a exceção.

No entanto, engarrafamentos, bloqueios completos nas vias públicas principais, trânsitos congestionados por longo tempo, pessoas presas nos veículos, perdas, atrasos e cancelamentos de trabalhos, consultas, vãos, audiências e compromissos em geral, também fazem parte dessa mesma história.

Assim, se a liberdade de reunião, por um lado, proporciona a certas pessoas a proteção constitucional de reivindicarem e protestarem por abusos contra seus direitos, por outro, vem propiciando a outras, inclusive à ordem pública, uma série de desgastes e transtornos em decorrência do desrespeito aos elementos e pressupostos constitucionais impostos ao seu exercício.

Isso porque, assim como os demais direitos fundamentais, a liberdade de reunião não é absoluta, e, portanto, não pode ser exercida ilimitadamente.

As imposições constitucionais ao exercício da liberdade de reunião, dentre outros propósitos, possui, especialmente, a finalidade de garantir a ordem pública e manter a paz social, conforme será devidamente analisada.

Nesses termos, o tema proposto neste trabalho tem a finalidade de permitir uma análise crítica e reflexiva acerca da liberdade de reunião na Constituição de 1988, a partir de uma abordagem sobre todos os aspectos relevantes a esse direito, em especial, os elementos, pressupostos e o seu exercício na atualidade.

A Constituição de 1988 é considerada a mais liberal Constituição brasileira, no que tange a liberdade de reunião, no entanto, em meio a tanta liberdade, as reuniões atuais vêm assumindo um forte caráter primitivo, no qual pedaços de madeira, blocos de concreto, pedra e fogo, pânico, prejuízos e transtornos se tornam cada vez mais presentes nessa realidade.

Dessa forma, o que se percebe, atualmente, é que a liberdade de reunião vem correndo o risco de deixar de ser um dos maiores instrumentos que consolidam a democracia de um país para abalar a própria democracia.

Nesse sentido, o problema que será apresentado, a partir do tema apresentado, recai sobre o exercício dessa liberdade no contexto brasileiro. E conforme será constatado liberdade não é sinônimo de bagunça. Pelo contrário, é um conceito que está limitado e adstrito ao seu próprio fim, conforme será devidamente abordado no decorrer desse trabalho.

A liberdade de reunião não pode ser utilizada como verdadeiro escudo protetivo na prática de atividades e comportamentos excessivos, abusivos, ilícitos, e em desrespeito ao Estado Democrático de Direito.

A sociedade contemporânea deve ser entendida como um *plus* à concretização dos direitos fundamentais e não como um processo de estagnação e retrocesso desses direitos. O respeito aos elementos e aos pressupostos constitucionais que limitam o exercício da liberdade de reunião deve ser concebido como meio apto a permitir o progresso da humanidade.

Em nome da liberdade e da democracia, a liberdade de reunião tem invadido um espaço igualmente reservado ao exercício de outros direitos fundamentais. E essa colisão, por sua vez, vem provocando um verdadeiro caos social, conforme será minuciosamente abordado nesse estudo, inclusive por meio de exemplos práticos.

Assim, para que a liberdade de reunião continue sendo a regra do “jogo” é fundamental que o respeito à ordem pública se mantenha incólume, sob pena de, num futuro próximo, estarmos diante de um terrível dilema a ser resolvido: Democracia X Democracia.

Portanto, o objetivo deste trabalho é proporcionar uma análise crítica e reflexiva em

torno da liberdade de reunião na Constituição de 1988, avaliando, a partir daí, os desdobramentos e impactos decorrentes do seu exercício na atualidade.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LIBERDADE DE REUNIÃO

A civilização humana vem percorrendo um infinito caminho, passando por inúmeras transformações, sejam elas sociais, políticas, religiosas ou econômicas. Sendo indispensável o estudo da história para compreender como estes processos ocorreram até chegarem ao estágio atual.

A ciência jurídica como condicionada a existência de vida humana em sociedade também passou por inúmeras modificações, enormes avanços e infelizes retrocessos que muitas vezes acabaram com inúmeros séculos de lutas e esperanças por um mundo mais justo. Sendo necessário, mais uma vez afirmar, que o uso da história contribui para a melhor compreensão destes fenômenos.

Percebe-se, portanto, a importância do estudo histórico-evolutivo para a compreensão do mundo jurídico, ainda mais quando está em pauta a análise em torno de um direito fundamental a pessoa humana, como a liberdade de reunião.

Nesse sentido Norberto Bobbio afirma que:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.¹

José Joaquim Gomes Canotilho, também partilha de entendimento semelhante:

A colocação do problema – boa ou má deixa claramente intuir que o filão do discurso subsequente – destino da razão republicana em torno dos direitos fundamentais – se localiza no terreno da história política, isto é, no locus globalizante onde se procuram captar as idéias, as mentalidades, o imaginário, a ideologia dominante a consciência coletiva, a ordem simbólica e a cultura política.²

Assim, temos que o reconhecimento de direitos humanos, assim como a positivação dos direitos fundamentais apenas foi possível através da evolução histórica, ou seja, tais direitos não surgiram todos de uma vez, mas foram sendo descobertos, declarados conforme as próprias transformações da civilização humana, sendo a luta pela limitação do poder político um dos principais fatores para o acolhimento destes direitos³.

Ademais, com base nas afirmações de Dirley da Cunha Júnior: “É inegável que o grau

¹BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Ed., 2004, p. 9.

³Cf. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 40.

de democracia em um país mede-se precisamente pela expansão dos direitos fundamentais e por sua afirmação em juízo”⁴.

No entanto, inicialmente, convém destacar que não há concordância doutrinária sobre a terminologia dos direitos fundamentais, e dessa forma, tem-se utilizado inúmeras expressões para identificar, nomear os direitos essenciais à pessoa humana, tais como direitos naturais, direitos públicos subjetivos, liberdades públicas, direitos morais, direitos dos povos, direitos humanos e direitos fundamentais.

Sobre o tema⁵, manifesta-se Manoel Jorge e Silva Neto:

Conquanto a expressão “direitos fundamentais” se encontre sedimentada na doutrina e no sistema do direito positivo brasileiro (tanto que a Constituição de 1988 inicia o Título I sob a epígrafe “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), convém assinalar que muitos outros termos vêm sendo utilizados como sinônimos, tais como direitos do homem ou direitos humanos, direitos individuais, liberdades públicas ou ainda direitos públicos subjetivos.⁶

Utilizar-se-á no presente trabalho, a expressão direitos fundamentais para identificar o reconhecimento de tais direitos dentro de um ordenamento jurídico específico. Assim, a concepção de direitos fundamentais será utilizada como forma de caracterizar aqueles direitos inerentes à pessoa humana, como a liberdade e reunião. Nesse seguimento argumenta Dirley da Cunha Júnior acerca da sua preferência terminológica:

Cumprido, desde logo, declinar a nossa preferência pela expressão “direitos fundamentais” àquelas outras muito utilizadas em doutrina, tais como “liberdades públicas”, “liberdades fundamentais”, “direitos individuais”, “direitos subjetivos”, “direitos públicos subjetivos”, “direitos humanos”, entre outras.⁷

Vale ressaltar, ainda, que apesar de direitos humanos e direitos fundamentais serem usados comumente como sinônimos, ambos têm significados diferentes. Entende-se, então, que direitos humanos estão positivados na esfera do direito internacional, enquanto que os direitos fundamentais estão reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional de cada Estado.

Na concepção de Canotilho direitos fundamentais são:

[...] direitos do particular perante o Estado, essencialmente direito de autonomia e direitos de defesa”. São caracterizados como individuais, porque pertencem exclusivamente a pessoa, e o Estado como titular de direitos, com o dever de

⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2011, p. 547.

⁵ Para melhor aprofundar o assunto e analisar detalhadamente cada uma das terminologias especificadas, cf. SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 631-637.

⁶ Ibid., p. 631.

⁷ CUNHA JÚNIOR, op. cit., p. 549.

proteger o cidadão, deve velar pelo seu cumprimento.⁸

Sobre as terminologias abordadas, manifesta-se Manoel Jorge e Silva Neto:

Com efeito, não se poderá encontrar absoluta identidade entre “direitos fundamentais”, “direitos do homem” ou “direitos humanos”, porquanto a designação de “fundamentais” é dedicada àquele conjunto de direitos assim considerados por específico sistema normativo-constitucional, ao passo que “direitos do homem” ou “direitos humanos” são terminologias recorrentemente empregadas nos tratados e convenções internacionais.⁹

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet:

[...] o termo direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoca caráter supranacional.¹⁰

Nesse seguimento, dando continuidade a evolução histórica dos direitos fundamentais, Fábio Konder Comparato afirma que: “Os direitos fundamentais foram identificados, historicamente, com os valores mais importantes da convivência humana, ou seja, aqueles sem os quais as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de desagregação.”¹¹

Ainda, com base no respectivo autor, há que se considerar, ainda, a relação existente entre a evolução histórica dos direitos fundamentais e o sofrimento físico e moral suportado pelos indivíduos:

A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, as mutilações em massa, os massacres coletivos e as explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos.¹²

Assim, os direitos fundamentais do homem são aqueles que nascem da própria condição humana e que são ou estão previstos no ordenamento constitucional. Não se pode desconsiderar que os direitos fundamentais se solidificaram a partir do princípio da dignidade da pessoa humana.

Na esteira desse raciocínio, Dirley da Cunha defende que o critério utilizado na

⁸CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 1378.

⁹SILVA NETO, 2012, p. 631.

¹⁰SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 35-36.

¹¹COMPARATO, 2003, p. 26.

¹²Ibid., p. 36-37.

construção precisa em torno de um conceito material de direitos fundamentais ou direitos humanos positivados identificados a partir de um conteúdo comum se dá por meio da dignidade da pessoa humana, afirmando, ainda que: “[...] o princípio da dignidade da pessoa humana constitui o critério unificador de todos os direitos fundamentais, ao qual todos os direitos do homem se reportam, em maior ou menor grau.”¹³

A doutrina dos direitos humanos remonta a antiguidade que a partir da religião e da filosofia repassaram algumas idéias acerca do que são direitos fundamentais. Tal contexto deixa entrever que o homem pelo simples fato de ser homem é titular de certos direitos naturais. Nessa linha de pensamento, Sarlet ressalva que:

Essa fase costuma ser denominada de pré-história dos direitos fundamentais. De modo especial, os valores da dignidade da pessoa humana, liberdade e igualdade dos homens encontram suas raízes na filosofia clássica, especialmente na greco-romana, e no pensamento cristão.¹⁴

No entanto, sabe-se que os direitos fundamentais existem desde os primórdios e por serem direitos naturais da personalidade humana se caracterizam por terem, um valor próprio que, nasce na qualidade de valor natural.

Nesse diapasão Dirley da Cunha salienta que:

[...] eles são consequências da própria evolução da humanidade, cujo ideal libertário principiara desde a antiguidade, a partir da concepção de direitos inatos do homem, em razão de sua, unicamente, condição humana. Aliás, é correto até afirmar que, desde o estado de natureza, onde ainda não havia sociedade, já se sentiam esses direitos inatos, porque todo homem era livre e igual – até mais livre e mais igual do que o homem na sociedade – sujeito apenas a restrições impostas pela própria natureza.¹⁵

Segundo Ingo Sartlet¹⁶, ainda que consagrada à concepção de que não foi na antiguidade que surgiram os primeiros direitos fundamentais, não menos verdadeira é a constatação de que o mundo antigo, por meio da religião e da filosofia, nos legou algumas das idéias-chaves que, posteriormente, vieram a influenciar diretamente o pensamento jusnaturalista e a sua concepção de que o ser humano, pelo simples fato de existir, é titular de alguns direitos naturais e inalienáveis, de tal sorte que esta fase costuma ser também denominada, consoante já ressaltado, de “pré-história” dos direitos fundamentais.

A civilização egípcia, durante o Médio Império (Sec. XXI a XVIII a.c), já possuía uma noção de justiça social e conceituava a função do poder público como um serviço para

¹³ CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 553-554.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 43.

¹⁵ CUNHA JÚNIOR, op. cit., p. 555.

¹⁶ Cf. SARLET, 2004, p. 44.

proteger os fracos, punir os culpados, agir com imparcialidade e promover a harmonia e a prosperidade de todos.

Na Babilônia, com a unificação dos estados rivais que disputavam a hegemonia pela região e com a fundação do Império da Babilônia, o Rei Hamurábi editou o primeiro código escrito de leis que defendia basicamente a vida e o direito a propriedade, contemplando, ainda, outros institutos como a família, a honra, a dignidade e outros.

Assim, temos que o Código de Hamurábi foi o propulsor na contemplação do direito à vida, e por conseguinte, certamente, ao direito à liberdade, já que esta configura-se como um desdobramento natural da própria vida humana. E, por sua vez, como a liberdade é um conceito que comporta inúmeras acepções, conforme será oportunamente demonstrado, não há como separá-la da idéia de reunião, que, também, compreende uma espécie do respectivo termo.

O direito hebraico deixou-nos a idéia de justiça social, direitos humanos e preceitos éticos, sendo humildes e poderosos submetidos indistintamente. Essas idéias refletem a preocupação desse povo no tocante a questões ligadas a manutenção da ordem pública, preocupação presente em todos os pressupostos da liberdade de reunião conferida pela atual Constituição Brasileira.

Nesse mesmo sentido, contribuiu a filosofia oriental, de Buda, Zoroastro e Confúncio, todos anteriores ao século VI a.c., fala de igualdade e da dignidade humana, com seus conceitos de tolerância, respeito, generosidade e conduta reta dos indivíduos, sejam governantes ou governados. No século V a.c., Mo-Tseu, com sua visão reformista transformou a teoria confuciana do altruísmo em teoria do amor universal, em que preocupação com o bem público ou bem comum aparece na filosofia de Mêncio ou Mong-Tseu (século IV a.c.).

Os gregos defenderam a existência de um Direito Natural anterior e superior às leis escritas, de modo que a filosofia grega deixou como legado para o ocidente, dentre outras contribuições, a idéia de leis e princípios universais regulando a natureza, elevando o pensamento humano ao seu máximo, por meio do aprofundamento do conhecimento. No entanto, a maior contribuição dessa civilização, sem dúvida, recai sobre a origem e o desenvolvimento da democracia.

A liberdade de reunião é um dos direitos cuja origem, talvez, repouse na origem da própria democracia, obviamente não com o status de direito individual (até porque não se

tinha ainda esta noção), mas como parte do exercício daquele que viria a ser o regime de governo adotado por quase todos os povos civilizados. Assim, a origem remota da liberdade de reunião guarda relação, certamente, com as origens da própria democracia. Os povos que primeiro experimentaram o regime democrático tiveram também a oportunidade de fruir desse direito, ainda que de forma inconsciente.

Durante o governo de Péricles (461-429 a.C.), a democracia ateniense atinge sua plenitude, estabelecidos os princípios *da isonomia*(igualdade de todos perante a lei); *da isegoria*(igualdade de direito ao acesso à palavra na assembléia);*da isocracia*(igualdade de participação no poder)¹⁷.

Cumprir destacar, que a democracia na Grécia era direta mediante o comparecimento do cidadão à Assembléia (Eclésia). A Assembléia era um comício ao ar livre e suas decisões representavam a palavra final na guerra e na paz, nos tratados, nas finanças, na legislação, nas obras públicas. As reuniões eram frequentes e todos os que compareciam tinham direito de fazer uso da palavra. O povo não podia ser eleito para exercer cargos públicos, entretanto, constituiu-se como um tribunal que tinha o direito de julgar todos os casos importantes e eleger os administradores.

No entanto, em que pese afirmar-se geralmente que os cidadãos atenienses gozavam de liberdade e igualdade, e realmente eles assim pensavam e tinham orgulho disso, convém advertir que o conceito de liberdade, em Atenas, não era o mesmo que hoje temos. Mas Essa questão será melhor abordada a partir da análise desenvolvida adiante em torno da liberdade para os antigos e a liberdade para os modernos.

Darcy Azambuja¹⁸ aponta que os cidadãos atenienses consideravam-se livres porque somente obedeciam as leis por eles próprios votadas e executadas por autoridades eleitas por eles próprios, no entanto, essas leis impunham uma religião, um culto obrigatório a deuses determinados e preceitos tão numerosos que envolviam e regulavam integralmente o homem, política, social, moral e intelectualmente. Dessa forma, o autor afirma que não havia liberdade de pensamento nem de palavra, mas apenas a liberdade de votar e ser votado, sem garantia para quaisquer outros direitos.

Em Roma, o pensamento estóico buscou fazer a doutrina da igualdade sair da antropologia e da ética, para entrar na filosofia e na política, o que levou Cícero a sustentar

¹⁷Cf. AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 35. ed. São Paulo: Globo, 1996, p. 217-218.

¹⁸ Idem, p.217-218.

que a lei verdadeira é a razão coincidente com a natureza na qual todos participam.

Ainda, sobre a contribuição romana na evolução dos direitos fundamentais, ressalta Dirley da Cunha Júnior:

Em Roma, com a instauração do governo republicano, o poder político passou a sofrer limitações, não propriamente pela soberania popular ativa nos moldes da democracia ateniense, mas em razão da elaboração de um complexo sistema de freios e contrapesos entre os diferentes órgãos políticos.¹⁹

Na Idade Média, mais precisamente na segunda metade do século XIII, Santo Tomás de Aquino traçou ensinamentos de grande relevância acerca dos postulados de cunho suprapositivo como sendo uma ordem divina imposta à razão humana. Estes ensinamentos orientavam, limitavam e legitimavam o Poder, fazendo já àquela época menção ao direito de resistência, no caso de seu descumprimento. Este grande teólogo não só sintetizou versões do direito natural de pensadores como Platão, Ulpiano, Cícero e Graciano como, também, foi aceito e reproduzido por teólogos que o sucederam.

Os ensinamentos de São Tomás de Aquino influenciaram fortemente o pensamento cristão da Idade Média, o que acarretou numa maior valorização do jusnaturalismo, haja vista que os grandes núcleos pensantes daquele tempo pertenciam à igreja. Assim, o Direito Natural, passou a ser compreendido como expressão da vontade divina, se sobrepondo ao direito positivo, no caso de conflito.

No início do século XIII, na Inglaterra, foi editado um importante documento que enumerava alguns direitos e liberdades civis: a Magna Carta Liberatum. Este país continuou colaborando de modo intenso na estruturação dos direitos fundamentais, tendo sido produzidas outras declarações de direitos inglesas no século XVII, como o *Petition of Rights*, o *Habeas Corpus Amendment* e o *Bill of Rights*. Contudo estas declarações não possuíam caráter de norma fundamental: embora limitassem o poder da monarquia, não vinculavam o parlamento, não possuindo, assim, a necessária supremacia²⁰.

Entretanto, com a passagem da Idade Média para Idade Moderna, por meio do surgimento do absolutismo, inúmeros movimentos doutrinários, como o protestantismo, o mercantilismo e as políticas absolutistas promoveram o afastamento do dogmatismo medieval de então e do ambiente teológico em que tinham sido desenvolvidos os ideais naturalistas, dando início a um processo de laicização do Direito Natural, relevante no conhecimento

¹⁹ CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 571.

²⁰ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev., atual. E ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 49.

futuro dos direitos fundamentais, conforme será demonstrado.

Foi neste momento, que surgiram os precedentes históricos diretos das declarações de direitos²¹. Não obstante, nesta época destinavam-se essas declarações quase que sempre a garantir á nobreza alguns privilégios feudais, servindo, contudo de base para a elaboração de alguns direitos e garantias clássicos²².

O século XVII foi um momento decisivo para o Direito Natural, pois as concepções contratualistas desenvolvidas por Hobbes e Locke sobre a autovinculação dos governos e da liberdade dos indivíduos como limites do poder estatal garantiram uma formulação mais elaborada à corrente jusnaturalista, dando particular relevância aos direitos naturais²³.

Os avanços ocorridos no cenário político da época, com o nascimento dos ideais liberalistas e com a caracterização da democracia, continuam a influenciar as concepções jurídicas, sendo que no século XVIII importantes filósofos como Rosseau, Thomas Paine e Kant, por exemplo, desenvolveram o iluminismo, de inspiração jusnaturalista, que culminou com na elaboração da Teoria dos Direitos Naturais do Indivíduo²⁴.

Até então não se falava em uma enumeração dos direitos. Sua caracterização era deixada para discussões concretas acerca de conflitos de interesses. Com Kant, inspirado nos ensinamentos de Rosseau, iniciou-se sua delimitação de maneira mais visível. Afirmava este pensador alemão ser o direito à liberdade Direito Natural por excelência, observado em um dos seus principais sentidos, qual seja, o da autonomia de se autodeterminar²⁵.

A burguesia, ascendente no final do século XVIII, passa a criticar e combater a forma de governo dos monarcas absolutistas, tendo em vista a dicotomia existente entre a miséria que assolava a população mais pobre e os gastos excessivos da corte com futilidades, ao lado dos exorbitantes custos gerados pelas guerras.

Neste momento a superioridade das Ciências da Natureza estimulava o setor das Ciências Sociais, influenciando a tentativa de se transpor para estas os métodos científicos utilizados naquelas. Assim, o positivismo sociológico de August Conte impulsiona o florescimento do Positivismo Jurídico, no qual a mera dedução e a especulação perdem espaço por falta de cientificidade.

²¹ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 12 et seq.

²² Cf. OLIVEIRA, Almir de. **Curso de direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 110.

²³ Cf. PÉREZ LUNO, Antonio. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madri: Tecnos, 1995, p. 32.

²⁴ Cf. SARLET, 2005, p. 47.

²⁵ Cf. BOBBIO, 1992, p. 86.

O caráter metafísico e abstrato dos princípios do Direito Natural coloca em dúvida sua juridicidade, fazendo-os residir em uma esfera muito abstrata, o que acaba por deixar sua normatividade senão nula, muito duvidosa.

Com base nessas idéias, o século XIX, trouxe uma nova realidade à vida jurídica, que se reformulou sobre a idéia de um sistema racional e universal de normas baseadas na natureza humana. Buscavam-se reformas legislativas que dessem ao Direito, entre outras coisas, clareza, unidade e certeza. Assim, ao mesmo tempo em que o jusnaturalismo celebrava seu triunfo esgotava sua função, dando lugar a uma nova forma de explicar o direito: o positivismo jurídico²⁶.

Nesta época, fundaram-se as bases do que até hoje se denomina “Estados de Direito”, com o conseqüente desenvolvimento do constitucionalismo. A partir de então, as opções políticas de um Estado, mais precisamente a estrutura e os limites do poder, deveriam possuir previsão legal, devendo esta lei necessariamente possuir status hierárquico superior às demais normas.

O direito de reunião foi previsto expressamente na Declaração da Pensilvânia, de 1776, em seu art. 16, que trazia que “O povo tem o direito de reunir, de deliberar o bem comum, de dar instruções a seus representantes e de solicitar à legislatura, por meio de mensagens, de petições ou de representações, a emenda dos erros que considere por ela praticados”²⁷.

O texto acima expressa, com inegável clareza, a importância do direito de reunião para os cidadãos já à época pré independência americana, abrangendo quase que a totalidade dos atos de sua vida política.

Seguindo-se, veio a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, editada na França em 1789, que, embora não tenha contemplado de forma explícita o direito de reunião, o consagrou indiretamente.

Esse direito compunha a primeira dimensão dos direitos fundamentais a serem positivados nos textos constitucionais, encontrando seus fundamentos nas doutrinas iluministas e jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII, tendo como valor básico a ser defendido a “liberdade”. A necessidade da proteção à liberdade se deu em virtude da aquisição de poder econômico pela classe burguesa, até então oprimida pelo monarca, figura que

²⁶ Cf. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 235-236.

²⁷ CUNHA, Fernando Whitaker da et al. **Comentários à Constituição**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990, p. 207.

personificava o Estado em seu domínio absoluto, impondo limites sobre o corpo, os bens e os súditos.

Com relação as gerações dos direitos fundamentais, não se pode deixar de apontar que as gerações de direitos não são sucessivas no sentido de que uma vem em substituição à outra.

Como conquistas sócio-constitucionais que são, as gerações que surgem complementam as que já existem, ou seja, aos direitos e garantias alcançados, vêm outros que a eles se somam, a fim de garantir o surgimento de uma sociedade cada vez mais justa, livre, equânime: uma sociedade onde os arbítrios do Estado cedam ao primado dos valores perseguidos pelos movimentos constitucionais representados pelas gerações de direitos fundamentais

Os direitos de primeira geração estão diretamente ligados à idéia de liberdade, eis aí sua principal característica, tema que será devidamente abordado em capítulo próprio.

Com efeito, outro não poderia ser o seu enfoque básico, eis que surgido no período em que a forma de governo dominante era a absolutista.

No que tange ao contexto histórico que determinou a eclosão dos direitos fundamentais de primeira geração, vale destacar as observações feitas por Manoel Jorge e Silva Neto: “A deflagração da Revolução Francesa, amparada no ideário de liberdade individual e política, determinou o surgimento dos direitos fundamentais de primeira geração, marcados pelo signo da ausência do Estado nas questões individuais: os direitos políticos e civis.”²⁸

Assim, enquadrando os direitos de primeira geração em uma concepção mais moderna, poder-se-ia dizer que eles se consubstanciam em direitos de prestação negativa do Estado. Significa dizer que são direitos de não intervenção, onde o Estado se queda inerte a fim de garantir a plena liberdade dos indivíduos entre si, bem como, dos indivíduos em relação ao próprio Estado, que passava a ser considerado uma pessoa jurídica, um ente com personalidade, capaz de titularizar tanto direitos quanto obrigações.

Nesse sentido, Canotilho, citado por Dirley da Cunha Júnior, afirma que:

Em consonância com a clássica concepção de matriz liberal-burguesa, os direitos fundamentais cumpriam, originariamente, tão somente a função de direitos de defesa do indivíduo contra os abusos gerados pela atuação do Estado.. Nessa perspectiva funcional, os direitos constituem competências negativas para o Estado, na medida em que se manifestam como óbices às intervenções dos órgãos estatais na esfera juridicamente protegida do indivíduo e criam, ademais disso, verdadeiras posições subjetivas que outorgam ao indivíduo o poder de exercer positivamente os próprios

²⁸ SILVA NETO, 2012, p. 637.

direitos (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes estatais, de modo a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).²⁹

No entanto, é “preciso remarcar que essa função de defesa dos direitos fundamentais não torna esses direitos imunes à atuação do Estado. Ela não importa a exclusão absoluta da ação estatal, mas tão somente a atuação abusiva, que transgride os limites constitucionais”³⁰.

Luis Roberto Barroso ao estudar o individualismo, característico dessa geração, afirma:

Talhados no individualismo liberal e dirigidos à proteção de valores relativos à vida, à liberdade, à igualdade e a propriedade, contêm limitações ao poder político, traçando a esfera de proteção jurídica do indivíduo em face do Estado. Os direitos individuais impõem, em essência, deveres de abstenção aos órgãos públicos, preservando a iniciativa e a autonomia dos particulares.³¹

Assim, somente com a consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras constituições do final do século XVIII, em virtude do reconhecimento de necessidades básicas observadas na época e propulsionadas pela evolução do Estado liberal para o Estado de Direito, é que se puderam vislumbrar discussões acerca dos direitos fundamentais propriamente ditos.

