

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS e ARTES - CCHLA
NÚCLEO DE CIDADANIA e DIREITOS HUMANOS - NCDH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS,
CIDADANIA e POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDH
CURSO DE MESTRADO

O DIREITO DE REUNIÃO, A DEMOCRACIA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS: A
IMPORTÂNCIA DA ADEQUADA REGULAMENTAÇÃO

REGINALDO ALVES LINS DE ARAÚJO NETO

Orientador: professor, Dr. Sven Peterke.

Linha de pesquisa: direitos humanos e democracia: teoria, história e política

JOÃO PESSOA-PB

2019

O DIREITO DE REUNIÃO, A DEMOCRACIA E OS MOVIMENTOS
SOCIAIS: A IMPORTÂNCIA DA SUA ADEQUADA REGULAMENTAÇÃO.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba, linha de pesquisa Políticas Públicas em Educação em Direitos Humanos – UFPB, em cumprimento às exigências para a obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, na linha de pesquisa Linha de pesquisa: Linha de pesquisa: direitos humanos e democracia: teoria, história e política

Orientador: Prof. Dr. Sven Peterke.

Linha de pesquisa: Linha de pesquisa: direitos humanos e democracia: teoria, história e política.

JOÃO PESSOA-PB

2019

Catálogo na publicação

Seção de Catalogação e Classificação

N 469d Araujo Neto, Reginaldo Alves Lins de.

O Direito De Reunião, a Democracia e os Movimentos Sociais: a Importância da Adequada Regulamentação / Reginaldo Alves Lins de Araujo Neto. - João Pessoa, 2019.

112 f.: il.

Orientação: Sven Peterke.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Direito de reunião, Direito constitucional. I. Peterke, Sven. II. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E
POLÍTICAS PÚBLICAS



A BANCA EXAMINADORA, TENDO EM VISTA A EXPOSIÇÃO ORAL APRESENTADA PELO MESTRANDO **REGINALDO ALVES LINS DE ARAÚJO NETO**, PROCEDIDA A ARGUIÇÃO PERTINENTE AO TRABALHO FINAL, CONSIDEROU A DISSERTAÇÃO:

- APROVADA COM DISTINÇÃO
 APROVADA
 INDETERMINADA
 REPROVADA

MEMBROS – BANCA EXAMINADORA	INSTITUIÇÃO	ASSINATURA
Sven Peterke	UEPB	
Gustavo Barbosa de Mesquita Batista	UEPB	
Luiza Rosa Barbosa de Lima	UEPB/UEPB	

João Pessoa, 23 de julho de 2019

RESUMO

O presente trabalho se propõe a uma análise do direito de reunião, compreendido como um direito secular de comunicação entre a “demos” e a “polis”, sendo, também, um forte indicador da qualidade democrática de um Estado, ostentando assim uma pretensão universalista. Pois, operacionaliza a criação de direitos e o conflito, essencial a um regime democrático. O paradigma normativo de análise é centrado no direito de reunião como um direito fundamental e político, institucionalizado pela Constituição de 1988. Desse modo, o trabalho evidencia a relação do direito de reunião com as demandas populares, com os movimentos sociais e com os demais atos públicos de manifestação. Ao demonstrar essa relação e suas conturbações a pesquisa acautela sobre a criminalização dos movimentos sociais e sobre o limbo jurídico-normativo a respeito do direito de reunião de suas garantias e de seus limites. Essa ausência normativa (ausência de regulamentação) somada as abstrações hermenêuticas relativas à redação do Art. 5, inc. XVI da Constituição Federal de 88, tem propiciado que agentes do Estado (aplicadores da lei) atuem com arbitrariedades no trato com esse direito. Metodologicamente no presente trabalho foi utilizado o método de pesquisa interdisciplinar sendo moldado como uma pesquisa de natureza qualitativa, bibliográfica e exploratória pelo método da dialética. Assim a pesquisa visa entender a construção da realidade prática em razão da incompreensão e da falta de regulamentação (normas e diretrizes) ao direito de reunião, e como isso reflete na relação do Estado para com os movimentos sociais e atos de manifestação pública.

Palavras-Chaves: Direito de reunião; Direito constitucional; Direitos Humanos; Movimentos Sociais.