A elaboração da Constituição dos Estados Unidos foi um importante passo nesta evolução, principalmente com a aprovação das primeiras emendas, instituindo o *Bill of Rights*.

Vale ressaltar que após a aprovação da Emenda Constitucional nº 1, nos Estados Unidos, prosperou, em meio à doutrina, a idéia que considerava o direito de reunião um desdobramento do direito de opinião, como ensina Alcino Pinto Falcão:

[...] tanto assim que a respectiva Corte Suprema, em julgado de 1876, o afirmou: “A verdadeira idéia de governo na forma republicana implica no direito de se reunirem pacificamente os cidadãos para se consultarem sobre os negócios públicos e requererem reparação de agravos”.³²

Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito do seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, são frutos (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês), do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direito dos indivíduos frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não- intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face do seu poder³³.

²⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes apud CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 561.

³⁰ Ibid., p. 562.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006b, p. 101.

³² CUNHA et al., 1990, p. 208.

³³ Cf. LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, p. 25.

São por, este motivo, apresentados como direitos de cunho “negativo”, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo neste sentido, “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”³⁴.

A Declaração, aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, cuida da liberdade de reunião em seu art. XX, item I. O texto é extremamente sintético: “Todo homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”³⁵.

Quanto ao valor jurídico da Declaração Universal Fernando Dias Menezes³⁶ registra a intensa polêmica doutrinária que envolve a questão tendo em vista que a Declaração foi adotada sob forma de resolução da Assembléia Geral e não como um tratado celebrado entre Estados membros da ONU.

Todavia, essa polêmica não se mostra relevante no que tange a liberdade de reunião, já que esse direito já existia no Direito brasileiro.

Independentemente da posição doutrinária adotada em face da polêmica acima referida, é inegável a falta de garantia de eficácia das normas contidas na Declaração que, segundo observa José Afonso da Silva: “não dispõe de um aparato próprio que a faça valer, tanto que o desrespeito acintoso e cruel de suas normas, nesses quarenta anos, constituíra uma regra trágica, especialmente no nosso continente e também no nosso país”³⁷.

Esse fato levou a ONU adotar outros instrumentos de valor jurídico mais evidente, com mecanismos de controle de seu cumprimento, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, aprovados pela ONU em 1966, mas que entraram em vigor em 1976, sendo somente ratificados no Brasil em janeiro de 1992³⁸.

Assim, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) elabora os princípios consagrados na DUDH e é juridicamente vinculativo para todos os Estados que tenham assinado e ratificado as suas provisões. O artigo 21º afirma:

³⁴ BONAVIDES, 2002, p. 517.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos do homem**. dez. 1948. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

³⁶ Cf. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 83.

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 163.

³⁸ Cf. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 113 et seq.

O direito à reunião pacífica é reconhecido. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições impostas em conformidade com a lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública ou para proteger a saúde e a moralidade públicas ou os direitos e as liberdades de outrem.³⁹

O artigo 22º estipula que:

Toda e qualquer pessoa tem o direito de se associar livremente com outras, incluindo o direito de constituir sindicatos e de a eles aderir para a protecção dos seus interesses. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições previstas na lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública e para proteger a saúde ou a moralidade ou os direitos e liberdades de outrem. O presente artigo não impede de submeter a restrições legais o exercício deste direito por parte de membros das forças armadas e da polícia.⁴⁰

No âmbito regional americano, adotou-se, também, sob a forma de tratado declaração de direitos fundamentais, cujo documento de maior destaque é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, ratificada no Brasil somente em 25 de setembro de 1992.

O artigo 15 da Convenção Americana dos Direitos Humanos reconhece o direito de reunião pacífico e sem armas. A convenção americana também dispõe que o exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em Lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde, a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) estabelece claramente o direito da criança à liberdade de associação e reunião pacífica nos termos do artigo 15º. As violações a este direito podem ser apresentadas a discussão no Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU).

Após a análise acima estabelecida, nota-se que a liberdade de reunião foi sendo conquistada ao longo da história, e assim foi se consolidando como um direito fundamental à vida dos indivíduos.

Posteriormente, será, ainda, analisada a evolução desse direito nas constituições brasileiras pretéritas com vistas a aprofundar o estudo aqui proposto no que tange a liberdade de reunião na Constituição de 1988.

³⁹ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais**. dez. 1966. Disponível em:

<<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

⁴⁰Ibid.

3. A LIBERDADE DE REUNIÃO NO DIREITO ESTRANGEIRO

Dentre os vários países possíveis para o estudo da liberdade de reunião no direito estrangeiro foram selecionados alguns cujos ordenamentos jurídicos configuram exemplos significativos de modelo de regulamentação da matéria.

Dessa forma, a análise que se segue não pretende ser exaustiva, mas suficiente para que se vislumbre um panorama do tratamento da liberdade de reunião, que, comparado ao brasileiro, possa eventualmente fornecer subsídios para melhores interpretações do nosso direito.

3.1 FRANÇA

Tendo em vista o papel relevante do direito francês no surgimento e na solidificação das liberdades públicas, e conseqüentemente da liberdade de reunião, vale considerar uma análise mais específica em torno da matéria.

Somente com a revolução de 1789 a liberdade de reunião consagrou-se formalmente como liberdade fundamental. Todavia, conforme revela Fernando Dias⁴¹, essa garantia apenas poderia ser vislumbrada de forma indireta, como desdobramento da garantia expressa da liberdade de manifestação do pensamento, já que a célebre Declaração silenciou-se acerca da liberdade de reunião propriamente dita.

Reportando-se aos registros de Colliard, em sua obra *Libertés Publiques*, Fernando Dias Menezes⁴², ressalta que a liberdade de reunião surgiu pela primeira vez no direito positivo em um texto “menor”, um Decreto de 14 de Dezembro de 1789, que assegurava aos cidadãos, em seu artigo 62, o direito de se reunirem pacificamente e sem armas.

Como direito constitucional, o reconhecimento da liberdade de reunião, deu-se apenas com a Constituição de 1791, em seu título 1º, parágrafo 2º: “A Constituição garante, como direitos naturais e civis [...] a liberdade aos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem

⁴¹ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 54-55.

⁴² COLLIARD, Claude Albert. *Libertés publiques*, p. 582 apud ALMEIDA, op. cit., p. 54-55.

armas, atendidas a s leis de polícia”⁴³.

Fernando Dias Menezes, interpretando Jean Rivero⁴⁴, revela que o reconhecimento tardio pelo direito positivo em relação as liberdades individualmente exercidas se deu basicamente por dois argumentos: em primeiro lugar, o individualismo que fundamentava a ideologia liberal inspiradora da Revolução; em segundo lugar, o temor dos governos revolucionários quanto à contestação de seus opositores.

A partir da interpretação feita acima, verifica-se que, apesar do reconhecimento da liberdade de reunião pela Constituição Francesa de 1791, o seu exercício foi condicionado a limitações impostas por normas infraconstitucionais.

Em relação a evolução histórica do reconhecimento da liberdade de reunião no direito francês após a Constituição de 1791, vale ressaltar que até a vigência da Lei de 30 de Junho de 1881 (ainda em vigor), a liberdade de reunião ficou adstrita a uma dupla preocupação distintiva no que tange a suas espécies. Inicialmente, verificou-se uma preocupação em distinguir a liberdade de reunião e de associação, e posteriormente, em distinguir as reuniões públicas das reuniões privadas⁴⁵.

O regime da Lei de 30 de junho de 1881, alterado pela Lei de 1907, submeteu-se a determinadas formalidades, no que tange as chamadas “circunstâncias normais” (isso porque sob os regimes excepcionais de defesa do Estado, essa liberdade poderá ser afetada), conforme aponta por Fernando Menezes⁴⁶:

- a) a reunião deve ser organizada a partir de um *bureau* de três pessoas encarregadas de zelar pela manutenção da ordem pública;
- b) a reunião deve reservar um lugar para que um funcionário da administração possa assisti-la, e dessa forma, fiscalizar ou até mesmo dissolver a reunião caso julgue necessário;
- c) a reunião deve ocorrer em local que garanta a segurança pública;
- d) a reunião não pode passar de 23 horas, salvo nas cidades onde o fechamento dos lugares públicos dá-se mais tarde.

Vale considerar, ainda, que o regime da liberdade de reunião, conforme registrado

⁴³FRANÇA. Constituição (1791). **Constitutionfrançaise de 1791**. Versalhes, 3 set. 1791. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

⁴⁴RIVERO apud ALMEIDA, 2001, p. 59.

⁴⁵Cf. ALMEIDA, op. cit., p. 54-64.

⁴⁶Ibid., p. 61.

acima, consolidou-se a partir do célebre *arrêt Benjamin*⁴⁷.

Desde então, o Conselho de Estado sempre manteve o princípio desta lei, segundo a qual o objetivo de manter a ordem pública deve ser equilibrada com a necessidade de respeitar a liberdade de reunião.

No entanto, contestando a análise de alguns autores acerca da suposta evolução no posicionamento jurisprudencial do Conselho de Estado, Rivero, conforme devidamente verificado por Fernando Dias Menezes⁴⁸, afirma que o elemento principal na compreensão de eventuais decisões em sentido contrário é a própria orientação fixada no *arrêt Benjamin*, segundo a qual o Conselho de Estado deveria analisar em cada caso concreto as necessidades de limitação ao exercício da liberdade, sopesando a ameaça de atribuições e o atentado ao direito, sempre tendo em vista os meios materiais à disposição da polícia para garantir a ordem sem o recurso à atuação restritiva da liberdade. Sendo assim, é natural que em alguns casos concretos a decisão penda para a limitação e, em outros, para a liberdade, o que não significa mudança de orientação do Conselho.

3.2 PORTUGAL

O interesse do estudo da liberdade de reunião em Portugal reside no fato de seu regime constitucional ser francamente liberal.

Segundo Jorge Miranda⁴⁹, a liberdade de reunião foi pela primeira vez prevista no direito constitucional português pela Constituição de 1838 e, desde então esteve presente em todas as demais.

A atual Constituição de 1976 trata desta liberdade de forma claramente mais liberal que a anterior Constituição de 1933:

Art. 45 (Direito de reunião e de manifestação)

1. Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em

⁴⁷ De forma resumida, o caso envolveu a situação do escritor Benjamin que ao palestrar na cidade de Nevers enfrentou numerosos protestos por parte dos sindicatos dos professores. Por essa razão, o prefeito da respectiva cidade decidiu proibir a reunião. No entanto, esta decisão foi anulada pelo Conselho de Estado, sob a alegação que o risco de desordem pública alegado pelo prefeito para proibir esta reunião não eram tais que eles podem legalmente justificar a proibição da reunião, em seguida, que a liberdade de reunião está garantida pelas leis de 30 de junho de 1881 e 28 de Março de 1907.

⁴⁸ Cf. RIVERO, Jean. *Les libertés publiques*, v. 2, p. 366 apud ALMEIDA, 2001, p. 61.

⁴⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2004, v. 4, p. 428.

lugares abertos ao público, sem a necessidade de qualquer autorização.
2. A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação.⁵⁰

Conforme pode ser verificado, além de assegurar a liberdade de reunião de forma ampla, o respectivo texto constitucional garante o direito de manifestação.

Analisando o Direito português, Jorge Miranda⁵¹ considera a manifestação como uma reunião “qualificada não tanto pela forma (concentração, comício, desfile, cortejo, passeata) quanto pela sua função de expressão de idéias, crenças, opiniões, posições políticas ou sociais”.

Em face do direito português a distinção entre de regimes jurídicos em torno das figuras “reunião” e “manifestação” não se mostra muito relevante. A idéia principal a ser destacada acerca dessa liberdade no direito português recai sobre a sua não vinculação seja de autorização prévia, seja de comunicação prévia á autoridade.

A regulamentação legal do dispositivo constitucional se dá por meio do Decreto-Lei 406\74, que apesar de ter sido recepcionado em sua maior parte e ainda está em vigor, deve ter alguns dispositivos adaptados ao novo regime, além de levar em consideração os dispositivos da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Apesar de reiterar a não dependência de autorização prévia para as reuniões, condicionando-as apenas a serem pacíficas e sem armas, o respectivo Decreto, todavia, exige comunicação prévia, com antecedência mínima de dois dias úteis para reuniões em lugares públicos ou abertos ao público. No entanto, a constitucionalidade deste preceito é discutível, ante a omissão constitucional.

A vedação legal à presença de agentes do Poder Público nas reuniões realizadas em recintos fechados configura outro elemento característico do regime liberal português, o que não exclui a possibilidade de adoção de medidas cabíveis de polícia para a manutenção da ordem pública e preservação do próprio regime de liberdades.

3.3 ESTADOS UNIDOS

A elaboração da Constituição dos Estados Unidos, conforme restou registrado, foi um

⁵⁰PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 2 abr. 1976. Disponível em: <<http://dre.pt/util/pdfs/files/crp.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

⁵¹ Cf. MIRANDA, 2004, p. 427.

importante passo para a evolução liberdade de reunião, principalmente com a aprovação das primeiras emendas, e a instituição do *Bill of Rights*.

Nos Estados Unidos, o direito de reunião ou de assembléia (*Freedom of Assembly*) encontra-se previsto na 1ª Emenda à Constituição Federal, que dispõe que o Congresso não legislará no sentido de cercear o direito do povo de se reunir pacificamente.

Sobre o tema disposto, Fernando Dias Menezes ao analisar as obras de autores americanos, intérpretes da Constituição, percebeu que à questão da *freedom of assembly* não é dada muita ênfase como liberdade autônoma⁵². Sua invocação perante os tribunais, via de regra, se dá de modo indissolúvel das demais liberdades consagradas na Primeira Emenda.

A partir da década de 30, no século XX, a liberdade de reunião passou de um direito secundário para em relação ao de petição para um direito principal. No entanto, vale destacar as observações de William Douglas: “A liberdade de reunião é parente próxima da liberdade de expressão: a liberdade de expressão poderia resultar num direito vazio se as pessoas não se pudessem reunir para escutar o orador. A liberdade de reunião e a de expressão andam juntas.”⁵³

A liberdade de reunião, juntamente com outros direitos consagrados pela Primeira Emenda, os direitos de participação política e os direitos de privacidade e personalidade, compõem o objeto da doutrina, acerca de liberdades fundamentais, desenvolvidas na Suprema Corte a partir de 1937. Trata-se da doutrina dos *preferred rights*, que objetivava excluir o poder do governo de se imiscuir na esfera de exercício de tais direitos, salvo por razões excepcionalmente imperativas e justificadas⁵⁴.

No que concerne ao marco do reconhecimento da autonomia da liberdade de reunião em relação a outros direitos, bem como seu caráter fundamental, pela Suprema Corte, cumpre tecer algumas considerações acerca do caso *De Jonge v. Oregon* (1937). Trata-se de um caso que teve origem em 1934, quando durante uma reunião do Partido Comunista, a polícia adentrou no local e prendeu *De Jonge*, com a acusação de violação de uma norma que

⁵² Cf. ALMEIDA, 2001, p. 77. Nesse sentido, vale considerar que o respectivo autor faz remissão aos autores americanos que foram analisados sobre o tema em destaque, registrando como interessante o fato de que dentre algumas obras de direito constitucional americanas pesquisadas, Tribe, *American constitutional law*, consagra a liberdade de reunião apenas em algumas linhas em um livro de 1500 páginas. Por outro lado, Lockart (et al), *The American Constitution*, e Rotunda, *Modern constitutional law*, em obras igualmente volumosas, sequer citam “freedom of assembly” no índice. Já o índice de Gunther, *Constitutional law*, traz: “Assembly, RighOf – See Freedom of Expression”.

⁵³ DOUGLAS, William Orville. **Anatomia da liberdade**: os direitos do homem sem a força. Tradução de Geir Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p.31\32.

⁵⁴ Cf. TRIBE, Laurence. *American constitutional law*, p. 789 et seq. apud ALMEIDA, op. cit., p. 78.

considerava crime o chamado "sindicalismo criminoso", que consistia, em síntese, na conduta de incitar a prática de violência e sabotagem, com o intuito de promover a mudança da ordem política e social do país.⁵⁵

Quando o caso chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos, firmou-se o posicionamento de que a pretensa ofensa praticada por *De Jonge* consistia apenas na participação de uma reunião pública organizada pelo Partido Comunista. Sendo assim, o Excelso Tribunal entendeu que havia de se preservar o direito à liberdade de expressão (*Freedom of Speech*) e a liberdade de assembléia (*Freedom of Assembly*), pois se tratavam de princípios básicos e fundamentais estabelecidos pela Constituição norte-americana⁵⁶.

Após garantir-se a liberdade de reunião como liberdade autônoma, foi, também, analisada de modo independente, a questão da existência ou não de abusos da liberdade no transcorrer de seu exercício. Nesse sentido, Douglas é taxativo:

O abuso da palavra (em uma reunião) – concitando a uma rebelião, por exemplo - poderá ser punido, mas não o direito em si. O direito pacífico de reunião, para a discussão pública e o debate, da ação política e das atividades coletivas, acha-se firmemente entrincheirado: é um direito que se estende mesmo aos impopulares comunistas.⁵⁷

Assim, as discussões seguintes na Suprema Corte passam se referir aos critérios para a limitação de seu exercício em substituição a antiga referência acerca do reconhecimento da liberdade de reunião.

Nesse sentido, vale destacar que outra importante decisão da Suprema Corte, no que tange ao estabelecimento de parâmetros para a imposição de limites ao exercício da liberdade de reunião, foi proferida no caso *Coates v. Cincinnati* (1971).

Dias Menezes transcreveu os principais trechos da respectiva decisão apresentada por Laurence Tribe:

Assim também onde a liberdade de reunião ou associação estiverem envolvidas, “mera intolerância” ou animosidade não podem ser a base para restrição”. Portanto, o direito a reunir-se em lugares públicos por motivos “sociais”, bem como políticos não pode estar “sujeito a [...] suspensão” mesmo “através do esforço de boa-fé de proibição contra condutas lesivas”. Nesse contexto, o governo não pode limitar a liberdade daqueles cujas “idéias” [...] modo de vida, ou [...] aparência física são

⁵⁵Cf. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 299 U.S. 353 (1937). *DeJonge v. Oregon*. Washington, D.C., 4 jan. 1937. Disponível em:

<<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/353/case.html>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

⁵⁶Cf. Id. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 372 U.S. 229 (1963). *Edwards v. South Carolina*. Washington, D.C., 25 fev. 1963. Disponível em:

<<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/229/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

⁵⁷ DOUGLAS, 1965, p. 32.

ressentidas pela maioria de seus concidadãos.⁵⁸

Sobre essa decisão, Fernando Dias Menezes, a partir das considerações e afirmações de Tribe, extraiu que, em se tratando do exercício das liberdades da Primeira Emenda, o Poder Público está submetido ao princípio de que “as ofensas existentes apenas sob as vistas ou na mente do requerente (perante os tribunais) não podem justificar a restrição a comportamentos protegidos”⁵⁹.

⁵⁸ TRIBE, Laurence apud ALMEIDA, 2001, p. 80-81.

⁵⁹ *Ibid.*, loc. cit.

4. LIBERDADE E DEMOCRACIA

“Onde não há lei, não há liberdade.”

John Locke

A palavra liberdade foi entendida e empregada de diversos modos e em contextos múltiplos, existindo, assim, uma pluralidade de sentidos sobre essa idéia. Por esta razão, um estudo cujo propósito busca analisar o assunto ora em evidência não pode se omitir na delimitação de uma acepção mais específica e pertinente ao tema abordado, conforme será realizado a seguir.

Dentre todos os sentidos possíveis relacionados a idéia de liberdade, verifica-se, de um modo geral, que seu conceito está associado com a idéia de ausência de coerção. No entanto, esse não foi o sentido adotado pela Constituição Brasileira de 1988, nem pelos antigos, modernos, nem tampouco por Bobbio, conforme restará demonstrado.

Portanto, com o intuito de melhor compreender a liberdade de reunião na Constituição Federal atual, impõem-se, pois, analisar inicialmente a base jusfilosófica do conceito acima referido.

Em seguir, torna-se, também, imprescindível a abordagem de alguns aspectos relevantes acerca da democracia, tendo em vista sua estreita conexão com o sentido da liberdade aqui adotado.

Ademais, a partir da análise realizada, anteriormente, em torno da evolução histórica da liberdade de reunião foi possível constatar que a sua origem está estritamente relacionada a origem da própria democracia.

Assim, conforme já afirmado, os povos que primeiro experimentaram o regime democrático tiveram, também, a oportunidade de fruir desse direito, ainda que de forma inconsciente.

Portanto, para melhor refletirmos acerca da idéia proposta neste estudo, torna-se imprescindível analisar, ainda, os conceitos de liberdade e democracia, bem como seus desdobramentos na história, uma vez que tais aspectos respaldam e alicerçam o respectivo direito abordado.

4.1 SOBRE A LIBERDADE

Apesar da multiplicidade de sentidos que envolve a palavra liberdade, vale ressaltar que segundo Norberto Bobbio, apenas dois se revelam: a liberdade positiva e a liberdade negativa.

Bobbio afirma que a liberdade negativa é um ente de direito dual, ou seja, compreende duas emanções de legitimidade de exercício de direito. Primeiramente, a liberdade negativa compreende a “ausência de impedimento, ou seja, a possibilidade de fazer”⁶⁰.

Assim o indivíduo não pode ser privado ou inibido de agir, se lei nenhuma consignar aquela conduta como proibida. Se não defesa a atividade, por conseguinte autorizada e, portanto, o indivíduo pode fazer tudo o que a lei não proibir⁶¹.

De outra monta está – como parte integrante da liberdade negativa – a “ausência de constrangimento, ou seja, a possibilidade de não fazer”⁶².

Essa acepção institui, por sua vez, que ninguém é obrigado a agir, senão em virtude da Lei. A ausência da lei, neste caso, possui um viés permissivo omitivo, de maneira que a omissão da lei em obrigar o *fazer*, entende-se como a *permissão* do indivíduo de não-fazer⁶³.

Seguidamente Bobbio explora o tema *liberdade positiva*. A priori tida numa perspectiva política de que tal liberdade assemelha-se a uma autodeterminação ou autonomia da vontade do indivíduo de fazer.

Enquanto a liberdade negativa trata de ausências dispositivas, a liberdade positiva trata da existência de um querer, do querer específico do indivíduo, o que significa a capacidade de se mover para uma finalidade sem com isso ser movido⁶⁴.

Conforme pode se verificar, os conceitos de liberdade negativa e liberdade positiva exprimem cada um, determinado elemento característico e distintivo um do outro. Enquanto a liberdade negativa está relacionada a “ação”, a liberdade positiva relaciona-se com “vontade”, conforme observa Bobbio:

Melhor que qualquer outra consideração, o que permite distinguir nitidamente as

⁶⁰ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 49.

⁶¹ Cf. MEISTER, Luiz Fernando Cortelini. Considerações em Bobbio: igualdade e liberdade. **JurisWay**, [S.l.], 23 abr. 2009. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1271>. Acesso em: 15 nov. 2012.

⁶² BOBBIO, op. cit., p. 49.

⁶³ Cf. MEISTER, op. cit.

⁶⁴ Cf. Ibid.

duas formas de liberdade é a referência a dois sujeitos distintos de que elas são, respectivamente, o predicado. A liberdade negativa é uma qualificação da ação; a liberdade positiva é uma qualificação da vontade. Quando digo que sou livre no primeiro sentido, quero dizer que uma ação minha não se vê obstaculizada, e que portanto posso levá-la a cabo; quando digo que sou livre no segundo sentido, quero dizer que o meu querer é livre, ou seja, que não está determinado pelo querer de outros ou, genericamente, por forças estranhas a meu próprio querer.⁶⁵

Sobre as observações acima, Fernando Dias Menezes⁶⁶ conclui que esse elemento diferenciador das liberdades negativa e positiva torna mais evidente que cada uma dessas liberdades não decorre da outra nem a condiciona, ainda que se refiram à mesma matéria de fato. Trata-se de planos diferentes das atividades humanas: a liberdade de agir e a liberdade de querer.

A análise da liberdade a partir dos sentidos negativo e positivo, esboçada por Bobbio, pode ser comparada a outra realizada em 1819, por Benjamin Constant⁶⁷, ao considerar o sentido da liberdade a partir de duas propostas distintas: a liberdade adotada pelos antigos e a liberdade adotada pelos modernos.

Segundo Constant, a contraposição entre esses dois tipos de liberdade (a dos antigos e a dos modernos) está essencialmente associada ao objetivo de cada uma delas, conforme pode ser verificada a partir da afirmação do respectivo autor, que, também, fora analisado por Norberto Bobbio, em sua obra *Liberalismo e Democracia*, transcrita abaixo:

O objetivo dos antigos era a distribuição do poder político entre todos os cidadãos de uma mesma pátria: era isso que eles chamavam de liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança nas fruições privadas: eles chamam de liberdade às garantias acordadas pelas instituições para aquelas fruições.⁶⁸

Vale considerar que as concepções propostas por Constant foram fomentadas pelo fracasso da república jacobina, que atribuiu o desastre político que conduziu a revolução ao terror à visão equivocada que as lideranças de 1789 tinham da liberdade.

De forma sucinta, Constant apresenta um rol de direitos inerentes ao conceito de liberdade de hoje se comparada a dos antigos, e, dentre eles está o direito de estar submetido somente às leis, de não poder ser preso, nem detido ou morto, nem mal-tratado de nenhuma maneira em razão da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos; o direito de cada um expressar sua opinião, de escolher um trabalho ou profissão e fazê-lo, de dispor da sua propriedade e, inclusive abusar dela; de ir e vir sem que seja preciso pedir permissão seja lá a

⁶⁵ BOBBIO, 1997, p. 102-103.

⁶⁶ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 21.

⁶⁷ Cf. LAFER, Celso. **Ensaio sobre a liberdade**. São Paulo: Perspectiva, 1980, p. 11.

⁶⁸ CONSTANT, Benjamin. De la liberté des anciens comparee à celle des modernes. In: *Collection complete des ouvrages*. Paris: BéchétLibraire, 1820. v. 4, t. 7, p. 253 apud BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1998.

quem for, e sem ter que prestar contas dos seus passos; o direito de reunir-se com outras pessoas, para o seu próprio interesse ou para professar o culto que prefere, além de outros.

Já no que tange a liberdade dos antigos, Constant a identifica começando pelo direito de exercer de forma coletiva, mas direta, distintos aspectos da soberania, em deliberar em praça pública sobre a guerra e a paz, concluir ou não aliança com estrangeiros, em votar leis, pronunciar sentenças, em examinar as contas públicas, os atos, a gestão dos magistrados, em fazê-los comparecer frente ao povo para acusá-los ou absolvê-los.

Ao mesmo tempo em que chamavam tudo isso de liberdade, admitiam a completa submissão de cada um ao conjunto ou à autoridade, não se encontrando, entre eles, os benefícios da liberdade moderna.

Dessa forma, diferentemente das atividades públicas, as atividades privadas eram vigiadas e fiscalizadas, inclusive ocorrendo intervenção direta na vida pessoal dos cidadãos. Assim, com exceção de Atenas, na maioria das repúblicas o indivíduo, quase sempre soberano nos assuntos públicos, era um escravo nas questões privadas.