ABSTRACT

The present work proposes an analysis of the right of assembly, understood as a secular right of communication between the "demos" and the "polis", being also a strong indicator of the democratic quality of a state, thus displaying a universalist claim. . For it operationalizes the creation of rights and conflict, essential to a democratic regime. The normative paradigm of analysis is centered on the right of assembly as a fundamental and political right, institutionalized by the 1988 Constitution. Thus, the work highlights the relationship of the right of assembly with popular demands, social movements and other acts. demonstration publics. In demonstrating this relationship and its troubles, the research warns about the criminalization of social movements and about the legal-normative limbo regarding the right to collect their guarantees and their limits. This normative absence (lack of regulation) added to the hermeneutic abstractions related to the wording of Art. 5, inc. XVI of the Federal Constitution of 88, has allowed state agents (law enforcers) to act with arbitrariness in the deal with this right. Methodologically in the present work was used the method of interdisciplinary research being shaped as a research of qualitative, bibliographical and exploratory nature by the method of dialysis. Thus the research aims to understand the construction of practical reality due to misunderstanding and lack of regulation (rules and guidelines) to the right of assembly, and how this reflects on the relationship of the state with social movements and acts of public manifestation.

Keywords: Right of assembly; Constitutional right; Human rights; Social movements.

AGRADECIMENTOS

À minha Avó Materna, Dona Valdereis Miranda (Vovis), maior representação do amor do Onicriador na minha vida, para quem eu dedico toda minha superação e permanência; à minha Mãe Tatiana Miranda (*in. Memoriam*) que zela por mim no plano espiritual e iluminar meu caminho; à minha irmã, Hannah Miranda, pela atenção, paciência e por todo apoio emocional e acadêmico. E, como nenhuma caminha se faz sozinho, agradeço a todas -Irmãs Mirandas-, em especial a Vilma Miranda, minha Tia, meu exemplo de espiritualidade e decência com a vida e Vandecleia Miranda e meu tio José Otávio Queiroga (*in. Memoriam*) a quem os agradecimentos são constantes, são eternos e são imensuráveis.

Aos professores, Doutora Luísa Rosa Barbosa, grande exemplo de vida é uma patente e notória do ensino jurídico, que me ensinou o valor do Direito e me instruiu a seguir a vida jurídica, pela qual sou eternamente grato. Ao professor, doutor e orientador Sven Peterke, com quem tive a sorte de poder aprender e ser orientado com tamanho conhecimento, simplicidade e a objetividade típica de um alemão; por toda sua profundez teórica e a paciência: o agradeço.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADPF - Arguição de descumprimento de preceito fundamental
- ARE - Agravo em Recurso. Extraordinário
- CADH - Convenção Americana de Direitos Humanos
- CCFRAL - Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei
- CF 88 - Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988
- CICV - Comitê Internacional da Cruz Vermelha
- CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos
- HC - Habeas Corpus
- MS - Mandado de Segurança
- ODIHR - Office for Democratic Institutions and Human Rights
- OEA - Organização dos Estados Americanos
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe
- PBUFAF - Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo
- PIDCP – Pacto internacional dos direitos civis e políticos
- SNDH - Sistema Nacional de Direitos Humanos
- STF - Supremo Tribunal Federal
- STJ - Superior Tribunal de Justiça
- USIP - United States Institute of Peace

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1: O DIREITO DE REUNIÃO: FUNDAMENTOS POLÍTICOS, HISTÓRICOS E JURÍDICOS	14
1.1 O direito de reunião como direito chave para democracias	14
1.2 A democracia, movimentos sociais e direito à manifestação em local público	17
1.3 O direito de reunião como direito político	20
1.4 A importância do direito de reunião no contexto democrático brasileiro	25
CAPÍTULO 2: A GARANTIA DO DIREITO DE REUNIÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL E NO DIREITO INTERNACIONAL	30
2.1 No direito constitucional brasileiro	30
2.2 No direito internacional	40
CAPÍTULO 3: O ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO DE REUNIÃO E O DEBATE SOBRE SEUS ELEMENTOS	45
3.1. Conceito de "reunião"	45
3.2 Conceito de "pacífica"	52
3.3 Princípios orientadores para defesa do direito de reunião e o dever do Estado	67
CAPÍTULO 4.0: A REGULAMENTAÇÃO AO DIREITO DE REUNIÃO	73
4.1 A possibilidade constitucional de regulamentação	73
4.1.1. Dos limites a atividade normativa e o núcleo essencial	76
4.1.2 Da exigência do aviso prévio a autoridade competente e da não frustração de uma reunião anteriormente convocada	80
4.1.3 Da possibilidade de dissolução, dispersão e impedimento de uma reunião	83
4.2: A utilização da força policial, seus parâmetros e medidas alternativas à dissolução nos casos das reuniões públicas	87
4.2.1 Recomendações prévias ao acontecimento da violência e substitutivas ao uso da força	90
4.2.3 Recomendações e padrões de atuação para o recurso à força	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERENCIAS	103

Introdução

Na Constituição Federal de 1988, o direito de reunião é garantido como um direito fundamental com natureza de cláusula pétrea. O exercício desse direito, essencial a ordem e a qualidade democrática do Estado, nos remete a uma prática secular de comunicação entre “demos” e a “polis”, sendo um direito que ostenta pretensão universalista. Seus titulares, os indivíduos, o exercem para reivindicar a sua participação, enquanto seres políticos ativos no processo histórico no qual estão inseridos. As complexidades sociais, políticas e jurídicas, que envolvam a plena fruição do direito de reunião, representam desafios contemporâneos aos mais desenvolvidos sistemas políticos constitucionais democráticos. Entre esses desafios, o mais relevante talvez seja, a garantia desse direito aos chamados movimentos sociais como grupos que necessitam “das ruas” para, publicamente, articularem as suas aspirações, aliás: muitas vezes criticamente vistas pelas autoridades governamentais e pela população e a mídia. Assim, o direito em tese configura um importante ponto de observação relativa à qualidade democrática, jurídica e sobre a prática de uma efetiva justiça social de um país.

Analisar o direito de reunião, com devida profundidade, requer uma abordagem interdisciplinar e contextualizada ao momento político, ao qual estamos inseridos, bem como ao grau de responsabilidade do Estado para com seus tutelados. Em sua análise é necessário pensar para além de um sistema jurídico de direito positivo, já que suas violações são ameaças à democracia e afetam, principalmente, minorias e grupos socialmente excluídos.

O direito de reunião alarga o conceito de democracia representativa, aprofunda a noção de cidadania, legitima o conflito social e a criação de direitos, e leva ao campo político as aflições sociais, econômicas e culturais da população. Sendo assim, guarda relação umbilical com os movimentos sociais; movimentos estes que promovem a renovação social, em especial, por contestar preconceitos e dogmas. Porém, como será analisado, na ordem jurídica do nosso país, o direito de reunião carece, ainda, de uma efetiva proteção jurídica por parte do Estado, pois inexistente, até hoje, uma legislação capaz de efetivamente garantir, proteger e facilitar o seu exercício. Em consequência disso, há uma arena de constantes violações e violências observadas, por exemplo, após 2013, no momento em que se iniciou a chamada “onda de protestos”. Tais fenômenos têm sido

somados à o que pode ser denominado do fenômeno da “criminalização dos movimentos sociais e dos atos públicos de manifestação”.

Nesse sentido levantamos a hipótese de que há falta de políticas públicas, atos normativos internos (leis, diretrizes, regulamentos) e atos jurídicos vinculantes uniformizadores em matéria constitucional, os quais estabeleçam parâmetros objetivos de proteção (levando em conta as diretrizes internacionais de direitos humanos sobre direito de reunião). São as principais causas de uma crescente restrição e até criminalização e violência ao exercício de tal direito.

Os problemas supracitados tornam-se ainda mais preocupantes em razão do distanciamento do Estado brasileiro de pautas voltadas as políticas sociais, em específicas, as relacionadas a minorias, grupos socialmente excluídos e a parcela populacional economicamente pobre. Como primeiro problema, estritamente relativo ao direito positivado de reunião, afirmamos a indefinição dos seus núcleos pela CF 88, mais especificamente o Art. 5, inc. XVI, que estipula que “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”. Nenhum tratado internacional ratificado pelo Brasil ou constituição comparável vêm a definir o que seja uma “reunião pacífica”, e, no caso do Brasil, adicionamos a imprecisão do termo “autoridade competente”. Essas relativas indefinições ao direito de reunião dão margem a uma ampla discricionariedade para impor restrições seja pelo legislativo, judiciário e principalmente órgãos de segurança pública do Estado.