No entanto, apesar da proximidade entre as concepções de liberdade adotada por Constant e Bobbio, vale considerar a observação feita por Fernando Dias Menezes de Almeida, a partir das afirmações do próprio Bobbio:

A proposta de CONSTANT, entretanto, é considerada por Bobbio como possuidora de um juízo de valor favorável à liberdade que dizia “dos modernos”; nesse sentido, lembra BOBBIO que, em vários momentos da história da formação dos Estados constitucionais modernos, a conquista de liberdades (negativas), como a de manifestação do pensamento, de imprensa ou de religião, deve ser precedida da garantia da liberdade positiva; além disso, há que se ter em mente que, a par o corrido na Idade Antiga, a maior participação popular no poder no mundo ocidental, ao menos em termos de possibilidade de eleger participantes e ser eleitos como um deles, é fenômeno do século XX, sendo assim, conclui BOBBIO: “se a liberdade negativa é moderna, a liberdade positiva, em vez de ser antiga, é, se cabe dizê-lo, mais moderna”.⁶⁹

Os sentidos negativo e positivo da liberdade, também, se distinguem em razão de sua relação com a lei.

Somente é possível garantir a liberdade negativa com a reserva aos indivíduos de uma esfera privada de ação, livre da interferência externa. Assim, pensando-se na vida humana em sociedade, dir-se-ia que o homem só é livre (no sentido negativo) se seus semelhantes e se o Estado não puderem invadir coercitivamente essa tal esfera privada de ação.

Nestes termos, afirma Fernando Dias:

⁶⁹ ALMEIDA, 2001, p. 21.

[...] em sociedade, nunca fará sentido o exercício ilimitado de liberdade negativa: se a liberdade de um implica impor limites à atuação dos outros (a fim de que se garanta uma livre esfera de ação ao primeiro), há que se concluir que todos devem ter suas esferas de ação parcialmente limitadas, para que, ao mesmo tempo, também se lhes assegure sua liberdade.⁷⁰

Tal idéia já estava registrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789:

Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique os outros: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que assegurem aos outros membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites apenas podem ser determinados por Lei.⁷¹

Analisando o artigo acima transcrito, Fernando Dias destaca que os “limites” nele mencionados referem-se ao exercício das liberdades e não ao conteúdo da liberdade abstratamente previsto. Trata-se de impor limites ao exercício de liberdades existentes, isto é, de situações fáticas correspondentes à hipótese de incidência das normas que prevêem tais liberdades.

Portanto, segundo o artigo supra transcrito, a limitação das liberdades sujeita-se a duas condições:

- a) deve ter por critério evitar que o exercício da liberdade por alguém prejudique os outros;
- b) deve decorrer da lei.

Complementando o artigo anterior, declara o artigo 5º: “A lei não pode proibir senão as ações nocivas a sociedade. Tudo o que não é proibido pela Lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordena”⁷².

Analisando os dois artigos em exame vale ressaltar as afirmações de Bobbio:

As duas definições divergem: enquanto a primeira (art.4º) define a liberdade de um indivíduo em relação aos outros indivíduos, a segunda (art. 5º) define a liberdade do indivíduo em relação ao poder do Estado. A primeira é limitada pelo direito dos outros a não serem prejudicados, refletindo o clássico principium juris do *neminem laedere*; a segunda tem em vista, exclusivamente, o possível excesso de poder por parte do Estado. Na realidade, a primeira – mais do que uma definição de liberdade – é uma definição da violação do direito; a segunda é uma definição da liberdade, mas somente da liberdade negativa.⁷³

Também sobre os artigos em exame, afirma Fernando Dias:

⁷⁰ ALMEIDA, 2001, p. 22.

⁷¹ ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Versalhes, 26 ago. 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2012.

⁷² Ibid.

⁷³ BOBBIO, Norberto, “A herança da Grande Revolução”, in *A era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, São Paulo, Campus, 1992, p. 122.

Esse art. 5º, em sua primeira parte, busca introduzir uma limitação ao legislador em defesa da liberdade, no momento de se definir que condutas serão livres e que condutas serão proibidas: penas as ações nocivas à sociedade podem ser proibidas. Em sua parte final, voltada ao aplicador da lei, sintetiza a concepção da relação entre lei e liberdade negativa, que vige nos ordenamentos jurídicos ocidentais traduzida no princípio da legalidade, segundo o qual: “ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão por força de lei”, bem como seu corolário: na ausência da lei, vige a permissão para fazer ou não fazer.⁷⁴

Assim, é possível perceber que a garantia do máximo de liberdade é uma preocupação comum tanto pelos artigos em destaque quanto por todos os Estados de Direito contemporâneo. No entanto, na prática, essa garantia de liberdade tem sua eficácia restrita na prática.

Nas palavras de Fernando Dias, a eficácia é pois o limite que pode haver ao conteúdo da lei. Para esse autor, os limites ao conteúdo das leis previstos nos arts. 4º e 5º da Declaração de 1789, antes de proibições jurídicas, são recomendações de prudência, e, dessa forma, se o legislador imprudente desprezar essas recomendações, poderá estar comprometendo, por ineficácia, a validade das leis.

O mesmo autor conclui essa idéia afirmando que a liberdade negativa sempre se apresenta em face da lei, de modo que a é a lei que vai permitir identificar em que medida existe e se exerce a liberdade negativa.

Nas palavras de Bobbio, liberdade, em sentido negativo, significa: “fazer (ou não fazer) tudo o que as leis, estendidas em sentido lato, e não apenas em sentido técnico-jurídico, permitem, ou bem não proíbem (e que, enquanto tal, permitem não fazer)”⁷⁵.

Portanto, Fernando Dias conclui que a lei é elemento fundamental para se compreender a liberdade negativa (de agir) em sociedade e mantém com ela (liberdade) uma relação peculiar: a lei restringe a liberdade para garantir a liberdade, (isso tanto no sentido existência, quanto no sentido de seu exercício).

Transpondo a concepções de liberdade, acima analisadas, para o atual contexto brasileiro, importa compreender que o texto constitucional refere-se à liberdade negativa em suas duas acepções, dispendo no caput do art. 5º que “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,

⁷⁴ ALMEIDA, 2001, p. 25.

⁷⁵ BOBBIO, 1997, p. 99.

nos termos seguintes”⁷⁶ e prossegue em seu segundo inciso que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”⁷⁷.

No tocante ao primeiro período da oração “ninguém será obrigado a fazer” diz respeito à *ausência de constrangimento*, sendo, portanto, lícito não fazer. Quanto ao segundo período da oração “ou deixar de fazer”, se enlaça com o propósito da *ausência de impedimento*, lícito, desta forma, fazer. O último período “alguma coisa senão em virtude de lei”, auto-explicativo, denota que é a lei que garante a liberdade e seu limite dentro do ordenamento jurídico brasileiro⁷⁸.

Assim, não há dúvida que a liberdade de reunião concebida pela Carta Magna como um desdobramento natural do próprio conceito de liberdade negativa, somente poderá ser exercida em conformidade com as condições por ela imposta.

No entanto, conforme será demonstrado em capítulo próprio, será possível verificar que a liberdade de reunião, no atual contexto brasileiro, vem sendo exercida, cada vez mais, sem a devida obediência constitucional, vez que os elementos e pressupostos constitucionais atinentes a esse exercício não estão sendo obedecidos, nem respeitados.

Esse é justamente o foco de discussão proposto no trabalho ora apresentado. Assim, somente a partir das análises realizadas em torno dos aspectos mais relevantes em torno da liberdade de reunião, de um modo geral, será possível refletir criticamente em torno do seu exercício e desdobramentos no contexto brasileiro atual.

4.2 SOBRE A DEMOCRACIA

A liberdade de reunião possui, também, reflexos políticos, estando fortemente relacionada com a democracia.

Por isso, vale lembrar que não havia até os séculos finais da Idade Média, Estados com poder centralizado sob o comando de um rei. O que víamos eram diversos reinos com o poder político dividido entre os senhores feudais e as comunas, cidades autônomas, cuja autonomia fora conquistada, ou por rebelião, ou através das cartas régias.

⁷⁶BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 dez. 2012.

⁷⁷Ibid.

⁷⁸Ibid.

O mundo dessa época, poderia, então, ser conceituado como uma “colcha de retalhos”, na qual, cada pequeno retalho era um reino independente. Todavia, nos finais da Idade Média, uma série de fatos ligados à crise do feudalismo concorreu para a formação das monarquias nacionais, e concomitantemente, para o fortalecimento do poder real.

Setores da burguesia e da nobreza lutavam para o fortalecimento da autoridade real. Tal objetivo visava à melhoria das estradas e da segurança pública, visto serem comuns assaltos a viajantes e até mesmo dentro do próprio reino, criar leis, padronizar moedas, concorrendo assim, para o fortalecimento do comércio.

O Estado Moderno surge em contraponto a duas peculiaridades medievais: o regionalismo político e o universalismo religioso.

Assim, a democracia liberal, como conhecida no mundo ocidental moderno, nasceu para atender ao mesmo tempo anseios de liberdades dos indivíduos e de mudança no regime de atribuição do poder estatal, como ensina Ferreira Filho⁷⁹, o modelo democrático liberal possui dois princípios: o democrático e o liberal, aquele um princípio de atribuição de poder (o povo deve governar), este, um princípio de limitação do poder (com a garantia de liberdades dos indivíduos em face da ação do governo).

Porém, “histórica e logicamente, princípio democrático e princípio liberal são distintos”⁸⁰ e mesmo na era moderna o princípio liberal veio antes. “A democracia liberal é em primeiro lugar liberal e para trazer para trazer para a liberdade mais uma garantia é que se fez democracia”⁸¹.

Nesse sentido, Bobbio⁸² defende a existência de três elementos indispensáveis para uma definição mínima de democracia:

- a) regras que estabeleçam que a tomada de decisões deva participar “um número muito elevado de membros do grupo”⁸³;
- b) regras que estabeleçam procedimentos de decisão baseados no critério da maioria;
- c) garantias àqueles que vão tomar as decisões de que estejam em condições de poder

⁷⁹ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A reconstrução da democracia**: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo, e em especial no Brasil. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 32-36.

⁸⁰ Ibid., loc. cit.

⁸¹ Ibid., p. 34-35.

⁸² Cf. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 18\20.

⁸³ Ibid., p. 18\20.

escolher entre alternativas reais.

Esse terceiro elemento faz a relação de democracia e liberdades de “opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. [...]”⁸⁴. Daí conclui:

Disto segue que o estado liberal é pressuposto não só histórico mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais.⁸⁵

Outra proposta interessante num estudo sobre a liberdade de reunião recai sobre o ponto de vista adotado por Robert Dahl, que, embora, considere a existência de outras características, focaliza sua análise sobre a democracia a partir de uma característica em destaque: “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”⁸⁶, o que implica que os cidadãos tenham oportunidades plenas de:

- a) “formular suas preferências”⁸⁷;
- b) “expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva”⁸⁸;
- c) “ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo”⁸⁹.

Dando seguimento, o autor arrola oito garantias necessárias para que tais oportunidades ocorram, ressaltando que o fato do autor não se referir expressamente acerca da liberdade de reunião, não significa sua exclusão, visto que tal liberdade está implícita em seu raciocínio já que a mesma configura instrumento de expressão coletiva de idéias e base para a formação e funcionamento de organizações, ambas contempladas pelo autor.

Ainda, dando destaque a análise de Dahl, o autor conclui que a “democratização como formada por pelo menos duas dimensões: a contestação política e a política”⁹⁰.

Sobre a conclusão em destaque, manifesta-se Fernando Dias Menezes: “Posta a questão nestes termos, mais uma vez ressalta-se o caráter democrático da liberdade de reunião, seja

⁸⁴ BOBBIO, 1992, p. 18\20.

⁸⁵ Ibid., p. 18-20.

⁸⁶ DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2005, p. 25-29.

⁸⁷ Ibid., loc. cit.

⁸⁸ Ibid., loc. cit.

⁸⁹ Ibid., loc. cit.

⁹⁰ Ibid., loc. cit.

como instrumento de participação política, seja como instrumento de oposição”⁹¹.

Assim, segundo o citado autor, a importância da liberdade de reunião decorre sobretudo do fato de que o grupo é proporcionalmente mais forte do que os indivíduos isolados, no que tange a essa liberdade enquanto instrumento de oposição, motivo que leva os governos autoritários a restringirem essa liberdade.

No entanto, há de se impor um limite de legalidade para a ação da oposição sob pena de por em risco as próprias instituições democráticas. Dessa forma, a democracia não pode ser utilizada como justificativa a realização de toda e qualquer reunião (notadamente manifestações em vias públicas) sem a devida observância aos parâmetros de legalidade e ao respeito a outras liberdades e à ordem pública em geral, pois como será posteriormente demonstrado, configuram como condições constitucionais ao seu exercício.

Nesse sentido, vale destacar as afirmações de Alexandre de Moraes:

O direito de reunião, – que incluiu o direito de passeata –, configura-se como um dos princípios basilares de um Estado Democrático, sendo de grande abrangência, pois não se compreenderia a liberdade de reuniões sem que os participantes pudessem discutir, tendo que limitar-se apenas ao direito de ouvir, quando se sabe que o direito de reunião compreende não só o direito de organizá-la e convocá-la, como também o de total participação ativa. Importante, porém, ressaltar, que os direitos de greve e reunião são relativos, assim como os demais direitos fundamentais, que não podem ser utilizados como verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, nem tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos ilícitos, sob pena de total consagração ao desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito.⁹²

No entanto, percebe-se que as reuniões atuais têm sido, cada vez mais, caracterizadas pela desordem e sob uma perspectiva egoísta, já que desconsideram o bem comum e a preservação das regras do sistema democrático, situação que será melhor abordada no capítulo a seguir.

⁹¹ ALMEIDA, 2001, p. 227-229.

⁹² MORAES, Alexandre. “Os Direitos de Greve, Reunião e Passeata e Razoabilidade Democrática. Diário do Grande ABC, Santo André, 11 ago. 2002 Disponível em: WWW.justica.sp.gov.br/modulo.asp?modulo=69. Acesso em 25 de Dezembro de 2012.

5. A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

“Sob a mais livre das Constituições,
um povo ignorante é sempre escravo.”

Marquês de Condorcet

A análise crítica e reflexiva acerca da liberdade de reunião na Constituição de 1988, proposta neste estudo, implica, por sua vez, na verificação de uma série de aspectos históricos, elementos, modalidades, natureza e pressupostos em torno do tema, que serão devidamente analisados a seguir.

5.1 A LIBERDADE DE REUNIÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PRETÉRITAS

Embora a primeira Constituição fosse omissa a respeito do direito de reunião, essa omissão foi segundo João Barbalho, citado por José Cretella Junior:

Compensada com textos de lei ordinárias, reconhecendo o direito de reunião com desdobramento natural da liberdade individual (Lei de 20 de outubro de 1823, Código Criminal do Império, de 16 de dezembro de 1830, parte IV, cap. II, os avisos de 3 de outubro de 1831, de 2 de janeiro de 1832 [...]).⁹³

Conforme aponta Ricardo Lewandowsky, em seu voto, proferido na ADI 1-969 DF, no que tange a presença da liberdade de reunião nas constituições brasileiras anteriores à atual, verifica-se que: “no Brasil, a liberdade de reunião sempre foi contemplada pelas Constituições republicanas, entrevista como liberdade pública de caráter fundamental, encontrando lugar no capítulo relativo aos direitos e garantias individuais”⁹⁴.

Nesse sentido, a Constituição de 1891 estabeleceu em seu art. 72, parágrafo 8º: “A todos é lícito associarem-se e se reunirem livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia, senão para manter a ordem pública.”⁹⁵

⁹³ BARBALHO apud CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v.1, p. 289.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.969-4/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Brasília, 28 jun. 2007. **Diário da Justiça**, 31 ago. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

⁹⁵ Id. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em:

O texto da Carta de 1934, a par de desvincular, com acerto, o direito de reunião do de associação, introduziu a possibilidade de que a autoridade pudesse estabelecer o local pra reunião, *ex vi legis* do art. 113, nº 11: “A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com esse fim, poderá designar local onde a reunião se deva realizar, contato que isso não a impossibilite ou fruste”⁹⁶.

Assim, notava-se uma restrição ao direito de reunião, que iria culminar com a Carta de 1937 que, em pleno Estado Novo, mostrou o significado dos novos tempos: “Todos têm direito de reunir pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditas em caso de perigo imediato para a segurança”⁹⁷.

O mesmo texto, em linhas gerais, repetiu-se na Constituição de 1946, exceto pela substituição do termo segurança pública por ordem pública.

Veio então a Constituição de 1967, que em seu art. 153, parágrafo 27 rezava: “Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. **A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade bem como a designação, por esta, do local de reunião**”⁹⁸ (grifo nosso).

O Ato Institucional Número Cinco foi decretado pelo Presidente Artur da Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968.

Representou o ápice da radicalização do Regime Militar de 1964 e inaugurou o período do regime onde as liberdades individuais foram mais restringidas e desrespeitadas no Brasil. É o movimento final de “legalização” da arbitrariedade que pavimentou uma escalada de torturas e assassinatos contra opositores reais e imaginários ao regime.

Nesse contexto, os brasileiros ficaram proibidos de reunirem-se nas ruas, as conversas de esquinas eram reprimidas com violência, as manifestações de qualquer ordem foram

<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

⁹⁶BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

⁹⁷Id. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

⁹⁸Id. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

banidas, nas escolas começaram as patrulhas ideológicas, com elas, o confronto e violências entre esquerda e direita.

Esse trágico momento histórico brasileiro influenciou diretamente as bases democráticas que inspirou a atual Constituição, e conseqüentemente a liberdade de reunião. Por outro lado, a aversão nacional à política adotada pelos militares estimulou profundamente o ideal de liberdade aspirado pela nova Carta Política.

Nesse diapasão a liberdade concebida pela atual Constituição, ao lado de outros princípios constitucionais, assume status de normas constitucionais fundamentais, como forma de eliminar e afastar qualquer instrumento utilizado como meio de manipulação política que pudesse frear a liberdade expressão seja ela individual ou coletiva, como ocorreu com a censura adotada nesse período, bem como com a desarticulação e a violência empregadas às manifestações coletivas da época.

Vale lembrar que no dia 26 de junho de 1968, a Passeata dos Cem Mil, ocorrida no Rio de Janeiro, reuniu trabalhadores, políticos, artistas, professores, religiosos e estudantes decididos a questionar a repressão daqueles tempos. Apesar do **clima pacífico, essa passeata serviu de exemplo para que eventos de semelhante natureza acontecessem em outros pontos do país**, intensificando o repúdio ao governo militar.

O registro feito acima é um importante exemplo a ser destacado, pois, em pleno regime antidemocrático a Passeata dos Cem Mil conseguiu reunir pessoas numa via importante do Rio de Janeiro de forma pacífica, sem causar qualquer transtorno ou prejuízo à ordem pública. A respectiva reunião é, sem dúvida, um exemplo histórico de que liberdade de reunião e ordem pública podem e devem andar de mãos dadas, como ocorreu naquele momento, evidenciando, dessa forma, a verdadeira essência da liberdade de reunião.

Depois do evento, o então presidente Marechal Artur da Costa e Silva marcou uma reunião com líderes da sociedade civil, ocasião em que lhe foi pedida a libertação de estudantes presos, o fim da censura e a restauração das liberdades democráticas. Nenhuma dessas reivindicações foi aceita. O resultado foi a realização de outra passeata, que reuniu cerca de 50 mil pessoas.

Nos outros estados, os protestos estudantis ampliaram seu nível de organização e mobilização, mas à medida que cresciam as manifestações contra a ditadura, também crescia a ação repressiva do governo militar, em todo o território nacional.

Durante o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) houve fortes pressões, da

sociedade civil, que exigiam o retorno ao estado de direito, uma anistia política, justiça social e a convocação de uma Assembléia Constituinte. Assim, se de um lado o regime ditatorial ia perdendo cada vez mais adeptos, do outro, a sociedade ia se fortalecendo e como diz o velho ditado popular: a união faz a força. E fez. Em 1983 a sociedade civil participou intensamente do movimento das Diretas-já, que pôs fim a este triste episódio na história nacional.

E, finalmente, chegamos ao texto da Constituição de 1988, considerada por Alcino Pinto Falcão e José de Aguiar Dias⁹⁹ como a mais liberal quanto ao reconhecimento da liberdade de reunião.

A Constituição Cidadã trouxe de volta o doce néctar da democracia e a certeza da irrestrita proteção dos direitos fundamentais pelo ordenamento jurídico. Os anos de obscurantismo da ditadura militar pertencem a um passado cada vez mais remoto. Mas, por ser irrefreável o processo de enraizamento e amadurecimento da democracia, é importante revisitar os conceitos mais antigos de tempos em tempos, para que o país não fique engessado a um passado que não correspondem mais a realidade.

Certo é que, desde a sua origem em solo pátrio, até os dias atuais, a liberdade de reunião suportou alguns imprevistos, chegando mesmo, durante o período do chamado regime militar, a ser uma distante lembrança na mente do povo brasileiro.

Assim, mantendo as tradições do passado podemos dizer que essa liberdade de reunião não é apenas retórica. Essa liberdade continua se manifestando na prática do cotidiano de qualquer cidade brasileira, principalmente, nos grandes centros urbanos, nos quais o impacto e reflexos do seu exercício podem gerar muitas vezes diversos transtornos se exercida ilimitadamente.

5.2 MODALIDADES

Não se pretende nesse item esgotar todas os modos pelos quais se podem classificar as reuniões, mas apenas analisar aqueles que mais utilizados no desenvolvimento desse estudo, e que, portanto, traz evidentes conseqüências para a análise proposta.

⁹⁹ Cf. FALCÃO, Alcino Pinto; DIAS, José de Aguiar. **Constituição anotada**. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1956. v. 2, p. 113.

5.2.1 Reunião

Inicialmente, torna-se imprescindível identificar algumas definições importantes tanto em torno do conceito “reunião”, quanto da “liberdade de reunião”, vez que é a partir deles que decorrerão os demais aspectos indispensáveis a sua análise.

Comumente, o termo “reunião” é utilizado pelas das pessoas, fazendo parte da linguagem corrente e do cotidiano de um modo geral. No entanto, para que fosse possível estender a proteção estatal a ele, o Direito deu-lhe sentido jurídico.

Ao se referir à liberdade de reunião, o Direito brasileiro, assim como a maioria dos ordenamentos jurídicos estrangeiros, não definiu “reunião”, o que ficou por conta da doutrina.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe com clareza quais os elementos que entende participar da definição de “reunião” como objeto da liberdade constitucional:

Denomina-se reunião o agrupamento de pessoas, organizado porém descontínuo, destinado à manifestação de idéias. Quatro, pois, são os elementos de uma reunião em sentido constitucional. O primeiro deles é a existência de uma pluralidade de pessoas. É este o elemento pessoal, o grupo que se reúne. O segundo elemento é a organização. No sentido constitucional, a penas existe reunião quando o grupo de pessoas está sujeito a uma organização, por tênue e elementar que seja esta. Isto significa que não existe reunião sem uma orientação, sem uma direção, sem algumas regras que pautem o seu andamento, ainda que essas normas sejam simplesmente a obediência às diretivas de um determinado líder. Em terceiro lugar a reunião se caracteriza pela descontinuidade. O agrupamento de pessoas não pretende permanecer indefinidamente associado. Ocorre para uma atividade que deve realizar-se num período de tempo relativamente curto, sem que isso importe em compromisso para o futuro. Em último lugar, a reunião implica uma manifestação de pensamento, seja esta uma troca de idéias, seja esta simplesmente a comunicação de um entender a quem de direito. Por este último elemento a liberdade de reunião toca perto da liberdade de pensamento prevista neste mesmo artigo (5º, CF) pelo inciso IV.¹⁰⁰

Para José Afonso da Silva “reunião” se define da seguinte forma: “Reunião, é qualquer agrupamento formado em certo momento com o objetivo comum de trocar idéias ou receber manifestação de pensamento político, filosófico, religioso, científico ou artístico”¹⁰¹.

Nos dizeres de Pontes de Miranda, “reunião” é: “a aproximação – especialmente considerada – de **algumas ou muitas pessoas**, com o fim de informar-se, de esclarecer-se e de adotar opinião (deliberar, ainda que só no foro íntimo)”¹⁰² (grifo nosso).

O mesmo autor complementa, ainda, que:

¹⁰⁰ FERREIRA FILHO, 1990, p. 41.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 2000, p. 264.

¹⁰² MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1, de 1969. 3. d. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 5, p. 558\559.

Não é propriamente um agrupamento organizado, como, às vezes, se diz, porque organização pressupõe acerto entre os componentes, estruturação interna, o que não se verifica na reunião. Nesta o agrupamento, a aproximação, dá-se pela simples atração do objetivo comum, que sequer precisa definido. A mera curiosidade em face de acontecimentos não é suficiente para dar ao agrupamento o seu sentido de reunião. É que esta, se não pressupõe acordo prévio entre seus componentes, funda-se, ao menos, numa avocação prévia sob a direção de alguém ou de uma comissão. Só na existência dessa coordenação ou direção da reunião é que se encontra um ligeiro elemento organizativo. É isso também que demarca a reunião em relação aos aglomerados instantâneos ou outros agrupamentos. Não são reuniões, pois, nem os ajuntamentos ocasionais nem os ajuntamentos por força de ordens legais.¹⁰³

Canotilho e Vital Moreira advertem que: “Para haver reunião em sentido constitucional não basta que **algumas pessoas se encontrem juntas**. A reunião exige, desde logo, consciência e vontade de reunião, pelo que se distingue do simples e fortuito encontro (na rua, no cinema, numa exposição, etc.).”¹⁰⁴ (grifo nosso).

Fernando Dias Menezes¹⁰⁵, citando Rivero, assevera que as reuniões definem-se por quatro caracteres:

- a) a pluralidade de participantes;
- b) a duração limitada, sem que se criem maiores liames entre os participantes;
- c) a existência de um fim determinado e de uma organização prévia, havendo uma intenção comum a unir os participantes;
- d) a sua não realização em vias públicas.

Verifica-se, que enquanto alguns autores preferem definir a “reunião”, a partir de elementos ou caracteres, outros, optam por apenas conceituar o direito de reunião ou a liberdade de reunião, havendo, ainda aqueles que são indiferentes a qualquer definição nesse sentido. No entanto, trata-se apenas de preferência doutrinária, visto que não há maiores implicações semânticas atinentes a essa diferenciação.

Assim, para Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, o direito de reunião pode ser definido como: “o direito de exercício coletivo, que, envolvendo a coligação momentânea e consciente de **duas ou mais pessoas**, de forma estática (um comício, por ex.) ou itinerante (uma passeata, por ex.), tem por finalidade a realização de propósito comum e inerente à sua razão de ser.”¹⁰⁶ (grifo nosso).

¹⁰³ MIRANDA, 1987, p. 558\559.

¹⁰⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada**. 3.ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1993, p. 253.

¹⁰⁵ RIVERO apud ALMEIDA, 2001, p. 143.

¹⁰⁶ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 14. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 186.

Para Dirley da Cunha Júnior:

Trata-se de um direito fundamental que investe **as pessoas** de poderes jurídicos de se agruparem em locais abertos ao público para, **juntas** e conscientemente, independentemente de autorização do poder público, protestarem, reivindicarem ou exprimirem idéias, pouco importando digam respeito a aspectos religiosos, culturais ou políticos. É a expressão coletiva da liberdade de manifestação do pensamento. (grifo nosso).¹⁰⁷

Também sobre o direito de reunião, Fernando Dias Menezes Almeida aponta que: “O direito de reunião é pertencente ao agrupamento temporário de **pessoas**, ordenado para o intercâmbio de idéias ou tomada de posições”¹⁰⁸ (grifo nosso).

Já André Ramos Tavares afirma que: “A liberdade de reunião significa o direito de 1º) convocar, 2º) organizar ou liderar a reunião e 3º) efetivamente participar desta, agrupando-se com **outras pessoas**”¹⁰⁹ (grifo nosso).

O direito de reunião consiste segundo Alexandre de Moraes:

O direito de reunião é uma manifestação coletiva da liberdade de expressão, exercitada por meio de uma associação transitória de pessoas e tendo por finalidade o intercâmbio de idéias, a defesa de interesses, a publicidade de problemas e de determinadas reivindicações. O direito de reunião apresenta-se, ao mesmo tempo, como um direito individual em relação a cada um de seus participantes e um direito coletivo no tocante a seu exercício conjunto.¹¹⁰

Assim, conforme foi afirmado anteriormente, as definições transcritas acima, seja em torno do termo “reunião”, seja em torno “do direito de reunião”, ou até mesmo da “liberdade de reunião” têm o propósito maior de evidenciar os elementos caracterizadores, específicos e comuns a idéia daquilo que se possa considerar como tal.

5.2.2 Liberdade de Reunião

Vista as definições anteriores, não resta muito a abordar sobre a definição da liberdade de reunião. Importa apenas concluir que se trata de liberdade pública que tem por objeto a “reunião”.

A Constituição brasileira prevê a liberdade de reunião no inciso XVI, do art. 5º. Porém

¹⁰⁷ CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 697.

¹⁰⁸ ALMEIDA, 2001, p. 34.

¹⁰⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 643.

¹¹⁰ MORAES, Alexandre de. Os direitos de greve, reunião e passeata e razoabilidade democrática. **Diário do Grande ABC**, Santo André, 11 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=69>>. Acesso em: 25 dez. 2012.

de forma mais precisa há que considerar a distinção existente entre liberdades e garantias para melhor se identificar, no texto constitucional, a descrição da liberdade propriamente dita.

A propósito, Ruy Barbosa, citado por Fernando Dias Menezes, esclarece que:

Não se encontrará, na Constituição, parte, ou cláusula, especial que nos esclareça quanto ao alcance da locução “garantias constitucionais”. Mas a acepção é óbvia, desde que separemos, no texto da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias, ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a adequação do direito. Essa discriminação produz-se naturalmente de um modo material, pela simples enunciação de cada cláusula no tit. II, sec.II.¹¹¹

Transpondo essas idéias para a ordem constitucional vigente, temos que a liberdade de reunião, consagrada no seu art. Art.5º, XVI, corresponde à garantia. E como bem observa Fernando Dias “essa distinção entre direito e garantia permite que se analise o texto constitucional relativo à liberdade de reunião, de modo a nele se identificarem, de um lado, as condições de existência da liberdade, e, de outro as condições de seu exercício”¹¹².

5.2.2.1 Liberdade de Reunião como Direito Fundamental

A liberdade de reunião é um direito fundamental, tipicamente de primeira geração, e, portanto, sujeito a um regime jurídico próprio.

Vale considerar que os aspectos históricos atinentes a essa liberdade, no que tange as suas características, como direito fundamental de primeira geração, já foram, devidamente, analisadas no capítulo que se dedicou a abordar a origem histórica dessa liberdade, tornando-se, pois, desnecessária, maiores complementações.

Portanto, o propósito deste item é apenas iniciar o enquadramento da liberdade de reunião como direito fundamental a partir de um conteúdo essencial, e suas possíveis restrições, nesse sentido. Pois, vale destacar que a temática envolvendo os limites e as restrições da liberdade de reunião, será, novamente, retomada e somente finalizada quando forem analisados os pressupostos constitucionais dessa liberdade em tópico próprio.

Nesse sentido, pode-se afirmar, desde já, que o exercício da liberdade de reunião, apesar de constituir uma liberdade negativa, não está imune a restrições. O exercício dessa liberdade,

¹¹¹ ALMEIDA, 2001, p. 179-180.

¹¹²Ibid., p. 179\180.

por não ser absoluto, deve obedecer às condições constitucionais estabelecidas como a finalidade de permitir a harmonia entre os demais direitos fundamentais, evitando, dessa forma a colisão de interesses.

Pois, cada vez que a liberdade de reunião é exercida de forma absoluta, põe em risco a ordem constitucional democrática. Até porque, conforme salientou o Ministro Ricardo Lewandosky em seu voto na ADI 1.969-4, do Distrito Federal, acerca dos limites constitucionais dos direitos fundamentais: “não se ignora que, é verdade, que liberdade de reunião não um direito absoluto. Nenhum direitos, aliás o é. Até mesmo os direitos havidos como fundamentais encontram limites explícitos e implícitos no texto das constituições”¹¹³.

Ademais, conforme afirma Virgílio Afonso da Silva:

[...] para não ter que partir de um pressuposto insustentável de direitos absolutos, a teoria interna tende a recorrer à idéia de limites imanentes. Os direitos fundamentais, nessa perspectiva, não são absolutos, pois têm limites definidos, implícita ou explicitamente, pela própria constituição.¹¹⁴

A questão dos limites dos direitos fundamentais, também foi abordada por Manoel Jorge e Silva Neto, que afirma:

Mesmo que dado direito fundamental esteja previsto sem qualquer contenção firmada pelo legislador constituinte originário, isso não deve engendrar conclusão de que poderá ser exercido sem peias ou limites, principalmente porque a idéia poderia reconduzir a prevalência absoluta de um direito fundamental em face do outro, também protegido pela Constituição, redundando, assim, em ofensa aos princípios da unidade e da concordância prática.¹¹⁵

Nesse mesmo sentido, Lewandosky, transcreve os ensinamentos de Canotilho em seu voto:

Canotilho, nesse sentido, ensina que a compreensão da problemática das restrições de direitos e garantias fundamentais exige uma “sistemática de limites”, classificando-os de acordo com a seguinte tipologia: a) restrições constitucionais diretas ou imediatas, que são aquelas traçadas pelas próprias normas constitucionais; b) restrições estabelecidas por lei mediante autorização expressa da constituição; e c) restrições não expressamente autorizadas pela constituição, que decorrem da resolução de conflitos entre direitos contrapostos.

No entanto, conforme será oportunamente analisado, muitas reuniões atuais estão sendo exercidas sem o devido respeito aos demais direitos fundamentais, atingindo, dessa forma, o conteúdo essencial de cada direito atingido.

Sobre o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, destaca Virgílio Afonso da Silva: “A idéia de que os direitos fundamentais têm um conteúdo essencial é algo que vem sendo

¹¹³ BRASIL, 2007.

¹¹⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 131.

¹¹⁵ SILVA NETO, 2012, p. 639.

sustentado pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras com frequência cada vez maior.”¹¹⁶

Nesse sentido, Virgílio ressalta que o respeito do legislador no que tange a existência desse conteúdo essencial não traduz contra-senso algum “a declaração de um conteúdo essencial destina-se, sim, ao legislador ordinário, pois é esse que, em sua tarefa de concretizador dos direitos fundamentais, deve atentar àquilo que a constituição chama de ‘conteúdo essencial’.”¹¹⁷

A constatação realizada pelo respectivo autor de que os direitos fundamentais possuem um conteúdo essencial possui repercussão, ainda maior, no que tange a questão em torno das restrições desses direitos. Assim, considerando que a análise proposta neste trabalho envolve, também, o estudo das condições, pressupostos e limites impostos ao exercício da liberdade de reunião, bem como a liberdade de reunião na atual Constituição, não seria possível seguir adiante sem abordar o trabalho defendido por Virgílio Afonso, que sobre o tema assim se manifesta:

Quando se define o objeto deste trabalho como "o conteúdo essencial dos direitos fundamentais", quer-se fazer referência a um fenômeno complexo, que envolve uma série de problemas inter-relacionados. Esses problemas, que compõem o objeto principal da tese defendida, são: (a) a definição daquilo que é protegido pelas normas de direitos fundamentais; (b) a relação entre o que é protegido e suas possíveis restrições; e (c) a fundamentação tanto do que é protegido como de suas restrições. É da relação dessas variáveis - e de todos os problemas que as cercam - que se define, na visão deste trabalho, o conteúdo essencial dos direitos fundamentais.¹¹⁸

Nesse sentido, ao sintetizar sua tese, Virgílio Afonso destaca, primordialmente a questão da distinção entre regras e princípios, que por sua vez supõe que os direitos fundamentais possuem um suporte fático amplo, e, portanto, devem ser interpretados da maneira mais ampla possível em todos os seus sentidos e aspectos.

Ora, se se parte de um modelo de suporte fático amplo, a distinção entre restrição e regulação é mitigada, e toda regulação deve ser considerada, ao mesmo tempo, uma restrição, visto que regular o exercício de um direito implica excluir desse exercício aquilo que a regulação deixar de fora; e, além disso, toda restrição deve ser considerada, ao mesmo tempo, regulamentação, já que não se restringe direito fundamental sem fundamentação, mas sempre com o objetivo de harmonizar o exercício de todos eles. Com isso, defende-se que toda norma que garante direitos fundamentais tem algum tipo de limitação quanto a sua eficácia.¹¹⁹

As afirmações de Virgílio Afonso, por sua vez, parte da clássica distinção teórica entre regras e princípios desenvolvida por Robert Alexy.

¹¹⁶ SILVA, 2009, p. 21.

¹¹⁷ Ibid., p. 24.

¹¹⁸ Ibid., p. 24

¹¹⁹ Ibid., p. 24

Em sua teoria, Robert Alexy¹²⁰ defende que os direitos fundamentais possuem caráter de princípios e, nessa condição, eles eventualmente colidem, sendo assim necessária uma solução ponderada em favor de um deles.

A aplicação prática da ponderação dos interesses, tem sido largamente utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, a partir da utilização dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos casos de colisões entre direitos fundamentais.

E nesse sentido, vale destacar, no que tange a técnica da ponderação dos princípios, que conforme teoria desenvolvida por Ronald Dworkin¹²¹, os princípios se aplicam mediante ponderação e não mediante subsunção. Para Dworkin, a ponderação operacionaliza-se pelo sopesamento de princípios diante do caso concreto, valendo-se, o respectivo autor, da metáfora da balança, segundo a qual entre dois princípios aplicáveis e porventura conflitantes, tem que ser considerado aquele de maior peso, a fim de que seja feita a escolha através da ponderação.

Ademais, em casos concretos, de acordo com Vírgilio Afonso da Silva:

o que ocorre quando dois princípios colidem – ou seja, prêvem conseqüências jurídicas incompatíveis para um mesmo ato, fato ou posição jurídica – é a fixação de relações *condicionadas de precedência*, pois, os princípios são mandamentos de otimização, ou seja normas que exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante das condições fáticas e jurídicas existentes.¹²²

Assim, conforme será verificado, a liberdade de reunião vem colidindo, cada vez mais, com os demais direitos fundamentais em razão do seu exercício inadequado, desnecessário e desproporcional, o que implica na utilização da técnica principiológica do sopesamento em cada caso concreto.

Caracterizar os direitos fundamentais não é tarefa fácil, quanto mais identificar neles o núcleo essencial para se definir o limite de sua flexibilização, ou seja, precisar um limite para a atividade legislativa, de forma que esta não atinja aquele conteúdo mínimo inviolável da norma constitucional, o que resultaria na extirpação do próprio direito. Assim, deve-se delimitar uma fronteira sobre a qual não pode o legislador infraconstitucional ultrapassar sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

¹²⁰ Cf. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Não se torna necessário aprofundar, neste trabalho, a teoria desenvolvida pelo Autor, mas apenas abordar os aspectos mais relevantes que podem contribuir para o desenvolvimento do objeto de estudo ora proposto.

¹²¹ Cf. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

¹²² SILVA, 2009, p. 132.

Nesse sentido, uma vez considerado o *conteúdo essencial* como o núcleo de um direito fundamental e, portanto, figurando este como *limite dos limites*, conclui-se que o conteúdo essencial veda qualquer tentativa reguladora do legislador, como uma verdadeira muralha frente ao mesmo.

5.2.2.2 *Liberdade de Reunião e Outras Liberdades*

Sendo uma das liberdades fundamentais do homem, derivada, portanto, de uma mesma natureza humana, tal como concebida pelo Direito, a liberdade de reunião aproxima-se de outras liberdades fundamentais, caracterizando em várias situações, conforme poderá ser verificado ao longo desse estudo, a colisão de direitos.

Seguindo o entendimento de Fernando Dias, dentre todas as liberdades fundamentais, a liberdade de reunião mais se assemelha com a liberdade de associação. Inclusive, conforme foi já analisado, era comum, no Direito estrangeiro, até o início deste século, senão a confusão entre as duas, ao menos o tratamento conjunto (também na Constituição brasileira de 1981). No entanto, atualmente, os autores não mais duvidam que tratam de liberdades distintas. E nesse caso, se o ponto de semelhança entre elas é o elemento pessoal, o ponto principal de diferenciação é o elemento temporal¹²³.

Mas além dessa diferença básica entre as liberdades acima apontadas, outras também, devem ser consideradas em razão da presença distinta de outros elementos específicos da reunião, como a organização, o espaço e a finalidade.

Na associação a sua organização apresenta-se, em regra, mais solene que a reunião e o elemento espacial é relativizado, pois se em algum momento os membros da associação têm de se aproximar fisicamente, o seu afastamento não enseja a sua extinção. Por fim, a finalidade na associação é mais amplo, admitindo-se qualquer fim lícito, ainda que não vinculado à expressão de idéias.

Essas confusões entre liberdade de reunião e outras liberdades somente evidenciam o forte caráter de “competição”, e conseqüentemente de conflitos entre direitos fundamentais, como será demonstrado oportunamente a partir da análise de certos casos práticos.

¹²³ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 221-222.

Com razão, o ato de reunir-se constitui uma conduta que, a par de constituir objeto de uma liberdade específica, constitui pressuposto de fato para o exercício de várias outras¹²⁴.

Nesse sentido, José Afonso da Silva pondera que:

Aliás, a liberdade de reunião é daquelas que podemos denominar de liberdade-condição, porque constitui também condição para o exercício de outras liberdades: de manifestação do pensamento, de expressão de convicção filosófica, religiosa, científica e política, e de locomoção (liberdade de ir, vir e ficar).¹²⁵

No entanto, a condição para o exercício dessas outras liberdades não parece recair sobre a “liberdade”, mas sim sobre a reunião como fato. Assim, mesmo que a liberdade de reunião não fosse objeto de previsão normativa como direito fundamental, a previsão das outras liberdades trariam implícita a realização de reuniões.

Fernando Dias Menezes, citando Paolo Giocoli Nacci, nega que a liberdade de reunião seja “instrumento de outras liberdades”, e dessa forma, transcreve que:

Isso ao significa, porém, como sustenta parte da doutrina, que a liberdade de reunião seja instrumento a respeito de fins constitucionalmente garantidos, isto é, sirva para o exercício de outros direitos de liberdade (de opinião política, de culto, pessoal, etc.). Não apenas, de fato, como já se destacou, essa tem ainda um valor autônomo próprio, independente do escopo que persegue, mas este em definitivo é indiferente para o direito. [...] Ainda que na reunião se exercitem direitos que têm sua tutela específica na constituição, a reunião gozará de uma dúplice garantia (aquela que lhe é própria e aquela da liberdade que nela se exercita: reunião e liberdade de palavra; reunião e exercício de culto; etc.), mas essa dupla tutela se refere a duas situações não necessariamente, mas só eventualmente concorrentes.¹²⁶

A Constituição brasileira é repleta de exemplos de liberdades que podem se exercer no seio de agrupamentos humanos que eventualmente sejam, ao mesmo tempo, objeto da liberdade de reunião: liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV), liberdade de exercícios de cultos religiosos (art.5º, VI), liberdade de expressão de convicções filosóficas, políticas, religiosas, intelectuais, artísticas, científicas (art. 5º VIII, e IX), liberdade de locomoção (art. 5º, XV), liberdade de associação (art. 5º, XVII a XXI), direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”), liberdade sindical (art. 8º), direito de greve (art. 9º), liberdade partidária (art. 17).

A manifestação do pensamento está intimamente relacionada à reunião, até mesmo no que toca a finalidade precípua da reunião; entretanto, vale destacar que nem toda manifestação de pensamento pressupõe a reunião, como por exemplo, a liberdade de imprensa.

¹²⁴ Ibid., p. 223.

¹²⁵ SILVA, 2012, p. 196.

¹²⁶ ALMEIDA, 2001, p. 223.

A locomoção, por sua vez, está notoriamente presente nas reuniões móveis; mas também está implícita nas reuniões fixas.

O exercício de cultos, em geral, ocorre com a reunião de pessoas, embora isso não constitua aspecto necessário a sua configuração.

O funcionamento de uma associação envolve reuniões dos seus membros, enquanto que a formulação de petições aos Poderes apesar de poder ocorrer de modo individual, ganhará mais força se decorrente da deliberação de pessoas reunidas.

A greve, que se organiza em reuniões, quase sempre se expressa por meio destas, sejam elas fixas ou móveis, de modo que a quanto maior a adesão da própria categoria de trabalhadores e da opinião pública em geral, maior a possibilidade de sucesso.

5.2.3 Natureza

Definido como um direito fundamental que integra o rol dos direitos e deveres individuais e coletivos, o art. 5º, XVI, da Constituição de 1988, assegura a liberdade de reunião nos seguintes termos: “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.”¹²⁷

Inicialmente, vale ressaltar que a natureza jurídica desse direito, não implica qualquer controvérsia. No entanto, no que tange ao estabelecimento da sua categoria, se coletivo ou individual, há divergências doutrinárias.

Já se viu que os primeiros documentos do constitucionalismo liberal que consagraram direitos fundamentais eram de índole essencialmente individualista. Tomavam o homem como pessoa singular, que individualmente exercia sua liberdade pessoal.

Segundo Celso Ribeiro Bastos¹²⁸ trata-se de um direito individual. Esse mesmo entendimento é seguido por José Cretella Júnior¹²⁹.

Já para Alcino Pinto Falcão, com base na doutrina alemã, trata-se de um direito

¹²⁷ BRASIL, 1988.

¹²⁸ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

¹²⁹ Cf. CRETELLA JÚNIOR, 1993.

coletivo, enquanto que José Afonso da Silva¹³⁰ considera-o como um direito individual de expressão coletiva.

Vale ressaltar, ainda, que José Afonso, concebe o direito individual como um direito fundamental do homem-indivíduo, considerado como aqueles que:

reconhecem autonomia aos particulares, garantindo a iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade política e do próprio Estado. Por isso, a doutrina (francesa, especialmente) costuma englobá-los na concepção de *liberdade-autonomia*.¹³¹

Com relação aos direitos coletivos, o referido autor não faz qualquer definição mais precisa, limitando-se a relatar, sucintamente, alguns aspectos atinentes a incorporação desses direitos pelo texto constitucional que, segundo o mesmo, apenas se limitou a anunciá-los de forma especial. É nesse sentido que o autor classifica o direito de reunião como um dos poucos direitos subordinados à rubrica dos direitos coletivos, mas que, no entanto, não retrata um direito coletivo propriamente dito, já que configura-se como um direito individual de expressão coletiva, conforme já afirmado.

É na esteira do pensamento de José Afonso que a maior parte da doutrina concebe a liberdade de reunião como um direito individual de expressão coletiva, como se verifica, por exemplo, em André Ramos Tavares¹³², Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serra Nunes Júnior¹³³.

Sobre as categorias individual e coletivo, é importante, também, esclarecer que a adoção desses termos está pautada na diversidade de significados atribuída a ambos ao longo da evolução doutrinária e por conta disso, pode-se afirmar que tratam-se de expressões consideradas muito mais próximas, semanticamente, do que afastadas, vez que elas não se excluem, mas muitas vezes se completam. Talvez por conta disso o legislador constituinte originário não se preocupou em estabelecer critérios seguros para a distinção entre as mesmas, caracterizando, dessa forma, a omissão constitucional questionada por José Afonso da Silva em sua obra.

Nesse diapasão, o termo individual, inicialmente, foi adotado como forma de

¹³⁰ Cf. SILVA, 2012, p. 195.

¹³¹ Ibid., loc. cit.

¹³² Cf. TAVARES, 2010, p. 643, a natureza jurídica da liberdade de reunião “é a manifestação coletiva da liberdade de expressão, já que enseja a livre discussão de idéias e sua publicidade. É, pois, direito coletivo, ao mesmo tempo que não deixa de ser direito individual de cada um que se pretenda apresentar para participar de alguma reunião”.

¹³³ Cf. ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2010, p. 186. Para esses autores o direito de reunião trata-se de “direito de exercício coletivo porque, embora individual, o direito de reunião só pode ser exercitado por duas ou mais pessoas em conjunto”.

caracterizar a consagração de uma série de direitos contrapostos a monarquia absolutista da época. Assim, era necessário adotar um termo capaz de traduzir o espírito de liberdade de cada indivíduo. Portanto, a expressão direito individual foi adotada em contraposição a direito do Estado e não como forma de individualizar os direitos em ascensão.

Enquanto que o termo coletivo emergiu para atender uma nova dimensão de direitos fundamentais. Direitos de cunho social cuja utilidade não se exaure no indivíduo mas tendo ele como destinatário, transcende a sua pessoa para atender todo um corpo social. Assim, pode-se aferir que a expressão *coletivo* não está adstrita a idéia de direito que se frui apenas em grupo ou somente pelo grupo.

Nesses termos o direito de reunião pode ser concebido tanto como um direito individual quanto um direito coletivo. Ademais, do ponto de vista da estrutura constitucional e da evolução dos direitos fundamentais caracteriza-se por ser coletivo, enquanto que do ponto de vista do titular do direito caracteriza-se por ser individual, corroborando, assim, para a exaltação da posição de José Afonso da Silva.

De qualquer modo, é certo ser da natureza da reunião uma dimensão institucional, posto que inconcebível a reunião de uma só pessoa. Essa dimensão também decorre da finalidade da manifestação de idéias própria da reunião. A reunião pressupõe, portanto, não o homem isolado, não o homem em abstrato, mas o homem inserido numa sociedade, interagindo com seus semelhantes.

Com efeito, a maioria dos autores consagra a liberdade de reunião de titularidade individual, mas de exercício coletivo.

5.2.4 Titularidade e Destinatários

A titularidade da liberdade de reunião refere-se àqueles a quem a Constituição faculta o reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público.

Vale considerar, inicialmente, que apesar da sua origem e natureza conduzirem a idéia de tratar-se de um direito de índole política, e portanto, acessível aos cidadãos e eleitores, mesmo não pertencendo estruturalmente a tal capítulo constitucional, compete afirmar que trata-se de um direito acessível a todos os indivíduos. Nesse sentido, Thomas McIntyre Cooley manifesta-se, em sua obra *Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da*

América do Norte, *ipsis littere*:

[...] Na verdade, por estas e por outras funções semelhantes, os eleitores, ainda que em pequena minoria, comparados a imensa massa de, comunhão, contudo procedem por todos, e como que no momento, são os representantes da soberania, considerados e fallados como povo soberano. Mas em todas as enumerações e em todas as garantias dos direitos, entende-se extensivas ao povo inteiro, porque os direitos de todos são iguaes, devendo todos serem igualmente protegidos. N'este caso, portanto, o direito de reunião certamente reserva-se a todo o mundo, e não somente aos eleitores, ou a uma só ou a várias classes do povo[sic].¹³⁴

De forma mais genérica, mas que igualmente trata da questão referente à extensão da garantia do direito de reunião quanto aos seus destinatários, é relevante verificar que assim como todos os demais direitos e garantias contemplados pelo art. 5º da Constituição, esse direito, além de contemplar todos os brasileiros, também são extensíveis às pessoas jurídicas e aos estrangeiros residentes no país conforme será abordado a seguir.

No que tange aos destinatários dos direitos fundamentais, vale destacar que Dirley da Cunha Júnior ao analisar o caput do art. 5º da Constituição brasileira, contesta uma possível interpretação literal capaz de excluir desse âmbito de proteção os brasileiros não residentes no Brasil e as pessoas jurídicas. Para o autor:

essa interpretação literal levaria ao absurdo de que não se garante aos estrangeiros não residentes no Brasil, mas que estejam aqui de passagem (v.g., o turista), o direito à vida, à liberdade e a outros direitos e garantias fundamentais; como também não se garante às pessoas jurídicas o direito de propriedade, entre outros compatíveis com a sua natureza.¹³⁵

Ainda, sobre o tema, complementa o citado autor:

Na verdade, o art. 5º, caput, deve ser interpretado a partir do princípio da unidade da Constituição, para se entender que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, com residência ou não no Brasil, são destinatárias dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, salvo quando a própria Constituição exclui algumas delas.¹³⁶

Assim, seguindo o posicionamento acima explicitado, será desenvolvida a sucinta abordagem abaixo com relação à extensão da liberdade de reunião às pessoas jurídicas e aos estrangeiros não residentes no país.

5.2.4.1 Pessoas Jurídicas

Visto ser de titularidade individual a liberdade de reunião cabe indagar, também, se,

¹³⁴ COOLEY, Thomas McIntyre. **Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte**. Tradução de Alcides Cruz. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 233.

¹³⁵ CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 634-635.

¹³⁶ Ibid., p. 635.

nesse caso, o sentido de indivíduo inclui as pessoas jurídicas.

Segundo o posicionamento de Ferreira Filho, é possível afirmar que a resposta há de ser buscada na das coisas, pois:

considera-se que esses direitos subjetivos (liberdades públicas) podem ter como titular entes de toda a espécie, desde que compatíveis com em sua natureza com essa situação. Assim, o direito de propriedade, por exemplo, é direito fundamental ainda que seu titular seja uma pessoa jurídica; uma instituição pode exprimir livremente o seu pensamento etc.¹³⁷

A pessoa jurídica é um conceito abstrato criado pela ciência do direito, do qual “nos podemos servir na descrição do direito”¹³⁸.

Ainda, segundo Kelsen, ordem jurídica estatal, ao prever deveres e direitos a uma corporação, “determina apenas o elemento material da conduta que forma o conteúdo do dever ou do direito e deixa ao estatuto (ordem jurídica parcial, interna da corporação) a determinação do indivíduo que tem de cumprir o dever ou exercer o direito”¹³⁹.

José Afonso da Silva¹⁴⁰ lança algumas indagações acerca do reconhecimento dos direitos e garantias individuais constantes no referido art. 5º em face de determinados destinatários, quais sejam: as pessoas jurídicas e os estrangeiros não residentes no país, mas que por aqui se encontram.