Diante das considerações expostas sobre o direito de reunião, o presente trabalho tem como objetivo geral o de compreender como a falta de diretrizes (jurídicas, legislativas ou administrativas) ao direito de reunião pode se relacionar com a violação aos direitos humanos, a criminalização dos movimentos sociais e das manifestações públicas. Para isso procedemos com os objetivos específicos que são: a) compreender como o conceito de direito de reunião, enquanto um direito humano e político, se relaciona com a democracia e os movimento sociais no Brasil. Para isso, realizamos no capítulo 1: uma abordagem geral sobre o direito de reunião seus fundamentos políticos, históricos e jurídicos, correlacionando-os com a democracia brasileira e a sua importância para os movimentos sociais e para qualidade democrática.

No transcurso do texto, respondemos o nosso seguinte objetivo específico que se apresenta como: b) refletir sobre as condições e realidades práticas do direito de reunião no contexto democrático brasileiro, sua relação com os direitos humanos e os deveres do Estado em respeitar, promover e garantir tal direito. Para citada finalidade, analisamos as garantias do direito de reunião no direito constitucional interno, pela doutrina, legislação ordinária, Constituição federal e a jurisprudência do STF. Em seguida a análise é referente ao direito internacional, de acordo com as diretrizes internacionais e tratados os quais o Brasil se sub-roga demonstrando a importância de tais tratados na interpretação da legislação interna.

Em caminho, é analisado o âmbito de proteção do direito de reunião, no qual adentramos nas questões relativas à definição do direito de reunião e os deveres do Estado em respeitar, promover e garantir tal direito com fundamentos na teoria dos direitos fundamentais e a técnica de ponderação de Robert Alexy (2003, 2008). Na dissertação são coletados os dados de fontes legislativas, jurídicas, administrativas sobre tal direito.

Para análise supra, e os resultados que são apresentados no capítulo 4, é utilizada a seguinte literatura. Quanto aos indicadores do que advogamos como sendo necessários a proteção da democracia utilizamos Mariela Chauí (2012, 2017) e Dahl (2005), referente a ideia de justiça social e liberdades públicas Rawls (1971) e Amartya Sen (2002), ao que seja relevante a representatividade popular, exercida pela efetivação do direito de reunião, são utilizados Santos, Avritzer, (2003); Dunn (2014) e Bühlmann et al. (2008); quanto a análise do discurso sobre democracia, utilizamos Cordeiro (2013) Scherer-Warren (2006). Referente dos direitos fundamentais e constituição brasileira Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2018); Mendes et al (2008); Jose Afonso da Silva (2014, 2016); Ingo Wolfgang Sarlet et al. (2018); e referente a análise, em específico, do direito de reunião, Ángel J. Gómez Montoro (2004); José Celso de Melo Filho (1997); Recaséns Siches (1978), por fim, referente as políticas públicas, retornamos a Chauí (2012), Mendes *et. al.*, (2018) Silva (2016) e Bühlmann et al. (2008) além dos julgados da Corte Constitucional Alemã.

Ante ao exposto, chega-se ao terceiro objetivo específico, que consta o de: c) analisar a legalidade de restrições ao direito de reunião, seus limites e possíveis consequências práticas. Para isso, no capítulo 3 e 4, ponderamos sobre os parâmetros aceitáveis ao direito de reunião em um regime de Estado Democrático de Direito. Assim como são propostos meios suplementares de proteção como políticas públicas, com base

nas diretrizes interacionais de direitos humanos e sobre segurança pública voltada aos órgãos de polícia.

Metodologicamente o presente trabalho é moldado como uma pesquisa de natureza qualitativa (GIL, 2008; MINAYO 1994) e visamos entender a construção da realidade prática em razão da incompreensão e da falta de regulamentação (normas e diretrizes) ao direito de reunião, por meio da relação entre o Estado (órgãos do judiciário e órgãos de segurança pública) e os movimentos sociais e/ou os atos de manifestação pública.

A pesquisa também se configura como um estudo preponderantemente exploratório (GIL, 2008; LAKATOS; MARCONI, 2010), tendo a finalidade inicial de levantar um conjunto de informações sobre o direito de reunião e sua relação com os direitos fundamentais e humanos. Todavia, é também descritiva, já que após a coleta de dados será exposta a situação desse direito no Brasil, direcionado especialmente ao judiciário e aos órgãos de segurança pública (FIGUEIREDO, 2007, p. 93).