No tocante às pessoas jurídicas, inicialmente, o citado autor lembra que “o princípio é de que os direitos e garantias assegurados no art. 5º se dirigem às pessoas físicas, ao indivíduo, e não às pessoas jurídicas”¹⁴¹, mas depois adverte que:

o princípio é o mencionado acima, mas a pesquisa no texto constitucional mostra que vários dos direitos arrolados nos incisos do art. 5º se estendem às pessoas jurídicas, tais como o princípio da isonomia, o princípio da legalidade, o direito de resposta, o direito de propriedade, o sigilo da correspondência e das comunicações em geral, a inviolabilidade do domicílio, a garantia do direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, e á coisa julgada, assim como a proteção jurisdicional e o direito de impetrar mandado de segurança. [...]. Mas as empresas de capital estrangeiro, incluindo as multinacionais, não se beneficiam desses direitos e garantias constitucionais individuais, salvo, no que tange a marcas, nomes e signos, proteção de direito internacional.¹⁴²

Nada impede, portanto, que seja admitida uma reunião de pessoas jurídicas, mesmo

¹³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 13. ed. São Paulo, Saraiva, 2011, p. 29.

¹³⁸ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, v. 1, p. 359-360. Vale considerar que segundo Kelsen, “O Direito cria deveres e direitos que têm por conteúdo a conduta humana, mas não cria pessoas”.

¹³⁹ KELSEN, 2009, p. 337.

¹⁴⁰ SILVA, 2012, p. 191-193.

¹⁴¹ Ibid., p. 191-193.

¹⁴² Ibid., p. 191-193.

sendo difícil imaginar que o direito de reunião venha a ser externalizado na prática por pessoas jurídicas. Isso por conta da sua própria essência que consiste em expressar anseios e ideais atinentes aos indivíduos de um modo geral. É certo que concretamente serão vistos apenas homens reunidos, mas é possível que, naquele momento, estejam atuando não como pessoas físicas (titulares individuais de direitos) e sim como órgãos de pessoas jurídicas, não manifestando suas idéias pessoais e sim comunicando o pensar da corporação que representam.

Ademais, não se verifica a existência de proibições constitucionais quanto a essa possibilidade, uma vez respeitados os pressupostos constitucionais impostos ao exercício da liberdade de reunião, bem como presentes os seus elementos.

5.2.4.2 Estrangeiros Não Residentes no País

Com relação a extensão desses direitos aos estrangeiros não residentes no país, José Afonso da Silva¹⁴³ expõe a dificuldade em delinear tal situação em face da precisão constitucional em mencionar apenas os *brasileiros e estrangeiros residentes no país*. Sob esse aspecto, relembra José Afonso¹⁴⁴ que embora tenha tido uma tentativa para definir com clareza a condição jurídica do estrangeiro, no seio da Constituinte, o Relator Bernardo Cabral não foi sensível ao tema.

Com razão, a interpretação de Afonso da Silva ultrapassa a literalidade da lei, e dessa forma, o autor amplia a proteção em torno dos estrangeiros não residentes no país, incluindo os direitos e garantias acima discutidos, já que para ele “se a Constituição aponta destinatários desses direitos, isso há de ter conseqüências normativas”¹⁴⁵. E mais:

Isso não quer dizer que os estrangeiros não residentes, quando regularmente se encontrarem no território nacional, possam sofrer o arbítrio, e não disponham de qualquer meio, incluindo os jurisdicionais, para tutelar situações subjetivas. Para protegê-los, há outras normas jurídicas, inclusive de Direito Internacional, que o Brasil e suas autoridades têm que respeitar e observar, assim como existem normas legais, traduzidas em legislação especial, que definem os direitos e a condição jurídica do estrangeiro não residente, que tenha ingressado regularmente no território brasileiro.¹⁴⁶

Essa interpretação traduz a essência de uma Constituição que foi promulgada com vistas

¹⁴³Cf. SILVA, 2012.

¹⁴⁴Cf. Ibid.

¹⁴⁵ Ibid., p. 194 e SS.

¹⁴⁶ Ibid., p. 194 e SS.

a proteger e garantir ao indivíduo em geral, seja ele cidadão, brasileiro, estrangeiro residente ou não no país, uma condição de vida, seja ela, portanto, transitória ou permanente, baseada em princípios e valores baseados na dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, abordando em sua obra a questão dos destinatários dos Direitos individuais se manifesta Manoel Jorge e Silva Neto: “Evidentemente, não há qualquer fundamento na limitação dos direitos individuais aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, porquanto não se poderá recusar a estrangeiros não residentes o direito à vida, à liberdade, à propriedade.”¹⁴⁷

Além de ressaltar que o Brasil é subscritor da Declaração Universal dos Direitos do Homem, Manoel Jorge e Silva Neto, vai além, nas suas afirmações, e em favor do posicionamento adotado argumenta, ainda, que:

Com efeito, na medida em que o legislador constituinte originário inseriu como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), seria completo desvirtuamento do propósito fixado à nossa sociedade política impedir a fruição dos direitos individuais do estrangeiro não residente, constituindo verdadeiro atentado contra preceito constitucional referido como “Princípio Fundamental”. Além disso, como se conceber a existência de sociedade livre, justa e solidária ali onde não se presencia reverência a direitos universalmente consagrados à pessoa humana?¹⁴⁸

Diferentemente da dificuldade visualizada anteriormente na análise em torno do reconhecimento dos direitos e garantias do art. 5º em face das pessoas jurídicas, verifica-se, entretanto, que no tocante aos estrangeiros não residentes no país, a possibilidade de exercício do direito de reunião por tais pessoas pode ser visualizada com muito mais exatidão, mesmo não sendo algo comum.

Ademais, não se pode desconsiderar o fato do Brasil ser um país turístico, que recebe milhares de turistas estrangeiros por ano e de todos os lugares do mundo. Assim, a existência de meios jurisdicionais capazes de proteger determinados direitos civis fundamentais a essas pessoas enquanto permanecerem em solo pátrio, torna-se imprescindível. Até porque, conforme já foi verificado, o direito de reunião está previsto em tratados e declarações internacionais de direitos. Portanto, impedir que um grupo de estrangeiros a passeio pelo Brasil se reúna com o objetivo de reivindicar ou protestar sobre qualquer fato ou situação que tenha implicado na privação de seus direitos, apenas sob a justificativa de que essas pessoas não residem no país, evidenciaria a total incapacidade e indiferença estatal em torno daqueles que tanto contribuem para o desenvolvimento do país, principalmente no que diz respeito ao

¹⁴⁷ SILVA NETO, 2012, p. 647.

¹⁴⁸ SILVA NETO, 2012, p. 647.

aspecto econômico e cultural.

Desse modo, a idéia de um país verdadeiramente democrático deve incluir todos aqueles que de certo modo façam parte da nação, seja de forma temporária, seja de forma perene, evitando, dessa forma, interpretações restritivas.

5.3 ELEMENTOS DA LIBERDADE DE REUNIÃO

A configuração da liberdade de reunião, e, conseqüentemente, do seu exercício implica na existência de determinados aspectos responsáveis à sua caracterização.

Vale lembrar que muitas dessas características já foram apontadas no tópico que abordou a definição em torno de “reunião”, no entanto, sem terem sido analisadas pontualmente, conforme será a seguir realizada.

Seguindo Celso Ribeiro Bastos¹⁴⁹, juntamente com a doutrina majoritária, foi adotada, nesse estudo, a denominação *elementos* como forma de se referir aos aspectos indispensáveis à caracterização da liberdade de reunião e configuração do seu exercício. No entanto, há autores, como Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Júnior, que preferem utilizar o termo *requisitos*; enquanto que André Ramos Tavares adota o termo *condições*, ambos com o mesmo propósito.

Seguindo o posicionamento de Celso Ribeiro Bastos¹⁵⁰, acompanhado pela maioria da doutrina, quatro elementos destacam-se na configuração da liberdade de reunião, bem como do seu exercício: pluralidade de participantes; tempo; finalidade e lugar.

Conforme destacado por Manoel Jorge e Silva Neto, “uma vez ausentes os elementos a seguir analisados, a liberdade de reunião poderá ser legitimamente restringida”¹⁵¹, podendo considerar, dessa forma, que os elementos atinentes ao exercício da liberdade de reunião possuem caráter dúplice, podendo, tanto garantir a plenitude do respectivo direito, quando presentes, quanto restringí-los, uma vez ausentes.

¹⁴⁹ Cf. BASTOS; MARTINS, 2004, p. 91.

¹⁵⁰ Cf. Ibid., loc. cit.

¹⁵¹ SILVA NETO, 2012, p. 667.

5.3.1 Pluralidade de Participantes ou Elemento Pessoal

O primeiro elemento que caracteriza o exercício da liberdade de reunião é sem dúvida a pluralidade de participantes. Esse elemento está presente na grande maioria das definições em torno do tema, como pode ser observada nas transcrições acima, motivo que ensejou os nossos grifos.

Com efeito, não há falar-se em reunião de uma pessoa. A própria unicidade exclui a capacidade de reunião em razão da sua incompatibilidade lógica, já que ninguém pode reunir-se consigo mesmo.

Portanto, mesmo reivindicando ou protestando sobre assunto de interesse coletivo, não haverá configuração do exercício da liberdade de reunião caso seja verificada a presença de apenas uma pessoa a tratar do respectivo tema.

Dessa forma, o direito de reunião pressupõe um agrupamento de pessoas, que segundo Gilmar Mandes pode, também ser considerado como um elemento subjetivo.

No entanto, ainda com base no referido autor, não será todo agrupamento de pessoas que dará lugar a uma reunião, protegida constitucionalmente. Nas palavras de Gilmar Mendes: “O ajuntamento espontâneo em torno de um acontecimento inesperado na rua não espelha a figura protegida constitucionalmente. A reunião deve ostentar um mínimo de coordenação (elemento formal).”¹⁵²

Portanto, mesmo reivindicando ou protestando sobre assunto de interesse coletivo, não haverá configuração do exercício da liberdade de reunião caso seja verificada a presença de apenas uma pessoa a tratar do respectivo tema.

Assim, o indivíduo que porta um cartaz com a palavra de ordem à frente de uma multidão que sai de uma estação do metrô não está participando de uma reunião e pode até ser chamado a, por exemplo, desobstruir uma passagem, sem poder invocar o exercício do direito constitucional em estudo.

Tampouco é exercício da liberdade de reunião o encontro casual de automóveis em ruas e pistas, em que habitualmente os carros afluem para, com buzinas, comemorar algum resultado esportivo. Não se exige, de toda sorte, para caracterizar uma reunião, que se perceba

¹⁵² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: SARAIVA, 2009, p. 337.

no grupo uma estrutura organizada em pormenores, como é o caso quando se cogita da existência de uma associação.

Esse elemento é de ordem pessoal e não possui outro propósito senão garantir o exercício da liberdade de reunião conferida na Constituição, bem como identificá-lo e caracterizá-lo em face de outros direitos fundamentais, principalmente daqueles decorrentes da liberdade, conforme afirma o próprio Celso Ribeiro quando utiliza esse elemento para diferenciar o direito de reunião do direito de manifestação do pensamento, posto que nesse caso, o exercício do direito do indivíduo se dá de forma isolada¹⁵³.

5.3.1.1 Número de Participantes

Conforme restou demonstrado, no item anterior, a unicidade está completamente excluída da caracterização do exercício da liberdade de reunião.

No entanto, Fernando Dias Menezes¹⁵⁴ destacou o fato de que, apesar da exigência, de um lado, concernente à pluralidade de participantes, o ordenamento jurídico pátrio não fixou número suficientes de pessoas.

Complementando sua constatação, o referido autor manifesta-se afirmando que ante a omissão a respeito no Direito brasileiro, parece que a concorrência de duas pessoas já basta para caracterizar a reunião.

Nesse sentido Pontes de Miranda, ao comentar a Constituição anterior, deixa claro entender possível a reunião de duas pessoas, conforme se verifica no trecho abaixo:

A primeira e mais simples das liberdades corporativas é a liberdade de reunião. Vem logo após a liberdade geral de ir e vir. O único elemento novo é a convergência de pessoas. Duas ou mais pessoas, exercendo o direito de ir, ficar e vir, vão ao mesmo lugar, ou à mesma casa; ou alguma ou algumas vão, ou vêm, para se encontrarem, ou se encontrarem com outra ou outras. (Aí, a espacialização existe, mas já é consequência, portanto – elemento secundário: só se trata de espaço porque duas ou mais pessoas não podem ocupar o mesmo espaço). O que importa é o fato de se reunirem as pessoas, porque, se se quer apreciar o conteúdo do que se discute, ou o que vão ou vêm fazer, já se introduz elemento novo.. entra em causa, forçosamente, outra liberdade, e.g., a de pensamento, ou a de não emitir o pensamento, a de fazer ou não fazer, a de ensino, etc.¹⁵⁵

No entanto, apesar de existir coerência semântica nos pontos de vista acima explicitados

¹⁵³ Cf. BASTOS; MARTINS, 2004, p. 91.

¹⁵⁴ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 145.

¹⁵⁵ MIRANDA, 1987, p. 558.

acerca da presença mínima de apenas duas pessoas para que seja possível identificar o exercício da liberdade de reunião, não parece ser concreta, do ponto de vista prático, a possibilidade de se atingir um objetivo comum contando com um número tão pequeno de participantes.

O que parece, na verdade, é que questões desse tipo ensejam muito mais a aplicação do bom senso do que a aplicação de regras, de um modo geral. Assim, é somente por meio da avaliação do caso concreto que se poderá analisar a existência ou não do exercício desse direito. Senão vejamos os exemplos hipotéticos.

Duas pessoas resolvem protestar às 10:00 horas, em plena Avenida sete de setembro, nessa Capital, contra o duplice descumprimento da Secretaria de Saúde no que tange ao fornecimento de medicamentos utilizados mensalmente por ambas. Imagine essas duas, juntas e unidas em prol de uma finalidade comum, gritando e protestando sem utilizar qualquer instrumento apto a respaldá-las, como apitos, cartazes ou até mesmo microfones. Certamente passarão despercebidas pela multidão que as cercam ou poderão até mesmo serem consideradas como “malucas”. A Liberdade de reunião de ambas, sem dúvida, está presente, e, portanto, protegida constitucionalmente. No entanto do ponto de vista prático e real, esse protesto não importará em qualquer impacto ou desdobramento capaz de possibilitá-las reconhecimento.

Assim, há que se considerar, ainda, que mesmo diante da existência da pluralidade de participantes, ou seja, mesmo contando com apenas duas ou três pessoas, outros aspectos também se tornam importantes na análise do contexto de um modo geral, pois o que se pretende alcançar a partir desse exercício é o que realmente deve ser considerado e não o exercício por si só.

5.3.2 Tempo ou Elemento Temporal

A reunião é temporária, sua duração é limitada, distinguindo-se, nesse ponto, de maneira marcante, da associação que é permanente.

Assim, são normalmente atribuídas à reunião as características de “descontínua”, “momentânea”, “passageira”, “episódica”, “transitória”, “limitada no tempo”. Isso porque, segundo Fernando Menezes é essencial à existência da uma reunião o fato de que as pessoas

reunidas estejam fisicamente próximas, para atingir sua finalidade, sendo natural, que essa proximidade física não seja permanente¹⁵⁶.

Assim, o agrupamento de pessoas, no direito de reunião, é necessariamente transitório, passageiro (elemento temporal). Daí lembrar Manoel Ferreira Filho que, “se o agrupamento adota laços duradouros, passa da reunião para o campo da associação.”¹⁵⁷ Dessa forma, o elemento temporal é apontado como o principal diferenciador entre reunião e associação.

O elemento temporal, assim como o elemento pessoal, caracteriza e identifica o exercício da liberdade de reunião.

A idéia de elemento temporal das reuniões resta clara para Rivero, citado por Fernando Almeida: “o liame que ela (reunião) cria entre aqueles que dela participam não sobrevive a ela”¹⁵⁸.

Fernando Dias esclarece que é importante entender que o elemento temporal está mais associado idéia de que a reunião se encerra tão logo dispersem seus participantes do que com a necessidade de fixação de duração física (em unidade temporal), e dessa forma, considera importante a idéia de que a reunião se estabelece por vínculos de fato (proximidade física das pessoas) e cessa de existir tão logo esses vínculos se desfaçam. Assim, caso as pessoas voltem a se reunir, isso dará origem a nova reunião. Nesse sentido ela é descontínua, passageira, transitória e episódica.

O mesmo autor ainda faz duas ressalvas: uma no que tange ao qualificativo “limitada no tempo”; e outra no tocante a expressão “momentânea”. Com relação a primeira adverte o autor que se a respectiva expressão for utilizada em sentido amplo de que em um dado ponto no tempo cessará a atividade, não esclarece nada, pois, salvo num plano metafísico, nada é eterno. Se utilizada no sentido de haver um termo final prefixado para a reunião, também não é adequada, posto que isso até pode ocorrer, mas não é uma característica necessária da reunião. Com relação a segunda ressalva, o autor garante que não se trata de afirmar que sua duração deve ser curta, mas sim que há uma tendência de a reunião exaurir-se em um relativamente curto lapso de temporal, o que, contudo, é idéia de forte caráter subjetivo.

No entanto, verifica-se que mais uma vez estamos diante de uma questão na qual se impõe a aplicação da razoabilidade ao caso concreto para que seja possível avaliar o exercício da liberdade de reunião no que tange ao elemento temporal.

¹⁵⁶ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 147.

¹⁵⁷ FERREIRA FILHO, 1997, p. 293.

¹⁵⁸ RIVERO apud ALMEIDA, op. cit., loc. cit.

Como se percebe não há exigência no que tange ao tempo mínimo e máximo aptos a caracterizarem a presença do elemento temporal, mas a questão vai além dos aspectos apontados acima por Fernando Dias, que apenas considera como substancial o início e o término do respectivo direito, e, dessa forma, a proximidade física entre as pessoas.

Todavia, a discussão em torno de um possível estabelecimento do lapso temporal exigido configura aspecto extremamente relevante nessa apreciação, conforme se verá a seguir.

5.3.2.1 Duração de Tempo

Conforme restou demonstrado o caráter descontínuo e temporário configura elemento indispensável no exercício da liberdade de reunião.

A princípio, a idéia de se estabelecer duração de tempo para a existência de determinada reunião não parece ser plausível, nem mesmo coerente por confrontar com a própria essência do respectivo direito. Ademais, o caráter transitório e limitado da reunião, por si só, já ensejaria prazo razoável para o fim da mesma.

No entanto, como estamos analisando os excessos e exageros decorrentes do exercício das reuniões nos dias atuais, torna-se oportuno tecer algumas considerações sobre o tema, principalmente diante da ocorrência de reuniões que se prolongam no tempo sem necessidade ou duram até mesmo dias para serem finalizadas.

Conforme restou demonstrado no item que abordou a liberdade de reunião no direito Francês, o regime da Lei de 1881, alterado pela Lei de 1907 (vigente até os dias atuais) submeteu esse direito a determinadas formalidades, dentre elas, que a reunião não pode ir além das 23 horas, salvo nas cidades onde o fechamento dos lugares públicos dá-se mais tarde.

Diante da omissão brasileira quanto a questão abordada, parece que a afirmação de Fernando Dias Menezes, já destacada acima, parece adequar-se ao caráter transitório e temporário da reunião. Vale relembrar que segundo o autor “a reunião se encerra tão logo dispersem seus participantes” e “caso eles voltem a se reunir, isso dará origem a nova

reunião”¹⁵⁹.

Seguindo esse raciocínio pode-se afirmar que caso os participantes não se dispersem fisicamente, uma reunião pode durar até mais de um dia, caso contrário, cada dia será considerada uma nova reunião, mesmo que os propósitos de uma manifestação permaneçam presentes.

Para melhor analisar a questão, vale destacar uma situação prática ocorrida em janeiro do ano de 2012, na cidade de Teresina (PI) e publicada pela Folha de São Paulo, *online*, às 22:19, do dia 06 de janeiro de 2012, acerca de um protesto de estudantes, contra o aumento da tarifa de ônibus, que durou cinco dias, nos seguintes termos:

Protestos de estudantes contra o aumento na tarifa de ônibus bloquearam ruas e avenidas em Teresina (PI) nesta sexta-feira. Cerca de 500 estudantes e sindicalistas ocuparam a Frei Serafim, principal via da capital piauiense. Nos **cinco dias de manifestações** contra o reajuste de R\$ 1,90 para R\$ 2,10 na passagem, **a população ficou sem ônibus e cerca de 20 coletivos foram depredados**, de acordo com o Setut (Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Teresina). (grifo nosso).¹⁶⁰

Em que pese a manifestação ter durado cinco dias, não se pode afirmar o mesmo em relação a reunião propriamente dita. Isto porque, conforme foi afirmado, somente com a confirmação da não dispersão dos respectivos participantes poder-se-ia constatar a real duração da mesma.

No entanto, mesmo que a cada dia se configure uma nova reunião, o que importa verificar a partir da situação exposta é o fato de que sem dúvida a duração de tempo de determinada reunião pode significar prejuízos incalculáveis a vida das pessoas que dela não participam, mesmo que o objetivo a ser atingido possa beneficiar a população em geral.

Pois, se em apenas algumas horas sem a utilização de transportes públicos, inúmeros compromissos podem ser adiados ou cancelados, imagine durante cinco dias. Isso sem falar na desordem pública estabelecida ante a depredação dos ônibus, fato que será oportunamente analisado. Vale destacar, ainda, que no Brasil, os transportes públicos, são utilizados, em massa, pelas pessoas mais desprovidas de renda financeira. Dessa forma, os prejuízos podem, ainda, ter maiores proporções se for levado em consideração de muitas dessas pessoas dependem do trabalho diário para se manterem.

Por óbvio que somente o caso concreto poderá determinar a necessidade, bem como a

¹⁵⁹ ALMEIDA, 2001, p. 147.

¹⁶⁰ SENA, Yala. Estudantes depredam ônibus contra aumento da tarifa em Teresina. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 jan. 2012. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1031161-estudantes-depredam-onibus-contra-aumento-da-tarifa-em-teresina.shtml>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

razoabilidade da duração de cada reunião realizada. Portanto, não se trata, inicialmente, de questionar se reunião tem que durar uma, duas três, horas ou mais ou até mesmo dias, mas preocupar-se, principalmente, com durações desproporcionais que possam atingir e comprometer a coletividade, já que não é razoável permitir que uma reunião que bloqueie ruas e avenidas de uma capital, depredando ônibus e amedrontado as pessoas, durem um longo período de tempo. Sem dúvida, situações como essa demonstram o descaso dos participantes com a população.

5.3.3 Finalidade

De fato, a reunião caracteriza-se, também, por existir entre os seus participantes um objetivo comum, que é, por assim dizer, a sua finalidade.

Com efeito, a reunião encerra propósito certo, determinado, distinguindo-se, assim, dos agrupamentos ocasionais e aglomerações que não possuem objetivo voltado à discussão de temas de interesses dos indivíduos, como ocorre com a liberdade de reunião¹⁶¹.

Para que haja uma reunião, no sentido jurídico, não basta que algumas pessoas se encontrem num espaço próximo por certo lapso temporal. Esses três elementos não são suficientes para distinguir uma reunião de uma aglomeração em sentido amplo.

Por aglomeração ou agrupamento, de pessoas se entende justamente o simples fato de que duas ou mais pessoas estejam por algum tempo fisicamente próximas em determinado local. A aglomeração fortuita e desordenada não se confunde com a reunião.

Portanto, descabida a tentativa, de alguns, de buscar albergar espetáculos públicos ou até privados, mas que têm lugar em áreas públicas como shows, desfiles de blocos carnavalescos, micaretas, festivais de música, etc., sob o manto protetor do direito de reunião, pois neles o propósito é diverso daquele que orienta e no qual se fundamenta o direito de reunião, qual seja a liberdade de expressão e a participação na determinação de dos rumos políticos de uma nação, essências de qualquer regime democrático e pluralista.

Nesse sentido, vale recorrer mais uma vez a Thomas McIntyreCooley para quem o direito de reunião é importante: “é certamente importante o direito de reunião porque se póde usar d`elle para fins religiosos, sociaes, industriaes e políticos; mas sem dúvida, o que se tem

¹⁶¹ Cf. BASTOS; MARTINS, 2004, p. 91.

em vista, ao adoptar-se a emenda, foi o seu valor político [sic]”¹⁶².

Ademais, conforme afirmado por Manoel Jorge e Silva Neto:

O elemento finalidade não está presente quando o propósito do agrupamento é diversão. Se, na hipótese, as pessoas se encontram reunidas em estádio de futebol para assistir a uma partida, por mais que o elemento subjetivo referente à torcida pelo mesmo time crie liame entre os indivíduos, não se estará diante do exercício de liberdade de reunião, visto que não se nota a convergência para discussão de temas de interesse daqueles que ali se encontram.¹⁶³

A mera aglomeração, via de regra, não recebe tratamento normativo especial, configurando indiferente para o Direito.

Ainda sobre o tema finaliza o referido autor: “Se, no entanto, as pessoas se dirigirem para o local a fim de discutir questões relativas ao interesse da comunidade, é inegável reconhecer o exercício do direito de reunião.”¹⁶⁴

A consciência e a vontade, como afirma Canotilho¹⁶⁵, são fundamentais para diferenciá-las de uma reunião ocasional de pessoas atraídas, por exemplo, por um acidente ou por um espetáculo teatral.

Segundo Luiz Alberto David Araujo¹⁶⁶, o objetivo próprio e imanente à razão de ser da reunião revela que o ajuntamento tem um propósito próprio, uma razão de ser em si, diferenciando-o de um agrupamento de pessoas que, por exemplo, trabalham juntas.

Ainda, nesse sentido, vale considerar as afirmações de Gilmar Mandes, nesse mesmo sentido:

As pessoas devem estar unidas com vistas à consecução de determinado objetivo. A reunião possui um elemento teleológico. As pessoas que dela participam comungam de um fim comum – que pode ter cunho político, religioso, artístico ou filosófico. Expõem as suas convicções ou apenas ouvem exposições alheias ou ainda, com a sua presença, marcam uma posição sobre o assunto que animou a formação do grupo.¹⁶⁷

Como diferencial entre uma mera aglomeração de pessoas e uma reunião, já se apontou o fato desta última revestir-se de um mínimo de organização e um fim determinado. Via de regra, os autores descrevem a finalidade da reunião como sendo ligada à manifestação de idéias, evidenciando o estreito vínculo da liberdade de reunião com a de expressão do pensamento.

¹⁶² COOLEY, 1982, p. 233-234.

¹⁶³ SILVA NETO, 2012, p. 666.

¹⁶⁴ Ibid., loc. cit.

¹⁶⁵ Cf. CANOTILHO; MOREIRA, 1993, p. 253.

¹⁶⁶ Cf. ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2010.

¹⁶⁷ MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 337.

Nesse sentido, COLLIARD, citado por Fernando Dias, observa que a liberdade de reunião, na França, “sempre foi considerada como fazendo parte das liberdades intelectuais, das liberdades de pensamento”¹⁶⁸.

No Brasil, já se sabe que os textos legais não descrevem as finalidades da reunião; não obstante, a doutrina não destoa do entendimento predominante no exterior, identificando-as como manifestação de idéias¹⁶⁹.

Segundo aponta Ramón Soriano Díaz, citado por Fernando Dias,

com efeito, a liberdade de reunião é um fundamental instrumento de participação política e, sendo assim, da democracia. Contudo, os fins da reunião não se restringem aos políticos, podendo caracterizar-se ainda como culturais, sociais, científicos, intelectuais de um modo geral.¹⁷⁰

O que importa ressaltar é que a reunião sempre deve envolver a exposição de idéias, que todos os participantes manifestem, quer apenas um, ou alguns, mas de modo que todos possam “informa-se”, “esclarecer-se” e adotar opinião (deliberar, ainda que só no foro íntimo)”¹⁷¹.

5.3.4 Lugar

Outro elemento que caracteriza o exercício da liberdade de reunião é a sua ocorrência em “locais abertos ao público”.

Conforme restou analisado a liberdade de reunião sempre ocorreu em locais públicos, como praças, ruas e avenidas. Mas será que as reuniões, sob a ótica constitucional, somente serão assim consideradas se realizadas em locais abertos ao público?

No plano constitucional brasileiro, o critério da destinação do local em que ocorre a reunião foi usado, na definição da respectiva liberdade, pela primeira vez em 1988: “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público”¹⁷².

As constituições anteriores não incluíam o local da realização na definição de liberdade de reunião; apenas a de 1937 menciona as reuniões “a céu aberto”.

¹⁶⁸ ALMEIDA, 2001, p. 152.

¹⁶⁹ Cf., FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 36. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 293; MIRANDA, 1987, p. 557-558; SILVA, 2000, p. 256.

¹⁷⁰ ALMEIDA, op. cit., p. 153.

¹⁷¹ MIRANDA, 1987, p. 558.

¹⁷² BRASIL, 1988.

Sobre o tema, Fernando Dias Menezes lança um importante questionamento:

Uma rápida leitura do texto constitucional pode causar perplexidade. Aparentemente, se está dizendo que a liberdade constitucional de reunião existe apenas nos locais abertos ao público. Não seriam, assim, objeto da liberdade constitucional as reuniões, p.ex., havidas em recintos privados fechados ao público? Seriam apenas atividades lícitas, sem o status de liberdades constitucionais?¹⁷³

Preliminarmente, segundo o autor, tanto a doutrina brasileira quanto a estrangeira não hesitam em admitir que a liberdade de reunião se estende as reuniões ocorridas em locais privados, ou mesmo públicos, fechados ao público.

Enfrentando a questão José Afonso da Silva, entende que isto “não é nem limitação nem exigência para o exercício da liberdade de reunião”¹⁷⁴. Para ele,

quer dizer apenas que as reuniões privadas são amplamente livres, porque estão amparadas por outros direitos fundamentais, como a inviolabilidade do lar ou a liberdade de associação em cuja sede se realizem. As públicas ocorrem em logradouros públicos ou em outros locais abertos ao público, como um terreno particular aberto, um estádio liberado, uma igreja etc.¹⁷⁵

Vale mencionar que no plano infraconstitucional o art. 1º, da Lei 1.207/50, contempla a hipótese de liberdade de reunião aplicada a reuniões havidas em locais privados não abertos ao público. No entanto, essa liberdade, ainda que fundamental não tem status constitucional.

Os locais fechados ao público podem ser tanto públicos como privados. Segundo a classificação empregada pelo Direito brasileiro, são locais públicos não abertos ao público os que constituem bens de uso especial e bens dominicais, sendo exigida para a sua utilização, o consentimento expresso da Administração, desde que a destinação própria do bem ou o interesse público não sejam contrariados.

Quanto aos locais privados fechados ao público, como, por exemplo, as casas particulares e os recintos fechados de associações, também não cabe dizer que aí “todos podem reunir-se”. Nesses casos, a liberdade de reunião é condicionada à vontade do proprietário ou de quem tenha a posse direta do bem. A propriedade privada é sem dúvida direito fundamental de nível constitucional, gerando, em princípio, uma exclusividade de uso para seu titular, segundo o código civil pátrio.

O que se deve restar claro é que a idéia de que “todos” possam reunir-se não significa

¹⁷³ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 191.

¹⁷⁴ SILVA, 2012, p. 265.

¹⁷⁵ SILVA, 2012, p. 265.

que qualquer um possa participar à revelia de seus organizadores. Essa mesma ponderação quanto ao poder de restrição dos organizadores vale para reuniões havidas em locais privados abertos ao público.

No entanto, no que tange ao elemento espacial, vale destacar que o objeto de maior preocupação nesse sentido, recai sobre os prejuízos e transtornos que vem sendo causados a esses espaços, bem como a sua mal utilização.

Em que pese a Constituição permitir expressamente a utilização dos “espaços abertos ao público” para o exercício da liberdade de reunião, tem-se que a intenção maior do legislador originário não pode ser desconsiderada sob pena de afronta a ordem pública. Portanto, tais espaços devem ser conservados, liberados e utilizados civilizadamente sob pena de restrição ao exercício da respectiva liberdade.

Não se questiona, por óbvio, a importância da utilização dos espaços públicos ao exercício da liberdade de reunião. Dessa forma, a liberdade de reunião deve ser exercida em locais abertos ao público, sem, no entanto, causar qualquer prejuízo a ordem pública ou mesmo lesão a eventual direito de propriedade.

5.4 SITUAÇÕES CONCRETAS ESPECIAIS ATINENTES À REUNIÃO

Concluída a análise dos elementos definidores da reunião, verifica-se o enquadramento como reunião de algumas situações em especial em concreto, vez que a liberdade de reunião pode ser exercida de várias formas, incluindo-se, ainda, no seu conceito as passeatas, os cortejos, e outras manifestações em geral, que serão abordadas a seguir.

Nesse sentido, contemplou a ADPF 187/DF:

Impõe-se, desse modo, ao Estado, em uma sociedade estruturada **sob a égide** de um regime democrático, **o dever de respeitar** a liberdade de reunião (**de que são manifestações expressivas** o comício, o desfile, a procissão e a passeata), **que constitui** prerrogativa essencial dos cidadãos, **normalmente temida** pelos regimes despóticos ou ditatoriais **que não hesitam** em golpeá-la, **para asfixiar, desde logo, o direito** de protesto, de crítica e de discordância **daqueles que se opõem** à prática autoritária do poder.¹⁷⁶

¹⁷⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 187/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 15 jun. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 121, 27 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2691505>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

Comentando o inciso XVI da atual Constituição acerca das passeatas, Ferreira Filho¹⁷⁷ afirma que a passeata é “uma reunião em movimento”, sujeitando-se, portanto, às mesmas regras da reunião. A maioria dos autores brasileiros contemporâneos não questiona esse posicionamento, desde que ocorram, no caso concreto a constatação dos cinco elementos já previstos.

No Brasil não há definição legal de “manifestações” e figuras afins, ainda que as leis que a elas se referam naturalmente as tratem como reunião. A doutrina pátria não é precisa ao conceituar manifestação, passeata, cortejo, desfiles, paradas, procissões.

O que essas espécies de reunião possuem em comum é o local de sua realização: locais de trânsito público, sejam as vias públicas propriamente ditas como ruas, avenidas, viadutos e estradas ou outros espaços abertos à circulação das pessoas como praças, parques, calçadas, praias, etc.

Sobre essas figuras, vale destacar o sentido fixado por Fernando Dias fixa, a partir de seu uso mais corrente, a cada uma delas:

a) Manifestação é o termo genérico, englobando quaisquer reuniões que aconteçam nos locais de trânsito público, sejam elas fixas ou móveis; b) passeatas são as manifestações que se movem pelos locais de trânsito público e essa mobilidade se dá com a caminhada dos indivíduos participantes (ou seja, os manifestantes andam a pé); via de regra, as passeatas têm a finalidade de reivindicação ou expressão de tomada de posição favorável ou contrária a determinado fato (ex.: passeatas de grevistas, ou de cidadãos contrários a medidas tomadas pelo governo, ou de defensores da adoção de uma nova lei sobre algum assunto); c) cortejos, à semelhança das passeatas, também são móveis, mas normalmente associadas a motivo solene; ex.: cortejo fúnebre, cortejo que acompanha a aparição pública de alguma autoridade; d) desfiles, sendo igualmente manifestações móveis, caracterizam-se pela finalidade comemorativa, costumando ocorrer em datas certas e repetidas anualmente, como desfile de “7 de setembro”, desfile de carnaval; e) paradas são desfiles de caráter militar; e f) procissões poderiam ser consideradas os cortejos de caráter religioso.¹⁷⁸

Ainda, reportando-se aos conceitos acima destacados, o respectivo autor, ressalva que alguns deles podem não configurar reuniões no sentido jurídico, como o cortejo fúnebre ou um desfile de carnaval, por fugirem à finalidade da própria reunião como objeto de liberdade pública, o que por sua vez, não significa excluí-las do âmbito das atividades livres, pois apenas não se enquadram como liberdade de reunião.

A grande parte das manifestações evidencia o relacionamento da liberdade de reunião com a de locomoção, tendo, esse relacionamento sentido duplo, pois tanto o exercício da liberdade de reunião pode se dar paralelamente com o exercício, pelas mesmas pessoas, da

¹⁷⁷ Cf. FERREIRA FILHO, 1990, p. 42.

¹⁷⁸ ALMEIDA, 2001, p. 160.

liberdade de locomoção (nas manifestações móveis), como pode se dar causando conflito com a liberdade de locomoção exercida por outras pessoas, já que as manifestações ocorrem em locais de acesso público. Por isso, as manifestações atuais, são a espécie de reunião que mais se destacam.

Dentre as poucas normas legislativas disciplinadoras da liberdade de reunião, as mais recentes estão relacionadas às manifestações nas vias públicas. As autoridades, atualmente, em regra nem atentam para outras espécies de reuniões (salvo aos comícios eleitorais) e as pessoas que exercem essa liberdade que não em manifestação, geralmente nem se dão conta de que estão exercendo uma liberdade pública.

Uma situação recente que vem se apresentando como nova modalidade de reunião recai sobre as chamadas “carreatas”, neologismo formado a partir de “passeata”, mas que diferentemente desta os participantes se locomovem por meio de automóveis.

Em princípio, não há motivo para desconsiderar a carreata com espécie de reunião, desde que presentes os cinco elementos caracterizadores da mesma. No entanto, conforme ressalva Fernando Dias:

Destarte, se a carreata nada mais é do que, por exemplo, um desfile de carros antigos, ou raros, para fim de entretenimento dos participantes e das pessoas que parem nas ruas para vê-los, não está presente o fim próprio das reuniões, ligado à manifestação de idéias ou defesa de interesses. Já uma carreata como meio de expressão de idéias políticas (sabe-se que é instrumento que vem sendo com muita frequência nas atuais campanhas eleitorais) é reunião em sentido jurídico.¹⁷⁹

Não há discussão acerca quanto a configuração dos comícios em reuniões, admitindo a própria Lei n.1.207\50, de forma expressa. Há autores, inclusive, que apenas enfatizam como principal o caráter político da liberdade de reunião, como Antônio Sampaio Dória, em trecho escrito sob a rubrica *Razão democrática do direito de reunião*, cujo trecho expõe com clareza o sentido de “comícios”:

O que institui a essência dos regimes democráticos, é o voto dos cidadãos havidos por idôneos, o assentimento do povo, assim na investidura do poder, como em seu exercício. O assentimento no exercício, a concordância entre a opinião do povo e o que fazem, ou deixam de fazer, os representantes eleitos, depende de manifestar o povo o que pense sobre os problemas públicos. Esta manifestação se realiza pela imprensa, que dia a dia comenta os atos do poder público, e, não menos, de quando em quando, diretamente, pelo povo na praça pública, em comícios. Daí o direito de reunião. Os comícios na praça pública são válvulas por onde o povo se desafoga. Podem facilmente degenerar em propaganda demagógica, em que o direito é substituído pela incitação ao crime, a razão pelos adversários, e o amor da pátria pela ambição dos caudilhos. Mas, ainda assim, o juiz derradeiro do que valham os comícios é o povo em cujo seio se realize. Nos comícios, os candidatos aos postos públicos eletivos expõem aos eleitores suas idéias de governo, o que fariam e o que

¹⁷⁹ ALMEIDA, 2001, p. 162.

não fariam, se fossem eleitos, e, por outro lado, o povo, depois de eleger, manifesta seu apoio ou reprovação ao procedimento que tenham. Num e no outro caso, é pelo exercício do direito de reunião na praça pública, que se pode realizar, antes das eleições, e se retificar, depois delas, a concordância entre opinião pública, que se pode realizar, antes das eleições, e se retificar, depois delas, a concordância entre opinião pública e a ação dos governos.¹⁸⁰

Assim, como se percebe, “comício” é a reunião de caráter político-eleitoral, tendo, em regra, lugar nas praças públicas, no entanto, sem impedimentos de ocorrerem em recintos fechados e privados.

No que tange aos espetáculos artísticos e esportivos, foi visto no capítulo sobre o elemento finalidade, que de um modo geral, os doutrinadores os diferenciam do conceito de liberdade de reunião. No entanto, vale observar, ainda, que a questão não é tão pacífica quanto parece.

Não se nega que exista a “liberdade dos espetáculos e diversões” como reflexo da liberdade de pensamento, porém se questiona se também envolve a liberdade de reunião.

Nem todos os autores brasileiros cuidam expressamente da questão. Pontes de Miranda posiciona-se no sentido negativo: “tratando-se de, por exemplo, de teatros, de jogos, públicos, ou de mercados, não há direito fundamental, que se haja de respeitar na legislação e nos atos policiais. Esses têm de atender as regras jurídicas legais e regulamentares”¹⁸¹.

Portanto, verifica-se que a o problema se põe quanto a finalidade do evento, que por seu turno, deve ser solucionada a partir da análise em torno do enquadramento da situação concreta no conceito de reuniões, como liberdade objeto de liberdade fundamental juridicamente consagrada.

Nesses termos, destaca-se, mais uma vez o posicionamento de Pontes de Miranda: “falta o fim da aglomeração para emissão ou não-emissão (manifestação verbal, ou silenciosa, discussão, votação), porque o fim comum é soma de fins individuais – ver, ouvir, visitar”¹⁸².

Desse modo, há que se concluir que os espetáculos artísticos e culturais constituem objeto de liberdade distinta da reunião.

Contudo, Fernando Dias Menezes destaca que a questão ora exposta pode se tornar mais completa, considerando que a inserção de espetáculo numa reunião tem se tornado freqüente, principalmente nos comícios eleitorais, nos quais vários artistas, cantores e animadores se apresentam com o propósito de atrair o público. Outro exemplo apontado pelo autor é o de

¹⁸⁰ DÓRIA, Antonio de Sampaio. **Direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 1960. v. 4, p. 629-630.

¹⁸¹ MIRANDA, 1987, p. 558.

¹⁸² Ibid., p. 559.

uma conferência de conteúdo cultural ou mesmo político, em que as idéias sejam lustradas por trechos de intercalados de encenação teatral ou exibição de filme¹⁸³.

Ressalva o autor, que nesses exemplos parece prevalecer o caráter principal da liberdade de reunião haja vista que o espetáculo, nesse contexto, se apresenta como um instrumento a serviço da reunião, e, portanto, submetido ao regime jurídico das reuniões.

Quanto as reuniões religiosas, é importante destacar que a sua finalidade não é incompatível com o elemento teleológico das reuniões, segundo admite grande parte dos autores. Evidente é que nem todos os desdobramentos da liberdade religiosa se expressam juntamente com o exercício da liberdade de reunião. Aquela liberdade tem pelo menos duas vertentes: a liberdade de crença e a de culto, sendo a primeira de “foro íntimo” e assim “livre sempre, já que ninguém pode ser obrigado a pensar deste ou daquele modo”¹⁸⁴; e a segunda, sua exteriorização.

Daí se conclui que a liberdade de crença não guarda relação com a de reunião, enquanto que a de culto depende da análise de cada caso concreto. A simples presença simultânea de várias pessoas dentro de um templo, todos exercendo individualmente a sua religiosidade, não caracteriza a reunião, por faltar-lhe a finalidade e a organização próprias. No entanto, se dentro desse templo realiza-se cerimônia na qual se divulgam idéias e para a qual a presença coletiva e interativa dos fiéis seja necessária, há reunião. Admitir uma reunião religiosa não significa confundir duas liberdades distintas: uma de reunião e de religião, como bem ressalta Fernando Dias Menezes de Almeida¹⁸⁵.

E por fim, quanto a realização de congressos, simpósios, seminários e palestras não há muito o que se discutir. São espécies de reunião, normalmente com objetivos científicos, mas também podendo ter fins políticos, religiosos, culturais, etc. Nesses casos, vale a pena lembrar, que o local de ocorrência (já que podem ser variados como públicos, privados, abertos ou fechados) trará consequências em seu regime jurídico.

Vale ressaltar que a pretensão neste tópico não é esgotar todas as situações cuja liberdade de reunião poderia ser enquadrada, mas apenas as mais corriqueiras haja vista os inúmeros exemplos que poderiam ser utilizados para este fim.

¹⁸³ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 165.

¹⁸⁴ FERREIRA FILHO, 2010, p. 290.

¹⁸⁵ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 166-167.

5.5 PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO

Atualmente, a doutrina é bastante cuidadosa ao tratar desse assunto, certamente em decorrência das inúmeras circunstâncias que cercaram o processo de elaboração e discussão da nova Constituição e, especialmente, em razão de se tratar de uma constituição elaborada após um longo período de restrição aos direitos fundamentais.

Ademais, sobre a questão das restrições ao exercício da liberdade de reunião, já foi afirmado que os direitos fundamentais não são absolutos, possuem um conteúdo essencial e que, por, isso estão sujeitos a elas. Assim, dando continuidade a questão, serão analisadas, neste capítulo, as restrições expressamente contempladas na Constituição de 1988, no que tange ao exercício da liberdade de reunião.

Para tanto, torna-se importante destacar, inicialmente, que a definição do âmbito de proteção configura pressuposto primário para a análise de qualquer direito fundamental, já que o exercício dos direitos individuais pode dar ensejo, muitas vezes, a uma série de conflitos com outros direitos constitucionalmente protegidos, segundo Gilmar Ferreira Mendes¹⁸⁶.

Assim, o exame das restrições aos direitos fundamentais pressupõe a identificação do âmbito de proteção do direito, que por sua vez não pode ser atingido por meio de regras gerais, exigindo para cada direito específico, determinado procedimento.

Nesses termos, segundo o supracitado autor, para se definir o âmbito de proteção alguns aspectos devem ser considerados:

Não obstante, com o propósito de lograr uma sistematização, pode-se afirmar que a definição do âmbito de proteção exige a análise da norma constitucional garantidora de direitos, tendo em vista:

- a) a identificação dos bens jurídicos protegidos e a amplitude dessa proteção (âmbito de proteção da norma);
- b) a verificação das possíveis restrições contempladas, expressamente, na Constituição (expressa restrição constitucional) e identificação das reservas legais de índole restritiva.

Portanto, a identificação precisa do âmbito de proteção de determinado direito fundamental exige um renovado e constante esforço hermenêutico.

Pois bem, quais são, então, os pressupostos impostos ao exercício da liberdade de

¹⁸⁶ Cf. MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 220 et seq.

reunião? A resposta à questão passa necessariamente, pela análise do dispositivo constitucional que o garante. Impõe-se, sobretudo, determinar as exigências que o legislador constitucional inscreveu como condicionantes ao seu exercício.

A doutrina não é unânime nem ao denominar as exigências para o legítimo exercício do direito de reunião, nem tampouco ao enumerá-las. Cretella Júnior, para quem o direito de reunião é direito público subjetivo, usa o termo genérico *proibições* quando se trata dessas exigências. Pontes de Miranda fala em *pressupostos* objetivos, e subjetivos. Alcino Pinto Falcão e José Afonso da Silva, usam optam por *limitações*; Pinto Ferreira, *requisitos*; Gilmar Mendes e André Ramos Tavares, *condicionantes*; Dirley da Cunha Júnior, simplesmente, *exigência* e Fernando Dias Menezes de Almeida, *condições de existência da liberdade*.

No entanto, definir o rol dessas exigências parece mais útil do que discutir aqui qual o termo que melhor expressa, com exatidão, a sua natureza. Assim, apenas para sistematizar a enumeração adotaremos nesse estudo o termo *pressuposto*, considerando a finalidade do conceito no sentido de *condição, imposição*.

Conforme já fora demasiadamente exaltada, a liberdade de reunião está prevista no art. 5º, XVI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

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**. (grifos nossos).¹⁸⁷

Todavia, nesse momento, a transcrição acima, tem o objetivo de abordar os motivos que levaram o legislador constituinte a condicionar o exercício da liberdade de reunião a determinados pressupostos.

5.5.1 Manutenção da Ordem Pública

Nesse sentido, verifica-se, que a respectiva previsão constitucional, condiciona, primeiramente, o exercício da liberdade de reunião ao caráter pacífico e sem armas, que visa afastar qualquer idéia de desordem ou insegurança públicas. Neste primeiro momento, os pressupostos “pacificamente” e “sem armas” serão analisados conjuntamente, e, portanto, sob o enfoque da manutenção da ordem pública, conforme sugere o título do respectivo item.

¹⁸⁷BRASIL, 1988.

Assim, o primeiro pressuposto constitucionalmente imposto é que a reunião seja pacífica. O vocábulo *pacífico*, no dizer de De Plácido e Silva, “Quer exprimir a ausência de qualquer perturbação ou intranquilidade”¹⁸⁸, e foi também usado pelo legislador constituinte de 1937 ao estabelecer o direito de reunião.

“Pacíficamente” e “sem armas” são termos tratados por muitos autores como se tivessem um mesmo significado. Isso se explica pela redação dos textos constitucionais anteriores. Com efeito, conforme foi oportunamente observado, as Constituições de 1981, 1934, 1946, 1967 empregam apenas a expressão “sem armas”, como pressupostos de existência da liberdade, enquanto que somente a Constituição de 1937 e 1988 trouxeram ambas expressões.

Daí se entender que o “pacíficamente” estivesse implícito no “sem armas”. Comentando a Constituição de 1946, Carlos Maximiliano afirma que “significam as palavras sem armas que a reunião deve ter caráter pacífico”¹⁸⁹.

No mesmo sentido, Cláudio Pacheco, também ao comentar a Constituição de 1946 afirma: “A Constituição dá o critério material mais simples para se aferir, preliminarmente, desse caráter pacífico: é a ausência de armas, que estão mencionados de modo a abranger largamente todos os instrumentos materiais de agressão”¹⁹⁰.

Mesmo sob a Constituição vigente, José Afonso da Silva interpreta de modo semelhante: “sem armas significa a vedação à reunião de bandos armados com intenções belicosas, porque só se admitem reuniões com fins pacíficos, como expressamente consta do inciso constitucional em exame”¹⁹¹.

Assim, embora o texto atual tenha abandonado as remissões expressas à ordem pública, ou ainda à segurança pública, incorre em erro quem afirma que nenhuma menção, ainda que implícita, foi feita à ordem pública. Isso porque o próprios vocábulos *pacífico* e *sem armas*, mantém estreita ligação com o termo ordem pública.

Segundo Luis Rolland, Professor de Direito Público Geral da Universidade de Paris, citado pelo eminente Desembargador e Professor Álvaro Lazzarini, “a polícia tem por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade

¹⁸⁸SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro, Forense, 1989. v. 3, p. 299.

¹⁸⁹MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 3, p. 77.

¹⁹⁰PACHECO, Claudio. **Tratado das constituições brasileiras**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. v. 10, p. 160.

¹⁹¹SILVA, 2012, p. 265

pública [...]”¹⁹². Ainda recorrendo a Álvaro Lazzarini, encontra-se a lição de Vedel, que afirma: “A noção de ordem pública é básica em direito administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente. A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranqüilidade formam-lhe o fundamento [...]”¹⁹³.

Esse posicionamento encontra eco em boa parte dos doutrinadores pátrios, como por exemplo, afirma André Ramos Tavares: “O propósito pacífico é uma exigência expressa do dispositivo de proteção (art. 5º, XVI, da CR), e a licitude de fins, uma exigência implícita na finalidade de segurança jurídica de qualquer ordenamento jurídico”¹⁹⁴.

Destarte, é possível afirmar não haver dúvida quanto ao significado do termo pacífico que, em última análise, expressa sob o manto da tranqüilidade, que, conforme foi visto, é elemento da ordem pública. Desse modo, pode-se concluir que o pacífico é o estado em que a ordem pública encontra-se intocada, mormente em seu aspecto tranqüilidade.

No entanto, conforme será verificado oportunamente, por meio da exposição de caso prático, esse pressuposto vem passando despercebido pela maioria das reuniões ocorridas, ou melhor, dizendo, vem sendo sumariamente desrespeitado.

Pode-se até mesmo afirmar que, ao contrário do que pressupõe a atual Constituição, o exercício da liberdade de reunião vem se tornando corolário da idéia de perturbação social e desordem pública.

Vale ressaltar, que essa afirmação, nada tem haver com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros¹⁹⁵, que por si só, não ensejam desordem nem tampouco perturbação e que são permitidos. A verdade é que a liberdade de reunião vem sendo exercida de forma cada vez mais inconveniente por conta dos excessos comportamentais desenvolvidos pelos seus participantes.

Desespero, indignação, decepção, indiferença, descaso e etc., conduzem o sentimento daqueles que se reúnem em prol de um propósito comum. Essa carência social, no entanto, pode conduzir, ainda, a um verdadeiro caos público, principalmente quando ignorado o pressuposto constitucional em comento.

¹⁹²ROLLAND apudLAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 10-11.

¹⁹³VEDEL apudLAZZARINI, op. cit., loc. cit.

¹⁹⁴TAVARES, 2010, p. 642\645.

¹⁹⁵Cf. BRASIL, 2007: “[...] LIBERDADE DE REUNIÃO E MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. De início, surge com relevância ímpar pedido de suspensão de decreto mediante o qual foram impostas limitações à liberdade de reunião e de manifestação pública, proibindo-se a utilização de carros de som e de outros equipamentos de veiculação de idéias”.

Associada a idéia de tranqüilidade e ordem pública, vê-se, ainda, a presença quase que simultânea, da idéia de paz social, também, disseminada pelo novo texto constitucional.

Ademais, não há como acreditar que o legislador constituinte pudesse ter idealizado algo que comprometesse a paz e ordem pública. Claro está que o legislador, ao proibir expressamente a existência de armas, quis reforçar o caráter pacífico que deve ser o seu traço. Daí a propriedade da relação estabelecida.

Porém, mesmo diante de um texto constitucional que menciona simultaneamente as respectivas expressões, é possível distingui-las. A diferença principal entre elas é que “sem armas” leva em consideração um elemento objetivo: a posse de utensílios caracterizados como armas, enquanto que “pacificamente” revela a presença de um elemento subjetivo: a intenção do grupo que se reúne¹⁹⁶.

5.5.1.1 Reunião Pacífica

Conforme restou evidenciado, o caráter pacífico foi imposto ao exercício da liberdade de reunião pelo constituinte originário com a finalidade de se evitar e afastar qualquer comportamento contrário a manutenção da ordem pública.

Podem, tomar forma de agressão a efetiva ou potencial (ameaças) desde que dirigida pelo grupo reunido a pessoas não participantes da reunião ou a patrimônio público ou privado (depredação, saques, etc). Mas a agressão, a afastar o caráter pacífico da reunião também, pode ocorrer internamente no grupo reunido quando os participantes passam a brigar entre si. Todas essas situações ensejam a intervenção policial, que pode, na situação extrema, ordenar a dispersão da reunião.

Alcino Falcão lembra que igualmente descaracteriza como pacífica a reunião a reação dos participantes contra “elementos perturbadores comparecem à reunião”, pois “à polícia e não aos participantes é que cabe manter a ordem”¹⁹⁷.