A presente dissertação é bibliográfica (GIL, 2008; LAKATOS; MARCONI, 2010), para isso utilizamos da bibliografia específica sobre o tema, como doutrina e documentos normativos e jurisprudenciais úteis para análise da problemática. É utilizado, também, o estudo de tratados existentes, ratificados ou não pelo governo brasileiro em especial aos tratados regionais no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), pela questão da aproximação histórica e cultural. São utilizados, ainda, relatórios de organismos, nacionais e internacionais, sendo estes governamentais ou não governamentais, assim como os produzidos pelo governo brasileiro e de outros atores envolvidos, além de artigos científicos resultados de pesquisas acadêmicas (GIL, 2008). Em síntese, quanto a abordagem é qualitativa, quanto ao paradigma é exploratório e secundariamente descritiva e em relação ao método é documental e bibliográfica.

A coleta de dados leva em conta o critério, em sua pré-seleção, da crítica externa e crítica interna, propostos por Lakatos e Marconi (2010) para a escolha do material a ser estudado e selecionados pelo critério de representatividade proposto por Gil (2008), sendo eles; representação institucional e força institucional. Desse modo 5 fontes institucionais foram escolhidas para compor a delimitação de locais de pesquisa, sendo eles; o Executivo Federal, o Legislativo Federal, o Supremo Tribunal Federal, a Corte

Interamericana de Direitos Humanos e os Organismos internacionais que atuam em defesa da sociedade civil.

A análise de dados é norteadada pela técnica hermenêutica dialética conforme modelo proposto por Minayo (2008). Ao utilizar esse pressuposto de análise e adaptá-lo as necessidades da pesquisa, com a intensão de aprofundar a análise dos dados coletados, com base no referencial teórico escolhido. Conforme assim postula Minayo (2008) ‘a união da hermenêutica com a dialética leva o intérprete a entender o texto, a fala, o depoimento, como resultado de um processo social [...] e um e processo de conhecimento (expresso em linguagem), ambos frutos de múltiplas determinações (p. 227). Desse modo a pesquisa que se desenvolve, nos capítulos infra escritos, busca responder a seguinte pergunta: Como a regulamentação ao direito constitucional de reunião, no Brasil, pode proporcionar segurança jurídica para o cidadão, os movimentos sociais e os agentes do Estado (aplicadores da leis), em especial as polícias e o judiciário, em um contexto político de violações democráticas em que os atos públicos de manifestação têm sido criminalizados e a ocupação dos espaços públicos tem levado a situações de violência ?

CAPÍTULO 1: O DIREITO DE REUNIÃO: FUNDAMENTOS POLÍTICOS, HISTÓRICOS E JURÍDICOS

O direito de reunião é um direito base para a qualidade das democracias. O fato de se poder reunir com outras pessoas em atos públicos, e assim reivindicar direitos, constitui um dos alicerces? sócio-políticos o qual a democracia se funda e se mantém enquanto regime de Estado. Em um Estado democrático de Direito as reuniões públicas (passeatas, protestos, e atos realizados por movimentos sociais) são, portanto, um dos meios substanciais para o povo exercer influência e participação na esfera política (i.e. social, jurídica, cultural e econômica) para além das eleições, tornando o cidadão parte ativa no processo da qualidade democrática a qual está inserido. Diante desse breve contexto, nesse capítulo tecemos considerações interdisciplinares sobre os fundamentos políticos, históricos e jurídicos os quais se relacionam com o direito de reunião como um direito indispensável para qualidade dos sistemas democráticos.

1.1 O direito de reunião como direito chave para democracias

O conceito de democracia prescinde da necessidade de respeito à participação popular e ao indivíduo (entendido como um sujeito de direitos e com igualdade de direitos) (BÜHLMANN et al., 2008; CHAUI, 2017, 2012; RAWLS, 1971). Embora não seja pacífica sua definição, é referenciada, minimalistamente, como sendo um “poder/governo do povo” (DAHL, 2012; LIJPHART, 2008;). Sendo assim, a participação popular nas decisões de governo¹, uma vez que do povo emana o poder político dos governantes, é um traço distintivo desse regime. Não obstante, ocorram recorrentemente problemas a esta participação (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 103).

Para Schumpeter (1961, p. 321) a democracia pode ser entendida, mesmo que insipiente, como um método ou um procedimento, sendo um “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Desse modo a participação popular, em um modelo democrático instrumental/minimalista, é restrita ao voto, o que leva a certo elitismo social. Por conseguinte, a participação política tona-se uma questão de aporte financeiro e de influência midiática, e também ocasiona um pressuposto de análise quantitativo do que seja democracia (BÜHLMANN *et al.*, 2008).