Assim, não necessariamente deverá ser proibida uma reunião que venha a ser tumultuada por “elementos perturbadores” estranhos, estes é que devem ser punidos sob pena de premiar os violadores da liberdade, que terão seu objetivo de inviabilizar a reunião,

¹⁹⁶ Cf. ALMEIDA, 2001, p. 182 et seq.

¹⁹⁷FALCÃO; DIAS, 1956, p. 115.

atingido.

A identificação da reunião belicosa é mais difícil. A finalidade ilícita visada pelos oradores da reunião pode afastar a passividade do seu caráter, conforme garante Pinto Ferreira: “a reunião não será pacífica orientada deliberadamente contra a lei penal”¹⁹⁸.

No entanto, é possível que haja um limite tênue entre um discurso veemente e a incitação ao ilícito, que, por si, reflete numa conduta ilícita. Assim, manifesta Pontes de Miranda:

Por mais ruidoso que seja o ajuntamento, desde que não haja armas, nem ocorram vias de fato, nem haja ofensa á ordem, não pode intervir a polícia. A propaganda de guerra ou de processos violentos é proibida e, objeto da reunião, a torna ilícita. Desde, pois, que os oradores se conformem com as regras jurídicas constitucionais para reforma ou emenda da Constituição, a veemência deles, por maior que seja e por mais cruas que sejam as análises e as suas críticas, não autoriza que se fira a liberdade de reunião, nem a de pensamento, ligada aí, a ela.¹⁹⁹

Dessa forma, é possível que mesmo sendo desenvolvida de forma pacífica, uma reunião não seja considerada nesses moldes por estar voltada a preparação de atividades belicosas.

Da mesma maneira, como ocorre na maioria dos casos, não há fórmula determinada para que se aponte uma reunião como não pacífica em razão dos discursos produzidos por ela, devendo, portanto, ser verificado cada caso concreto, conforme será realizado após a análise do tópico seguinte.

5.5.1.2 Reunião Sem Armas

Conforme restou verificado, a ausência de armas, ao lado do caráter pacífico, constitui pressuposto constitucional imposto ao exercício da liberdade de reunião com vistas a garantir a ordem pública, e nesse caso, especialmente, manter a paz e garantir a segurança pública.

A idéia de que as armas a que se refere a Constituição são de qualquer espécie: de fogo ou brancas; mesmo utensílios cujo precípua seja outro, desde que possam ser usadas para ferir, ofensiva e defensivamente, cabem no conceito de arma, é unânime entre os autores.

Baseado em autores alemães, Alcino Falcão²⁰⁰ exemplifica objetos que podem ser considerados armas para efeito de liberdade de reunião: bengalas, bordões, cassetetes,

¹⁹⁸ FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1, p. 93.

¹⁹⁹ MIRANDA, 1987, p. 564.

²⁰⁰ Cf. FALCÃO; DIAS, 1956, p. 115. et. seq.

sarrafos, varas de metal, água (“que possa servir para atirar sobre os outros”), arroz ou areia (“para atirar nos olhos alheios”), produtos químicos (“v.g. gás lacrimogêneo”), espingarda de madeira (“que pode não obstante não servir como arma de fogo, bastar para o uso de cacete”), guarda-chuva, muletas, etc.

Assim, constitui arma qualquer objeto capaz de aumentar a potencialidade ofensiva ou defensiva de alguém. Entretanto, conforme nos assevera Celso Ribeiro Bastos: “A doutrina parece ver com certa tolerância a utilização de armas meramente defensivas, como escudos e máscaras.”²⁰¹

E prossegue, estabelecendo um liame entre a inexistência de armas e o caráter pacífico da reunião: “[...] É lógico que o caráter destas armas, insuscetíveis de, por si mesmas, produzirem agressão, não pode, em conseqüência, criar a ruptura daquele clima pacífico que a Constituição exige.”²⁰²

Assim, a presença de armas meramente defensivas, bem como de objetos que só acidentalmente constituem-se em armas, como guarda-chuvas, bengalas, muletas e outros do tipo, só estaria a contrariar o texto constitucional se associada a situações outras que provoquem a quebra do estado pacífico da reunião.

Outra observação se impõe quanto a esse pressuposto. Firmada a posição de que o direito de reunião é um direito individual de expressão coletiva, o porte de arma por um ou alguns indivíduos que se reúnem não afasta o direito de todos os demais, senão o de cada um dos que portam armas. Essa é a interpretação mais justa e que melhor se adapta ao espírito do dispositivo, que é, fundamentalmente, o de resguardar a liberdade de expressão. Se, de forma indistinta, a liberdade de reunião de todos se visse frustrada em face do não atendimento de determinado pressuposto por alguns poucos, evidente seria o abuso, por ausência de justa causa. Estar-se-ia estendendo conseqüências jurídicas gravosas a quem a elas não deu causa.

Porém, se as circunstâncias evidenciassem que, a despeito de haver armas nas mãos apenas de alguns poucos, o *animus Belli* estivesse presente no espírito de todos, ou mais propriamente, no espírito da coletividade, impor-se-ia a dissolução da reunião. Nesse caso, é como se todos portassem armas. Ademais, caracterizada já estaria a inexistência de clima pacífico para a reunião, o que por si só, já autoriza a sua dissolução.

Sobre o assunto, vale ressaltar que para José Afonso da Silva, a ausência de armas

²⁰¹BASTOS; MARTINS, 2004, p. 91.

²⁰²BASTOS; MARTINS, 2004, p. 91.

constitui a única limitação constitucional ao exercício da liberdade de reunião e nesse sentido afirma o autor:

A reunião sem armas significa vedação à reunião de bandos armados com intenções belicosas, porque só se admitem reuniões com fins pacíficos, como expressamente consta do inciso constitucional em exame. Mas não quer isto dizer que a autoridade possa submeter todos os participantes, ou qualquer deles, a revistas para verificar ou não a existência de armas. Sem armas significa armas brancas ou de fogo, que denotem, a um simples relance de olho, atitudes belicosas ou sediciosas.²⁰³

No entanto, apesar de configurarem como condições impostas pela constituição brasileira com o intuito de se preservar e garantir a ordem e a segurança públicas, verifica-se que as reuniões exercidas na atualidade não vem respeitando o caráter pacífico, nem tampouco a proibição de utilização de armas.

É possível constatar que a utilização de objetos em algumas reuniões, que de forma direta e indireta podem causar danos ou lesões a população, bem como a desordem pública provocada por muitos participantes ao exercerem sua liberdade de reunião, atentam contra a ordem constitucional almejada, conforme restará demonstrado a partir da análise dos casos práticos.

5.5.2 Não Frustrar Outra Reunião Anteriormente Convocada para o Mesmo Local e Exigência de Aviso Prévio à Autoridade Competente

Nesses termos, temos os dois últimos pressupostos constitucionais que limitam o exercício da liberdade de reunião: *não frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local e exigência de aviso prévio à autoridade competente*. Por razões muito claras, pode-se afirmar que as respectivas condições visam estabelecer um mínimo de ordem e organização, essenciais para a subsistência do direito. Ademais, em razão da estreita relação existente entre ambos pressupostos, serão os mesmos analisados conjuntamente, para que seja possível evitar maiores redundâncias e repetições sobre a questão.

Ademais, a elaboração de uma análise mais detalhada sobre um desses pressupostos (no caso, *não frustração de outra reunião convocada anteriormente para o mesmo local*) implica na antecipação do estudo atinente ao outro (*prévio aviso à autoridade competente*).

No tocante a parte final do respectivo inciso constitucional, Alcino Pinto Falcão afirma que: “A ressalva da parte final do inciso corresponde a uma evidente exigência da ordem

²⁰³ SILVA, 2000, p. 265.

pública, evitando conflitos com opositores e garantindo o direito de quem primeiro quis exercitar o direito²⁰⁴.

Sobre o tema afirma, ainda, Celso Ribeiro:

A exigência do prévio aviso tem por escopo marcar o momento em que nasce, para aquele que primeiro avisou à autoridade, o direito de preferência para a realização da reunião. Destina-se, também, a permitir que a autoridade competente promova medidas necessárias ao bom andamento da reunião (regularizar o trânsito, prevenir manifestações em sentido contrário etc.).²⁰⁵

Nesse sentido, vale colocar em pauta o seguinte questionamento: A ausência de prévio aviso, por si só, afastaria a liberdade de reunião?

Canotilho, citado por Celso Ribeiro Bastos²⁰⁶, entende que não. O respectivo autor afirma que, nesse caso, não se trata de exigência fundamental. Portanto, se a reunião estiver a ocorrer pacificamente, sem prejuízo de outra marcada antecipadamente para aquele local, de nenhuma utilidade será o aviso prévio à autoridade competente.

De forma muito indiferente ao tema, José Afonso da Silva nem mesmo considera o aviso prévio como uma limitação constitucional, mas apenas como uma necessidade de mera comunicação. Ele chega a afirmar que: “[...] Nem se autoriza mais a autoridade intervir para manter a ordem, o que era utilizado para dificultar o exercício da liberdade de reunião e até para o exercício do arbítrio de autoridade [...] Há agora apenas uma limitação: que a reunião seja sem armas²⁰⁷”.

Sem embargo da compreensão acerca das intenções do legislador constituinte, no sentido de dar aos direitos fundamentais uma dimensão mais ampla, intenção que merece ser coroada com êxito, uma análise mais detida da questão, não apenas de maneira isolada, mas principalmente, levando-se em conta os vários aspectos que a permeiam, demonstra o desacerto de afirmações como a de José Afonso da Silva.

Verifica-se que afirmações desse tipo expressam com acentuada eloquência excesso de deslumbre, emprestando a determinados dispositivos constitucionais dimensão mais ampla do que se pretendeu ao inscrevê-los na ordem jurídica vigente, sem se aperceber com isso que outros direitos e garantias são atropelados.

Em que pese a exigência do aviso prévio ter o propósito maior de evitar a frustração de outra reunião convocada anteriormente para o mesmo local, não se poderia esquecer um fato

²⁰⁴FALCÃO; DIAS, 1956, p. 113.

²⁰⁵BASTOS; MARTINS, 2004, p. 92.

²⁰⁶Cf. CANOTILHO apud BASTOS; MARTINS, op. cit., p. 97.

²⁰⁷SILVA, 2012, p. 265.

que já fora devidamente afirmado em linhas anteriores: todos os pressupostos são dependentes entre si. E não é difícil compreender que a essência comum a todos eles recai sobre a questão da ordem pública.

Ademais, como já fora devidamente afirmado e transcrito acima pelo próprio Celso Ribeiro Bastos, a exigência do aviso prévio destina-se, também, a permitir que a autoridade competente promova medidas necessárias ao bom andamento da reunião (regularizar o trânsito, prevenir manifestações em sentido contrário etc). Ou seja, a exigência do aviso prévio deve, ainda, atender a outros fins sociais que ensejem na manutenção da ordem pública.

Seguindo esse raciocínio, afirma Gilmar Mendes, de forma brilhante, que:

O aviso prévio, afinal, enseja que a Administração adote as medidas necessárias para a realização da manifestação, viabilizando, na prática, o direito. Cabe aos Poderes Públicos aparelhar-se para que outros bens jurídicos, igualmente merecedores de tutela, venham a ser protegidos e conciliados com a anunciada pretensão de o grupo se reunir. Assim, por exemplo, a Administração deverá, sendo o caso, dispor sobre medidas necessárias para assegurar o tráfego de pessoas e de veículos o espaço marcado para a reunião, bem assim cuidar dos aspectos de segurança pública.²⁰⁸

Por outro lado, Gilmar Mendes adverte que o prévio aviso só tem cabimento quando se tratar de reunião marcada para ocorrer em local aberto ao público, sendo, desnecessário quando se tratar de encontros marcados em espaços privados, além de considerá-lo como norma constitucional autoexecutável, o que também dispensa a existência de lei regulamentadora.

Atestando a importância do prévio aviso, Gilmar Mendes verifica, ainda, que por meio dele uma série de informações importantes podem ser, ainda, identificadas, pois, além do lugar, é possível saber sobre o itinerário, a data, o horário, a duração, o objetivo da reunião, bem como, quem são os organizadores e possíveis responsáveis por eventuais danos causados a terceiro ou ao bem público; medidas de segurança que a organização do evento pretende adotar e quais sugere sejam assumidas pelos órgãos de segurança pública.

Nesse sentido, enfatiza o autor: “A falta de aviso prévio pode comprometer a proteção ideal dos direitos de outrem e da ordem pública; por isso, a omissão pode conduzir a que o legislador comine sanções administrativas e mesmo penais”²⁰⁹.

No entanto, apesar de toda a importância evidenciada por Gilmar Mendes, em torno da existência do prévio aviso, o descuido na satisfação desse dever não enseja pressuposto

²⁰⁸MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 340\341.

²⁰⁹Ibid., p. 340\341.

suficiente para dissolução da reunião, que, segundo o autor, apenas deve ocorrer em casos extremos, nos quais a violência se torne iminente ou já instalada, assumindo proporções incontroláveis. Assim, trata-se de medida derradeira, para a defesa de outros valores constitucionais e a que não se deve recorrer pela só falta do cumprimento da formalidade do anúncio com antecedência razoável do exercício do direito de reunião.

6. O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO NA ATUALIDADE

Engarrafamentos e bloqueios nas vias públicas principais, trânsitos congestionados por longo tempo, pessoas presas nos veículos, perdas, atrasos e cancelamentos de trabalhos, consultas, vôos, audiências e compromissos em geral. Essas são apenas algumas das consequências mais evidentes decorrentes do exercício de liberdade de reunião nos dias atuais. Há ainda, uma série de outros aspectos que tornam a questão exposta muito mais problemática.

O que se percebe na atualidade é que a liberdade de reunião vem correndo o risco de deixar de ser um dos maiores instrumentos que consolidam a democracia de um país para abalar a própria democracia.

Em genial voto na ADI 1.969-4 DF, o relator, ministro Ricardo Lewandowski, abordou a importância dessa liberdade conquistada no tempo e na história, afirmando que:

Ora, como se sabe, a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas, encontrando expressão, no plano jurídico, a partir do século XVIII, no bojo das lutas empreendidas pela humanidade contra o absolutismo monárquico.²¹⁰

A importância histórica da liberdade de reunião, bem como seus desdobramentos nos planos jurídicos, políticos, sociais e culturais é inquestionável. Nos países ditos democráticos, tal liberdade é, sem dúvida, a regra, enquanto que a restrição ao seu exercício é a exceção.

No entanto, estamos falando, também, de riscos, de mudanças de paradigmas, de desrespeito constitucional e, principalmente, de descaso e indiferença no que tange ao exercício dos demais direitos fundamentais. Essa é uma situação que vem envolvendo e caracterizando o exercício da liberdade de reunião cada vez mais. Dessa forma, o que era para continuar significando avanço, liberdade e direito vem, em alguns casos, ecoando como retrocesso, abuso e conflito.

Quando se ouve na rádio que está ocorrendo reunião em determinada via pública, a primeira coisa que a maioria das pessoas faz é associar a situação à existência de problemas. Infelizmente, é muito mais comum hoje em dia prestar atenção nas informações para tentar se livrar do respectivo “transtorno” do que para se informar sobre o motivo que ensejou o

²¹⁰ BRASIL, 2007.

movimento. Ou seja, a liberdade de reunião está deixando de ser vista, de um modo geral, como um acontecimento apto a promover progressos sociais. As pessoas estão deixando de vê-la com “bons olhos” e a falta de credibilidade em torno do tema está plenamente associada ao modo como as reuniões estão sendo realizadas. Afinal, liberdade não é sinônimo de bagunça. Pelo contrário, é um conceito que está limitado e adstrito ao seu próprio fim, conforme foi devidamente analisado em capítulo próprio.

Assim, se a liberdade de reunião, por um lado, proporciona a certas pessoas, a proteção constitucional de reivindicarem e protestarem por abusos contra seus direitos, por outro, vem propiciando uma série de desgastes em decorrência do desrespeito aos limites constitucionais impostos ao seu exercício.

No que tange a imposição desses limites, vale destaca a afirmação do relator na ADI 1.969-4 (DF), o Ministro Ricardo Lewandowsky que afirmou:

A chamada Constituição cidadã, promulgada em 1988, na senda aberta pelas cartas anteriores, ao mesmo tempo em que garantiu a liberdade de reunião, no art.5º., XVI, estabeleceu no próprio texto magno, de forma parcimoniosa, os limites e condições para o seu exercício, quais sejam, “reunir-se pacificamente”, “sem armas”, “que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local” e o “prévio aviso à autoridade competente.”²¹¹

A imposição constitucional de determinados limites ao exercício da liberdade de reunião, dentre outros propósitos, possui, especialmente, a finalidade de garantir a ordem pública e manter a paz social, conforme foi oportunamente analisado.

Portanto, se a ordem pública e a manutenção da paz social serviram de parâmetros para que o legislador constituinte originário pudesse estabelecer critérios aptos a permitir a fruição desses ideais, não menos é verdadeira a afirmação de que o desrespeito a qualquer desses limites seja considerado repúdio a norma constitucional.

Assim, não há respeito à ordem pública se, de forma desproporcional e desarticulada, determinado grupo de pessoas se reúna em pleno horário de efervescência diária para ocupar por completo as principais ruas e avenidas de uma cidade, impedindo o livre acesso das demais pessoas, bem como impossibilitando o cumprimento de seus compromissos.

No mesmo sentido, a paz não é mantida quando objetos e instrumentos impróprios à segurança pública, como pneus queimados, pedaços de madeira, ferro, pedras, blocos de concreto e outros, são utilizados para chamar a atenção dos meios de comunicação, da sociedade em geral ou para pressionar os entes políticos. Pois na, verdade acabam por causar

²¹¹ BRASIL, 2007.

pânico e medo aqueles que optaram por não participarem da reunião.

O bloqueio completo de passagens e a ameaça de outros inconvenientes, principalmente à saúde, à ordem pública e à segurança não podem ser suportados pela sociedade como forma de garantir qualquer direito, nem tampouco caracterizar determinada liberdade a partir da manipulação de interesses. Assim, é preciso que os pressupostos e elementos constitucionais, analisados anteriormente, sejam devidamente observados e respeitados para que o conflito de interesses no caso concreto seja evitado.

Assim, para que a liberdade de reunião continue sendo a regra do “jogo” é fundamental que o respeito à ordem pública se mantenha incólume, sob pena de, num futuro próximo, estarmos diante de um terrível dilema a ser resolvido: Democracia X Democracia.

Por óbvio, quando nos referimos à ordem pública, não estamos descartando a idéia de alteração no meio social. Claro que a realização de uma reunião, mesmos nos moldes constitucionais, acaba por acarretar mudanças ocasionais na rotina das pessoas. Esse não é o problema aqui evidenciado. O que se busca impedir são os exageros e excessos responsáveis a não fruição, quase que por completo, dos demais direitos fundamentais, como o de locomoção, por exemplo.

O respeito aos elementos e pressupostos constitucionais impõe àqueles que se reúnem a possibilidade de poderem organizar-se e manifestar-se de forma livre.

Assim, uma reunião que seja realizada com vistas a atingir um duplo efeito, quais sejam: os interesses de um grupo e o da sociedade, certamente nunca irá perder a credibilidade secular conquistada.

Dessa forma, com vistas a analisar o exercício da liberdade de reunião na atualidade brasileira, e, conseqüentemente, seus impactos e desdobramentos neste contexto serão utilizados alguns casos práticos e reais.

Vale destacar que a partir da análise dos casos práticos a seguir, verificar-se-á, com clareza, a existência de colisões entre o exercício da liberdade de reunião e o exercício dos demais direitos fundamentais.

6.1 CAOS URBANO

Sob o Título *Moradores de Pernambués fazem protesto*, o jornal *A Tarde*, de 08 de dezembro de 2012²¹², veículo de comunicação com circulação diária nesta Capital e região metropolitana, publicou matéria informativa, relatando que um grupo identificado como pertencente à Invasão Uruguai, do bairro Pernambués, tocou fogo em lixo, interditando por completo a avenida nas imediações da Madeireira Brotas e as duas pistas da via exclusiva Ligação Iguatemi-Paralela.

Segundo informa o jornal, “os manifestantes disseram que agiam em protesto contra as incursões da PM na invasão Uruguai”, e, que “eles reclamaram que os policiais desacatam e agridem verbalmente os moradores da comunidade”²¹³.

Em decorrência da forma como a respectiva reunião foi exercida, um grande engarrafamento se estendeu por oito quilômetros na Av. Paralela, sentido rodoviária, e por áreas adjacentes, de modo que as avenidas Luís Eduardo Magalhães, Tancredo Neves e até Bonocô ficaram travadas por quase três horas, pois apesar de ter durado por apenas quarenta minutos (das 18:00 as 18:40), o protesto causou reflexos que perduraram até duas horas depois, em razão do completo bloqueio das vias e da presença do fogo, o que impediu o fluxo corrente de veículos, inclusive em direção ao Aeroporto.

Assim, em que pese tratar-se de um caso de liberdade reunião verifica-se que o seu exercício atentou contra a ordem pública vez que desnecessária, a atitude de queimar lixo em avenida com intenso movimento e importância, em pleno horário de *rush*, bem como seu bloqueio por completo. Se a intenção dos participantes era protestar contra a violência, deveriam, justamente, combatê-la e não estimulá-la. Pois comportamentos e atitudes nesses termos muito mais do que comoção e apoio provocam pânico e terror.

O fogo provocado pela queima do lixo provocou um intenso desgaste e desconforto às pessoas que por ali passavam, principalmente àquelas que em razão do bloqueio na respectiva avenida se mantiveram presas nos veículos por horas, expostas a possíveis intoxicações e outros inconvenientes à saúde.

Porque, ao invés de lixo queimado, não usaram apito, cartazes, microfones ou objetos do tipo pra chamarem a atenção? Porque não utilizaram as respectivas vias apenas

²¹²Cf. MOURA, Marjorie. Moradores de Pernambués fazem protesto. **A Tarde**, Salvador, 8 dez. 2012.

²¹³Ibid.

parcialmente, permitido a existência de passagens de emergência? Ou, já que iam bloqueá-las por completo, porque não escolheram um horário menos complicado?

Infelizmente, as respostas para essas questões ultrapassam os limites do bom senso, ou melhor, os limites constitucionais. Querem protestar contra a violência, mas usam a própria violência. Querem reivindicar por direitos iguais, mas fazem questão de ser diferentes. Querem manifestar contra a homofobia, mas são heterofóbicos....Enfim, estão querendo muito, mas em contrapartida, não estão dando nem o mínimo!

Inúmeros outros casos poderiam, ainda, exemplificar o caos urbano decorrente de reuniões desorganizadas que buscam chamar a atenção com o bloqueio de ruas, avenidas e vias principais de acesso, impedindo, dessa forma, o direito de locomoção das pessoas.

Ademais, o impedimento total de circulação de pessoas e veículos, provoca prejuízos na vida daqueles que são obrigados a adiar e cancelar compromissos. O bloqueio das vias de acesso, não deve ser total, sob pena de causar prejuízos de grandes proporções à população em geral. Saídas e passagens de emergência devem ser respeitadas.

A liberdade de reunião deve ser compatibilizada com o exercício de outros direitos, em especial, como o direito de ir e vir. Portanto, alguns aspectos não podem ser desconsiderados no exercício da liberdade de reunião, como local, horário, duração, tipos de bloqueios e instrumentos utilizados na realização da mesma.

Nesse sentido, vale destacar, a manifestação do Advogado Geral da União, na ADI 1.969-4 Distrito Federal, que ao afirmar que “a utilização de aparelhos sonoros por um certo período de tempo, bem como a **limitação parcial de acesso a determinadas vias**, não ensejam restrições ao exercício de legítimos direitos públicos subjetivos”²¹⁴ (grifos nossos) corrobora para as afirmações aqui apresentadas, já que percebe que o respectivo advogado se referiu a “limitação parcial a determinadas vias”.

Nessa situação, o exercício da liberdade de reunião, colide com o exercício da liberdade de locomoção, e conseqüentemente, com o direito fundamental à saúde.

6.2 UTILIZAÇÃO DE ARMAS

Na quinta-feira, do dia 05 de janeiro de 2012, estudantes se manifestaram no Centro de

²¹⁴BRASIL, 2007.

Teresina, capital do Piauí, contra o aumento da passagem de ônibus. O fato foi *publicado, online*, no Portal AZ²¹⁵ (informação de verdade), sob o título *Manifestação dura mais de 11 horas; PM não permitirá novos protestos*.

Segundo informa a matéria “os ânimos arrefeceram no centro de Teresina. Após muita tensão entre manifestantes e policiais, os estudantes se dispersaram, encerrando o quarto dia de manifestações contra o aumento da passagem de ônibus”²¹⁶.

De acordo com a reportagem, em decorrência dessa manifestação, um ônibus da empresa “2 Irmãos”, que cobre as linhas que ligam Teresina a Timon (MA), foi depredado e incendiado no final da tarde daquela quinta-feira (05). As chamas consumiram a parte da frente do veículo, mas foram rapidamente contidas pelo Corpo de Bombeiros, que acompanhava o movimento contra o aumento da tarifa do transporte público. Além das imagens chocantes publicadas no respectivo portal, o veículo destacava o fato de os manifestantes terem utilizado

pedras, blocos de concreto e madeira para quebrar as janelas e portas do coletivo. Depois, utilizando álcool 70º (conhecido como ‘álcool de farmácia’), atearam fogo no assento do motorista. As chamas se espalharam rapidamente.

Não se sabe como começou o ataque ao ônibus. Um grupo grande de manifestantes estava concentrado na Avenida Frei Serafim, quando iniciou uma correria em direção à Rua Coelho de Resende.

A partir daí, tudo aconteceu bem rápido. Primeiro o veículo foi depredado, depois incendiado. O coletivo estava parado logo abaixo da rede de alta tensão, que não foi afetada devido à rápida ação dos bombeiros. (grifos nossos).²¹⁷

Reuniões exercidas como esta, sem dúvida, refletem o total desrespeito dos participantes com a sociedade em geral. O caso concreto expõe nitidamente atitudes e comportamentos desproporcionais, inadequados e desnecessários.

No que tange a possibilidade de eventuais medidas restritivas a direitos fundamentais, vale ressaltar que em sua decisão proferida na ADI 1.969-4, Distrito Federa, o Ministro Ricardo Lewandowsky destacou a posição do Ministro Gilmar Mendes, ao mencionar que:

Relacionando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o Ministro Gilmar Mendes, de seu turno, consigna que a legitimidade de eventual medida restritiva a direitos fundamentais “há de ser aferida no contexto de uma relação meio-fim (Zweck-MittelZusammenhang), devendo ser pronunciada a inconstitucionalidade que contenha limitações inadequadas, desnecessárias ou

²¹⁵ Cf. MAIA, Rômulo. Manifestação dura mais de 11 horas; PM não permitirá novos protestos. **Portal AZ**, Teresina, 5 jan. 2012. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticia/geral/235375_onibus_e_incendiado_no_centro_de_teresina_durante_protesto.html>. Acesso em: 11 mar. 2013.

²¹⁶Ibid.

²¹⁷Ibid.

desproporcionais (não-razoáveis).²¹⁸

Ademais, conforme foi analisado a Constituição brasileira veda explicitamente a utilização de armas nas reuniões, a fim de proteger a segurança pública e manter a paz social.