Atinente ao conceito de democracia, O’Donnell (2011) faz uma crítica a popular afirmação de se classificar a democracia como uma série de formalismos que, para ele, é o que se pode chamar de “definição mínima da democracia”: eleições regulares com base no voto secreto e sufrágio universal direito de associação, competição partidária, e responsabilidade dos executivos” (O’DONNELL, 2011, p. 48). Com entendimento similar, Robert Dahl (2005, p. 221), afirma que um regime eleitoral democrático procedimental há quatro pontos elementares bases: sufrágio universal ativo; direito passivo universal de votar, eleições livres e justas. Só que esses elementares não são suficientes para uma boa qualidade democrática. Os métodos procedimentais, na crítica de Santos (2000), não consideram que a democracia possa ser reivindicada pelas esferas populares desvinculadas de partidos políticos.

¹ “Participação no poder, que declara que todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas, votando ou revogando decisões. O significado desse direito só se tornou explícito com as lutas democráticas modernas, que evidenciaram que nele é afirmado que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria sociedade. (CHAUI, 2017)

Conforme Dahl (2005), a democracia, em um conceito mais amplo que o procedimental, pode ser substanciada como a forma política pela qual os indivíduos têm oportunidades de contestar e participar da arena política, isto é, participar das decisões políticas formais do Estado. Todavia, os meios possíveis de contestação e participação são formalmente insipientes se pesarmos para além dos partidos políticos e dos votos. Sendo assim, há a necessidade de entender que a democracia no contexto atual supera os modelos procedimentais, ela necessita também de modelos substanciais de representatividade (SANTOS, AVRITZER, 2003). Em Dahl (2005), os interesses de cada cidadão devem ser considerados igualmente num sistema democrático, e, para isso, é necessário que esse regime se baseie na criação de direitos (CHAUI, 2017, 2012) e para isto necessita da participação popular ampla, o que pode se dar pelo direito de reunião uma vez que seu exercício possibilita a desconcentração de poder e de influência política.

Esse modelo, do Estado que instrumentaliza a democracia como procedimental, é criticado por Boaventura de Sousa Santos (2002) ao afirmar que este regime, fundado na base do sufrágio universal e na autonomia dos membros eleitos, atrela a concepção de cidadania a participação eleitoral, e exclui-se o caráter participativo do regime focando apenas na representatividade entre eleitores e governantes pelo voto. Esta representatividade encontra-se em crise (DUNN, 2014; SCHERER, 2008; BÜHLMANN et al., 2008), já que há uma ausência de meios de participação direta da população nos partidos, e a política é vislumbrada como um campo de competição e domínio da mídia, prevalecendo a estratégia de marketing. O exercício da democracia meramente procedimental tem levado a exclusão de pautas sociais e o distanciamento do sentimento de representatividade por parte do cidadão à classe política (DUNN, 2014). Nesse contexto os indivíduos passam a buscar outros meios de inserção, como, por exemplo, através dos movimentos sociais e dos atos públicos de manifestação.

Em Santos (2002), essa concepção procedimentalista leva também ao esvaziamento do sentido de democracia retirando-a do conjunto social. Podemos assim afirmar que democracia passa a ser dividida em castas, a dos políticos e a do povo, a primeira ocupando o nível da política institucionalizada formal, enquanto a segunda busca participar da vida política por meios alternativos ou suplementares quando não se sentem representados ou atendidos. Para os autores Bühlmann *et al.* (2008), pensar em uma democracia maximalista requer estabelecer a discussão em torno da igualdade e representatividade de direitos. Para isto, os autores estabelecem tal discussão por meio de

três pontos essenciais que são: igualdade, liberdade e controle das ações dos governantes. Aprofundando estes pontos, para Bühlmann *et al.* pode-se sair de uma concepção minimalista, cuja compreensão de governo e povo é distante e formal, para uma concepção maximalista, cuja compreensão passa ser entendida de um governo para o povo e do povo.