6.3 DEPREDACÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A mesma situação²¹⁹ exposta no item anterior, no tocante a manifestação de estudantes no centro de Teresina, contra o aumento da passagem de ônibus, também, foi marcada por outros abusos e atentados à ordem pública, dessa vez incluindo a depredação do patrimônio público, e o direitos de propriedade.

Atualizado às 20:50hs, o respectivo portal de informações continuava informando que

ao cair da noite, graves episódios foram registrados no centro de Teresina. **Grupos que manifestavam contra o aumento da passagem de ônibus derrubaram a árvore de natal montada no cruzamento da Avenida Frei Serafim com a Rua Coelho de Resende.**

A estrutura de ferro caiu sobre a rede elétrica, causando um apagão em toda a região.

Com a ação repressiva da polícia, vários manifestantes se refugiaram em frente ao supermercado Hiper Bompreço, que fechou as portas. **Produtos expostos na calçada da loja foram lançados na avenida. Paradas de ônibus também foram destruídas.** (grifos nossos).²²⁰

A situação acima exposta evidencia a colisão entre o exercício da liberdade de reunião dos estudantes, de um lado e o direito fundamental à propriedade, de outro.

6.4 OCUPAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS

Outra situação bastante comum e polêmica decorrente das reuniões é a questão da ocupação de prédios públicos pelos seus respectivos participantes. De um modo geral, essas ocupações têm a finalidade de pressionar os Entes Políticos a aceitarem a reivindicação proposta.

Para exemplificar essa situação, vale destacar a matéria publicada em 13 de abril de 2010, às 16:20hs, no site *Alagoas 24 horas*, transcrita abaixo:

²¹⁸BRASIL, 2007.

²¹⁹Cf. MAIA, 2012.

²²⁰ Ibid.

O Juiz da Fazenda Pública Municipal de Maceió, Emanuel Dórea, acatou a ação de reintegração de posse impetrada na tarde da segunda-feira, 12, pela Procuradoria-Geral do Município para evitar que servidores públicos ocupem prédios, privados e públicos que funcionam como repartições públicas, durante manifestações. O juiz explica que a decisão foi baseada na ocupação do prédio da Secretaria de Finanças pelos servidores públicos municipais, na manhã de ontem. A ocupação foi uma forma de pressionar a prefeitura a aprovar o reajuste salarial dos servidores. A reintegração de posse é válida para os prédios de um modo geral que servem a sociedade. Os manifestantes não podem impedir o acesso aos prédios públicos e privados. O direito de greve é outro assunto, não tem ligação com direito de ir e vir”, disse o juiz.²²¹

Outra situação que, também, comprova ser corrente a questão em torno da ocupação de prédios públicos foi publicada pelo jornal *online* Estadão, em 07 de março deste ano. A matéria intitulada *Protesto de trabalhadores Sem Terra atinge 22 Estados* foi publicada nos seguintes termos:

No maior protesto realizado até agora contra o governo Dilma Rousseff, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e três organizações de mulheres do campo invadiram nesta quinta-feira fazendas, sabotaram plantações, interditaram rodovias, destruíram patrimônio privado e ocuparam prédios públicos, entre os quais o do Ministério da Agricultura, em Brasília. As ações, que atingiram 22 Estados e o Distrito Federal, fazem parte da jornada nacional de luta das mulheres camponesas, com o objetivo de pressionar o governo por reforma agrária e denunciar o privilégio que estaria sendo dando ao agronegócio. Apesar dos danos materiais e dos transtornos causados por vários atos, o Ministério da Justiça considerou que a apuração dos eventuais excessos é de responsabilidade das polícias civil e militar de cada Unidade da Federação, não justificando o acionamento de aparato federal para intervir. A PF acionou apenas o setor de inteligência para acompanhar o movimento, mas não atuou diretamente em nenhum dos protestos. **A maior parte das ações, porém, nada tem a ver com reforma agrária e teve como objetivo marcar posição política contra o capitalismo e a suposta opção do governo em defesa do agronegócio.** Na mais espetacular delas, um grupo de cerca de 500 manifestantes - na maioria mulheres, encapuzados e **munidos de foices**, invadiram a fazenda Aliança, da senadora Kátia Abreu (PSD-TO), no Tocantins e destruíram o canteiro de mudas de eucaliptos. A seguir, os militantes interditaram por mais de duas horas os dois sentidos da BR-153 (Belém-Brasília), no trecho que passa em frente à fazenda da senadora, no município de Aliança (TO), gerando transtornos e um engarrafamento de vários quilômetros. Acionada, a Polícia Rodoviária Federal negociou a retirada pacífica dos piquetes e liberou o tráfego por volta das 10h30. (grifos nossos).²²²

No caso acima, verifica-se que a ocupação realizada nem mesmo respeitou a sua própria finalidade, haja vista que a questão da reforma agrária apenas foi utilizada como forma de mascarar a real intenção dos participantes, que ainda, utilizara-se de foices para destruir propriedade alheia.

Situações semelhantes se repetem corriqueiramente no contexto brasileiro, e dessa

²²¹SILVA, Danielle. Justiça proíbe ocupações em prédios públicos de Maceió. **Alagoas 24 Horas**, Maceió, 13 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.alagoas24horas.com.br/conteudo/?vCod=83509>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

²²²MENDES, Vannildo. Protesto de trabalhadores sem terra atinge 22 Estados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,protesto-de-trabalhadores-sem-terra-atinge-22-estados,1005806,0.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

forma, a essência da liberdade de reunião vai se dissipando no tempo, comprometendo a credibilidade e a seriedade indispensáveis ao seu exercício.

6.5 UTILIZAÇÃO DE CARROS, APARELHOS E OBJETOS SONOROS

A questão que envolve a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros nas reuniões já foi devidamente pacificada no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ADI 1.969-4.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.969-4, foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), contra um decreto do Distrito Federal que proibia a utilização de carros de som e outros equipamentos sonoros em manifestações realizadas na Praça dos Três Poderes, na Explanada dos Ministérios, na Praça do Buriti e nas vias adjacentes.

Nesse caso, o STF decidiu, por unanimidade, que o decreto distrital violava o direito de reunião. Naquela oportunidade, os ministros sustentaram que o direito à liberdade de reunião estaria intimamente ligado ao direito de livre manifestação do pensamento, e que os contornos para o exercício desse direito já estão definidos na própria Constituição Federal.²²³

A decisão proferida pelo Sr. Ministro Relator Ricardo Lewandowsky considerou, no caso concreto, que a respectiva vedação imposta no decreto distrital inviabilizava o exercício da liberdade de reunião e manifestação. Fazendo um paralelo com outra situação, o Relator deixou claro que a discussão sobre a questão depende das especificidades decorrentes de cada caso concreto, conforme pode inferir das afirmações transcritas abaixo:

Ora, certo que uma manifestação sonora nas imediações de um hospital afetaria a tranqüilidade necessária a esse tipo de ambiente, podendo, até mesmo, causar prejuízos irreparáveis aos pacientes. Ter-se-ia, nesse caso, uma hipótese de colisão entre direitos fundamentais, na qual o direito dos pacientes à recuperação da saúde certamente prevaleceria sobre o direito de reunião de reunião com tais características. Numa situação como essa, a restrição ao uso de carros, aparelhos e objetos sonoros mostrar-se-ia perfeitamente razoável.²²⁴

Complementa o Relator:

A questão sob exame, no entanto, não guarda qualquer semelhança com tal hipótese. Na verdade o Decreto distrital, 20.098\99 simplesmente inviabiliza a liberdade de

²²³Cf. BRASIL, 2007.

²²⁴Ibid.

reunião e de manifestação, logo na Capital Federal, em especial na emblemática Praça dos Três Poderes, local aberto ao público, que, na concepção do genial arquiteto que a esboçou, constitui verdadeiro símbolo de liberdade e cidadania do povo brasileiro.²²⁵

Vale destacar, que a decisão proferida na respectiva ADI, além de contribuir para a solução de questões envolvendo o tema ora abordado, também, contribui para a solução de uma série de outros casos envolvendo o conflito entre direitos fundamentais, conforme restou demonstrado. No bojo da sua decisão, o Relator Ricardo Lewandosky, aborda aspectos relevantes acerca da liberdade de reunião, possibilitando que a mesma seja utilizada como parâmetro para sopesamentos semelhantes.

²²⁵BRASIL, 2007.

7. A LIBERDADE DE REUNIÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nos últimos anos, tem-se assistido a um aumento dos debates e discussões em torno da descriminalização de entorpecentes. Manifestações e passeatas foram organizadas para defender essa posição em diversas cidades do Brasil, geralmente à revelia do Poder Judiciário e sob intensa repressão policial.

Por trás do problema central que o tema desperta – sobre a conveniência de se descriminalizar ou não o uso de drogas –, a discussão envolve os limites aos direitos de liberdade de reunião (art. 5.º, XVI da CF) e de livre manifestação do pensamento (art. 5.º, IV e IX). Esse tema já frequentou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em ao menos duas ocasiões.

Em 1980, o Congresso Nacional estava prestes a votar uma emenda constitucional que modificaria o regime de aposentadoria dos trabalhadores da área do ensino, atendendo a uma antiga reivindicação da categoria. Profissionais da educação de todo o Brasil se dirigiram a Brasília, a fim de assistir a votação e pressionar os parlamentares a votar a favor da emenda. No dia da votação, entretanto, a Presidência do Congresso Nacional proibiu o acesso às dependências do Salão Verde, contíguo à sala de sessões, sob a justificativa de que ‘elementos subversivos’ poderiam colocar em risco a segurança dos parlamentares e de outras pessoas presentes.

O caso foi levado ao STF por intermédio de Mandado de Segurança interposto contra o ato proibitivo. Em uma decisão lacônica, o STF acompanhou por unanimidade o voto do Min. Relator Moreira Alves, para quem o ato impugnado teria sido praticado por autoridade competente, com base no exercício regular do poder de polícia a ela assegurado para permitir o funcionamento do Congresso Nacional.²²⁶

Em 1999, o direito de reunião voltou à pauta do Supremo, através da, já comentada, ADI 1.969-4, Distrito Federal, proposta contra o decreto do Distrital que proibia a utilização de carros de som e outros equipamentos sonoros em manifestações realizadas na Praça dos Três Poderes, na Explanada dos Ministérios, na Praça do Buriti e nas vias adjacentes.

²²⁶Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 20.258-1/DF. Relator: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Brasília, 29 abr. 1981. **Diário da Justiça**, 12 jun. 1981. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85047>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

Diferentemente do caso do Salão Verde, o STF decidiu, também por unanimidade, que o decreto distrital violava o direito de reunião, pelos motivos já expostos oportunamente.

Vale destacar que, enquanto o caso do Salão Verde foi julgado no apagar das luzes do regime militar e da censura que o caracterizou, o caso do decreto distrital chegou ao Tribunal onze anos após a restauração democrática, estabelecida pela CF/1988 e pelos direitos e garantias nela assegurados.

Mas será que essa posição mais liberal do STF traduz seu entendimento atual sobre o direito de liberdade de reunião e de livre manifestação do pensamento? É possível extrair desse caso o posicionamento do Supremo sobre o direito de liberdade de reunião?

Mais recentemente, em junho de 2011, a Corte voltou a deliberar sobre o assunto ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 187, de Relatoria do Min. Celso de Mello.²²⁷ A ação foi proposta pela Procuradoria-Geral da República, em face de diversas decisões judiciais proibindo que fossem realizadas passeatas defendendo a descriminalização da maconha.

Tais decisões foram proferidas pelos tribunais de justiça de diversos estados, sob o entendimento de que essas manifestações estariam, na verdade, induzindo ao consumo e ao tráfico de drogas. Haveria aí não o direito de liberdade de reunião e de expressão, mas a incursão no tipo penal da apologia de crime, previsto no art. 287 do Código Penal.

Por unanimidade, o STF julgou procedente a ação, emprestando ao art. 287 do CP interpretação conforme à Constituição, de modo a garantir que essa norma penal não fosse aplicada de modo a impedir a concretização do direito constitucional da liberdade de reunião e de expressão.

Em seu voto, o Min. Relator Celso de Mello destacou a importância dos direitos de liberdade de reunião e de expressão, desde há muito reconhecida pelo STF.

Fazendo um apanhado histórico da jurisprudência da Corte, o ministro lembrou de um importante caso. No ano de 1919, Rui Barbosa, então candidato à Presidência da República, foi impedido, pelo governo da Bahia, de realizar um comício no Teatro Politeama, em Salvador.

Rui Barbosa impetrou um habeas corpus no STF, a fim de ver garantido o seu direito de reunir-se com seus correligionários e expor suas idéias à população. Nessa ocasião

²²⁷Cf. BRASIL, 2011.

emblemática, a Corte concedeu o habeas corpus, afirmando, na ainda incipiente República, seu compromisso com essas duas liberdades fundamentais.

O caso do decreto distrital e os argumentos lá adotados também foram expressamente referidos no voto do Min. Celso de Mello, no que foi acompanhado pelos ministros Marco Aurélio e Luiz Fux. Para eles, interpretar de maneira restritiva os direitos de liberdade de reunião e de expressão fere o ideal de uma sociedade democrática e abre margem para que o Estado assuma o controle da agenda social, em prejuízo da vontade popular.

Nessa visão, eventuais abusos no exercício do direito devem ser verificados em cada caso concreto, reservada a competência da autoridade policial.

8. CONCLUSÃO

O presente estudo dedicou-se a analisar o sentido e o valor constitucional da liberdade de reunião, a partir das suas diversas matizes e a sua repercussão no âmbito da esfera jurídica, a fim de apontar possíveis critérios de solução para enfrentar a problemática estabelecida entre o exercício dessa liberdade e de outras liberdades ou direitos fundamentais que decorram de colisões.

Inicialmente, o trabalho abordou a origem e a evolução história da liberdade de reunião, e, conforme, restou verificado que o caminho trilhado por essa liberdade ao longo do tempo foi de fundamental importância para que esse direito se tornasse fundamental e figurasse como garantia institucional, sendo peça inexorável para o regime constitucional-democrático. Da antiguidade à atualidade, a liberdade de reunião fez-se presente na história dos povos. Conforme restou demonstrado, foi possível verificar que a liberdade de reunião foi um direito relacionado à origem da própria democracia grega, obviamente não com o status de direito individual, mas como parte do exercício daquele que veio a ser o regime de governo adotado por quase todos os povos civilizados, e, posteriormente, contemplado pelas mais importantes declarações e pactos internacionais. Dessa forma, por meio dessa abordagem, foi possível notar que os povos que primeiro experimentaram o regime democrático tiveram também a oportunidade de fruir desse direito, ainda que de forma inconsciente.

A análise apresentada também utilizou o método comparativo, abordando países como França, Portugal e Estados Unidos. Nesse sentido, vimos que na França, até a vigência da Lei de 30 de Junho de 1881 (ainda em vigor), a liberdade de reunião ficou adstrita a uma dupla preocupação distintiva no que tange a suas espécies. Inicialmente, verificou-se uma preocupação em distinguir a liberdade de reunião e de associação, e posteriormente, em distinguir as reuniões públicas das reuniões privadas. Já com relação ao regime liberal português, verificou-se que idéia principal a ser destacada acerca dessa liberdade no direito português recai sobre a sua não vinculação, seja de autorização prévia, seja de comunicação prévia à autoridade. Por seu turno, a liberdade de reunião nos Estados Unidos, juntamente com outros direitos consagrados pela Primeira Emenda, os direitos de participação política e os direitos de privacidade e personalidade, compõem o objeto da doutrina, acerca de liberdades fundamentais, desenvolvidas na Suprema Corte a partir de 1937.

No item 4, a liberdade de reunião foi analisada no âmbito das discussões filosóficas,

políticas e jurídicas em derredor do sentido das liberdades, antevendo-a como uma liberdade que promove uma síntese entre a liberdade individual dos modernos e a liberdade política dos antigos, compreendendo-a como liberdade protegida, que implica na refutação da separação entre liberdades positivas e negativas. Nesse ensejo, foi possível compreender que, segundo Benjamin Constant, o desastre da Revolução de 1789 se deu por acreditarem ser possível impor à moderna sociedade o mesmo tipo de liberdade vivenciada pelos antigos, digamos, ativista, segundo a qual, exigia-se a militância constante de todos nos assuntos públicos.

A seguir, no item 5, foram analisados os aspectos jurídicos mais relevantes em torno do tema, como a definição de reunião, de liberdade de reunião, natureza, modalidades, destinatários, características, elementos, pressupostos, e outros aspectos. A partir deste estudo, foi possível apresentar uma análise reflexiva sobre a questão que envolve, principalmente, o exercício da liberdade de reunião na atualidade, apontando a complexidade das colisões com ele estabelecidas.

Nesse seguimento, verificou-se que a relevância em torno das definições de “reunião” e da “liberdade de reunião” é evidenciar os elementos caracterizadores, específicos e comuns a idéia daquilo que se possa considerar como tal; que como direito fundamental, a liberdade de reunião possui um conteúdo essencial, e que, em razão de não serem absolutos, comportam restrições, estando sujeitos a sopesamentos e ponderações; que aproximam-se de outras liberdades fundamentais, em especial, com a liberdade associativa; que a liberdade de reunião foi consagrada como de titularidade individual, mas de exercício coletivo; que destina-se tanto aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, quanto às pessoas jurídicas e ao estrangeiros que por aqui estão de passagem; que são caracterizados por meio dos elementos pessoal, temporal, espacial, e pela sua finalidade.

No que tange a análise dos elementos, verificou-se, que mesmo reivindicando sobre assunto de interesse coletivo, não haverá configuração do exercício da liberdade de reunião caso seja verificada a presença de apenas uma pessoa a tratar do respectivo tema; que, por ser temporária, a liberdade de reunião tem duração limitada, distinguindo-se, nesse ponto, de maneira marcante, da associação, que é permanente; que a liberdade de reunião encerra propósito certo, determinado, distinguindo-se, assim, dos agrupamentos ocasionais e aglomerações que não possuem objetivo voltado à discussão de temas de interesses dos indivíduos, como ocorre com a liberdade de reunião; e que a liberdade de reunião deve ser exercida em locais abertos ao público, sem, no entanto, causar qualquer prejuízo à ordem pública ou mesmo lesão a eventual direito de propriedade.

O respectivo trabalho possibilitou, ainda, o enquadramento da reunião em algumas situações em especial em concreto, demonstrando que essa liberdade pode ser exercida de várias outras formas, incluindo-se, ainda, no seu conceito as passeatas, os cortejos, e outras manifestações em geral.

A partir da análise dos pressupostos constitucionais impostos à liberdade de reunião, foi possível concluir que eles estão interligados e possuem o propósito comum de manter a ordem pública e a paz social. No entanto, cada um deles possui certas especificidades. Assim, apesar de serem usados como sinônimos, a diferença entre reunião “pacífica” e “sem armas” é que, enquanto “sem armas” leva em consideração um elemento objetivo – a posse de utensílios caracterizados como armas –, o termo “pacificamente” revela a presença de um elemento subjetivo – a intenção do grupo que se reúne. Constatou-se que a idéia de que as “armas” a que se refere a Constituição são de qualquer espécie – de fogo ou brancas; mesmo utensílios cujo precípuo seja outro, desde que possam ser usadas para ferir, ofensiva e defensivamente, cabem no conceito de arma, segundo a opinião unânime entre os autores. Demonstrou-se, também, que a exigência do aviso prévio destina-se a permitir que a autoridade competente promova medidas necessárias ao bom andamento da reunião (regularizar o trânsito, prevenir manifestações em sentido contrário etc.), devendo, ainda, atender a outros fins sociais que ensejem na manutenção da ordem pública.

E, finalmente, por meio da análise do exercício da liberdade de reunião na atualidade, foram apresentados alguns casos práticos, que puderam expor com mais clareza a colisão entre a liberdade de reunião e outros direitos fundamentais, principalmente, a liberdade de locomoção, o direito à saúde e à propriedade.

A partir dessas análises, pode-se, então, concluir que as manifestações ensejam restrições e reservas, apesar de não poderem ser tidas como indevidas ou ilegítimas de per si, devendo sempre atentar para a intensidade da manifestação, o horário, a duração, o local, os objetos utilizados, o percurso escolhido, e outros aspectos, a fim de identificar ser possível que a reunião se estabeleça no horário designado sem que interrompa absolutamente o tráfego; a fim de que a vida e a saúde das demais pessoas que optaram por não participarem da reunião não sejam totalmente obstaculizadas.

Essas conclusões são parciais e sujeitas a críticas científicas, pois não se pretende esgotar o tema, nem, tampouco, aceder à verdade absoluta. A verdade, em termos de compreensão da Constituição brasileira de 1988 e no que diz respeito à liberdade de reunião, é que se afigura relevante analisar a temática desenvolvida diante dos excessos e abusos

decorrentes do exercício da liberdade de reunião na atualidade brasileira, bem como da escassa preocupação doutrinária nacional em torno do assunto.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. **A retórica constitucional**: sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do direito positivo. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. **Teoria geral dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1996.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 14. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Versalhes, 26 ago. 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2012.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 35. ed. São Paulo: Globo, 1996.

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira. A interpretação dos direitos fundamentais na Suprema Corte dos EUA e no Supremo Tribunal Federal. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006a.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira.** 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006b.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Igualdade e liberdade.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

_____. **Liberalismo e democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 12. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Teoria do estado.** 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em:

<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>.

Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.**

Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em:

17 dez. 2012.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em:

17 dez. 2012.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em:

17 dez. 2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em:

12 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.969-4/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Brasília, 28 jun. 2007. **Diário da Justiça**, 31 ago. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 187/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 15 jun. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 121, 27 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2691505>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 20.258-1/DF. Relator: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Brasília, 29 abr. 1981. **Diário da Justiça**, 12 jun. 1981. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85047>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

CANOTILHO, JoséJoaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Ed., 2004.

_____; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1993.

CHAMON JUNIOR, Lúcio Antônio. **Filosofia do direito na alta modernidade**: incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. **Teoria da argumentação jurídica**: constitucionalismo e democracia em uma reconstrução das fontes no direito moderno. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CHAUI, Marilena. **Filosofia: novo ensino médio**. 13.ed. São Paulo: Ática, 2007.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos de filosofia constitucional contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

COOLEY, Thomas McIntyre. **Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte**. Tradução de Alcides Cruz. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v.8.

CUNHA, Fernando Whitaker da etal. **Comentários à Constituição**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990.

CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. **Controle de constitucionalidade**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2011.

_____. **Temas de teoria da constituição e direitos fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2007.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2005.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. **Uma teoria do discurso constitucional**. São Paulo: Landy, 2002.

DANTAS, David Diniz. **Interpretação constitucional no pós-positivismo**: teoria e casos práticos. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Madras, 2005.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. **Direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 1960. v. 4.

DOUGLAS, William Orville. **Anatomia da liberdade**: os direitos do homem sem a força. Tradução de Geir Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico**: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da constituição. São Paulo: Landy, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 299 U.S. 353 (1937). DeJonge v. Oregon. Washington, D.C., 4 jan. 1937. Disponível em: <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/353/case.html>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 372 U.S. 229 (1963). Edwards v. South Carolina. Washington, D.C., 25 fev. 1963. Disponível em: <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/229/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

FALCÃO, Alcino Pinto; DIAS, José de Aguiar. **Constituição anotada**. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1956. v. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A reconstrução da democracia**: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo, e em especial no Brasil. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

_____. **Curso de direito constitucional**. 36. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Direitos humanos fundamentais**. 13. ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1.

FRANÇA. Constituição (1791). **Constitution française de 1791**. Versalhes, 3 set. 1791. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

_____. **Os problemas da verdade no estado constitucional**. Tradução de Urbano Carvelli. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HECK, Luís Afonso. Regras, princípios jurídicos e sua estrutura no pensamento de Robert Alexy. In: LEITE, George Salomão (Coord.). **Dos princípios constitucionais**: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2003.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**: contendo a doutrina do direito e a doutrina da virtude. Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

_____. **Crítica da razão prática**. Tradução de Rodolfo Schaefer. São Paulo: Martin Claret, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. v. 1.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

_____. **Ensaio sobre a liberdade**. São Paulo: Perspectiva, 1980.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MAIA, Rômulo. Manifestação dura mais de 11 horas; PM não permitirá novos protestos. **Portal AZ**, Teresina, 5 jan. 2012. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticia/geral/235375_onibus_e_incendiado_no_centro_de_teresina_durante_protesto.html>. Acesso em: 11 mar. 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 3.

MEISTER, Luiz Fernando Cortelini. Considerações em Bobbio: igualdade e liberdade. **JurisWay**, [S.l.], 23 abr. 2009. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1271>. Acesso em: 15 nov. 2012.

MELLO FILHO, José Celso de. O direito constitucional de reunião. **Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, v. 12, n. 54, p. 19-23, set./out. 1978. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/revistas/3w36db.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: SARAIVA, 2009.

MENDES, Vannildo. Protesto de trabalhadores sem terra atinge 22 Estados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,protesto-de-trabalhadores-sem-terra-atinge-22-estados,1005806,0.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

MESQUITA, António Pedro. Breve conspecto da biografia aristotélica. In: _____. **ARISTÓTELES. Introdução geral às obras completas de Aristóteles**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2005. Disponível em: <http://www.4shared.com/get/CTTQhhCX/Aristoteles_biografia.html>. Acesso em: 28 out. 2012.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. 1, de 1969**. 3. d. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 5.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2004. v. 4.

MONDIN, Battista. **Introdução à filosofia**. 16.ed. São Paulo: Paulus, 2006.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 15.ed.atual. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Os direitos de greve, reunião e passeata e razoabilidade democrática. **Diário do Grande ABC**, Santo André, 11 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=69>>. Acesso em: 25 dez. 2012.

MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. 21. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2009.

MOURA, Marjorie. **Moradores de Pernambuco fazem protesto. A Tarde**, Salvador, 8 dez. 2012.

OLIVEIRA, Almir de. **Curso de direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos do homem**. dez. 1948. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Pacto internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais**. dez. 1966. Disponível em: <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

PACHECO, Claudio. **Tratado das constituições brasileiras**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. v. 10.

PÉREZ LUNO, Antonio. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madri: Tecnos, 1995.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Direitos humanos e o princípio da dignidade humana**. In: LEITE, George Salomão (Coord.). **Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

PORTUGAL. **Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 2 abr. 1976. Disponível em: <<http://dre.pt/util/pdfs/files/crp.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

PRADO, Davi. **Os direitos fundamentais e a aplicação judicial do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Crises e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. _____. 5. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro:

Lumen Juris, 2003.

SENA, Yala. Estudantes depredam ônibus contra aumento da tarifa em Teresina. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 jan. 2012. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1031161-estudantes-depredam-onibus-contr-aumento-da-tarifa-em-teresina.shtml>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

SILVA, Cléa Góis e. **Liberdade e consciência no existencialismo de Jean-Paul Sartre**. Londrina: EDUEL, 1997.

SILVA, Danielle. Justiça proíbe ocupações em prédios públicos de Maceió. **Alagoas 24 Horas**, Maceió, 13 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.alagoas24horas.com.br/conteudo/?vCod=83509>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro, Forense, 1989. v. 3.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 18.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **A crise da modernidade jurídica**. Salvador: EDUFBA, 2000.

_____. **Direito, justiça e princípios constitucionais**. Salvador: JusPODIVM, 2008.

_____. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: em busca do direito justo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Tendências do pensamento jurídico contemporâneo**. Salvador: JusPODIVM, 2007.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2006.