Superar ou minimizar o distanciamento entre povo, política e Estado, são necessários para efetivar os meios de participação direta do cidadão na esfera pública, como a possibilidade de participar dos programas e decisões políticas (OSÓRIO, C. 2003; SANTOS, 2002). Para isso deve-se levar em conta, que esses meios de participação direta, possibilitam acontecimento como: a) maior acesso ao poder (entendido como possibilidade de influência; ou possibilidade comunicação popular nas decisões políticas); b) maior representação das minorias e grupos socialmente excluídos (uma vez que a democracia não pode se valer da lógica da “maioria votante” para suprir direitos); e c) maiores meios de representação adequada de interesses (entendidos como veículos de comunicação entre a população e as intuições) (BÜHLMANN *et al.*, 2008, p. 30-40). As realizações desses acontecimentos dependem de ações positivas por parte do Estado e também da capacidade de influência e comunicação dos movimentos sociais. Por isso, o direito de reunião passa a ser um direito que estabelece o processo “comunicativo” entre os sujeitos políticos.

À vista do exposto, Marilena Chauí (2017, 2012) argumenta que a democracia, deve ser entendida para além do conceito liberal, que para autora é conceito mais comum de definição, o qual compreende a democracia como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais. Destarte, a perspectiva da democracia como liberal pressupõe obrigações negativas do Estado, mas não leva em conta necessariamente um conceito de justiça social e de ampliação do significado de igualdade (SEN, 2007, RAWLS, 1971), uma vez não há a legítima participação ativa do cidadão no processo decisório.

1.2 A democracia, movimentos sociais e direito à manifestação em local público

No contexto contemporâneo tem-se notado um padrão discursivo e uma grande adesão populacional ao conceito do “Estado neoliberal democrático”, que visa manter a proteção do bem privado e a ideia de política como gestão administrativa (PINTO, 1999) tornando o Estado um representante distante das demandas e da participação das minorias e dos grupos socialmente excluídos. Esses grupos passam ocupar outros meios de inserção

política, dentre eles, manifestações públicas, que podem ou não ser fruto de movimentos sociais. Essas manifestações são importantes para as classes sociais que representam, pois, medida que não adentram o campo político formal do Estado, e para contrapor essa subjugação, formam, normalmente, movimentos sociais os quais vão permear o campo político “pelas ruas” e assim contestar o poder decisório unívoco do Estado (TOURINE, 1989).

Ante ao exposto, Amartya Sen (2009, 2000) promove o debate sobre a necessidade de se pensar a justiça social pelo viés da racionalidade, do modo a se evitar as “injustiças intoleráveis”. Para isso, passa a defender um “governo por meio do debate” (government by discussion) (SEN 2000, p. 358) no qual seria possível o uso público da razão, levando em conta a diversidade sociocultural na criação de políticas. A racionalidade nesse sentido parte do pressuposto da não exclusão, baseada em regras oponíveis a critérios políticos pessoais que evitem que, por exemplo, minorias sociais sejam marginalizadas da pauta política.

Para o Sen, a democracia é garantida por um governo baseado em discursões públicas e essas se desenvolvem de modos diversos, pelos movimentos sociais, pelas comunidades, pelos partidos. Neste sentido, as liberdades políticas e civis, como a de reunião, de manifestação e expressão, são instrumentos formais de se operacionalizar o debate racional. Sendo assim, as manifestações são instrumentos que devem ser inclusos no conceito do “government by discussion”.

Para Sen (2000), as liberdades políticas podem ajudar a superar um problema contemporâneo, que para o autor é relativo ao grande número de ditadores que têm conseguido gigantescas vitórias eleitorais, mesmo sem coerção evidente ao processo de votação, mas manipulando informações e distorcendo dados de modo a levar grandes segmentos populacionais a aderirem ao seu discurso e, em seguida, esses líderes passam a limitar as liberdades e os direitos daqueles que produzem discursos contrários. Nesse sentido o direito de reunião (entendido pelo autor como um direito político) passa a ser, também, um “direito de resistência” frente aos autoritarismos do Estado, principalmente, por proporcionar o espaço para a formação e consolidação de movimentos sociais.

Em uma análise histórica, para Maria da Glória Gohn (2000, p. 13-15), os movimentos sociais, os atos públicos de manifestação e as lutas sociais são práxis do ser humano ao longo da história e ocorrem de modo cíclico, realizada segundo a dinâmica do

conflito e passam a exercer transformações tanto na esfera pública quanto privada. Desse modo, embora nem sempre consciente do direito propriamente dito de reunião, mas, pressupondo uma consciência do direito de participação política, esses movimentos e lutas reivindicam historicamente direitos na busca por uma justiça social.

Assim, entendemos que os movimentos e atos sociais, quando atuam na esfera pública e política, em geral, forçam a democratização, em razão de propor pautas socialmente-marginais a esfera política do reconhecimento e do debate. Para Chauí (2012, 2017) a democracia “opera com o conflito e com a criação de direitos [...] não se confina a um setor específico da sociedade no qual a política se realizaria – o Estado –, mas determina a forma das relações sociais e de todas as instituições”. Ou seja, é o único regime político que é também a forma social da existência coletiva (CHAUI, 2012, p.3). Desse modo, os movimentos sociais e seus atos de manifestação pública reduzem a distância, a crise de representatividade e operacionalizam o conflito democrático necessário. Isso influencia no próprio conceito de democracia que para Dagnino, Olvera e Panfi chi:

ao conceber a democracia como mero exercício de representação política (eleitoralmente autorizada) no campo do Estado, se reproduz uma separação conceitual entre sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas e, portanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e transforma (2006, p. 18)

Nesse contexto os movimentos sociais e os atos públicos de manifestação, amparados no direito de reunião, apresentam uma valorização das “microrrelações de poder” e das diferentes formas de construção das identidades. É diante dessa noção de coesão que tais atos e movimentos, se mostram como uma forma de alternativa de compreender a “democracia” (MELLO, CORDEIRO, 2013).

Como supra exposto, os movimentos sociais configurarem um fator de “poder da rua” contra padrões dominantes, em virtude da contestação os discursos e padrões de exclusão (SANTOS E MELLO, 2014; MELLO, CORDEIRO 2013). Assim podemos observar, que a limitação exacerbada ou irregular a esses movimentos e seus protestos, vinda pelo argumento da regulamentação ao direito de reunião, feita sem a observância necessária as diretrizes internacionais de direitos humanos e o respeito ao regime democrático, levará, por conseqüente, a uma limitação na própria democracia.

Para Touraine (1989), os movimentos sociais vão polarizar e multiplicar as “lutas sociais”, e, por conseqüente, desestabilizam certezas e normalidades e a concentração de

poder na esfera do Estado. Fato este que pode levar o Estado, principalmente em períodos autocráticos, a temer-los e assim criminalizá-los e reprimi-los. Nota-se tal fenômeno principalmente aos movimentos sociais que contestam o status quo vigente.

Portanto, o direito de reunião tem uma enorme importância para as lutas dos movimentos sociais e para as manifestações populares mesmo que temporárias. Tal direito, como os demais direitos fundamentais, tem em sua titularidade o indivíduo e não o coletivo (MENDES *et. al.*, 2018; SILVA, 2014), embora ao mesmo tempo revele uma forte dimensão coletiva em seu exercício. Entendemos assim, como sendo um direito individual de expressão coletiva, que beneficia os movimentos sociais, mas não se configura como um direito de movimento social, pois o direito de reunião é mais amplo. Já que tal direito abarca tanto os movimentos sociais (marcado por reivindicações de grupos sociais); quanto os movimentos de classes sociais (marcados pela dinâmica de reivindicações ligadas a divisão social do trabalho) e os outros fenômenos sociais como manifestações, protestos e passeatas² (atos públicos de manifestação) (VIANA, 2016; JENSEN, 2014; COSTA 2016).

Desse modo podemos entender, como é explicado no tópico abaixo, o direito de reunião como um direito político e histórico. Interligado a própria concepção histórica e política dos direitos humanos, já que se reivindica, constantemente, demandas como “vida, liberdade, igualdade, participação política”³ (SANCHIS, 1994, p .88). Dessa maneira o direito de reunião toma um significado complexo e seu exercício possibilita e representa o gozo de uma liberdade pública, de um direito individual e de um direito político, sendo imprescindível a democracia.

1.3 O direito de reunião como direito político

A compreensão do direito de reunião como um direito político torna-se importante na interpretação de seus âmbitos de proteção e na relação direta que exerce na qualidade do regime democrático, em virtude de viabilizar a participação popular na esfera política,

² “Tais fenômenos sociais, como passeatas, protestos, manifestações, podem ocorrer ante um clamor social momentâneo, não configurando assim um movimento social, ou podem ser atos realizados pelos movimentos sociais, ou seja, os movimentos sociais (assim como os de classe) não podem ser reduzidos a atos públicos de manifestação” (VIANA 2016)

³ Os julgados deixam ver que o STF é sensível à identificação de normas de direito fundamental fora do catálogo específico, a partir do exame da existência de um especial vínculo – que pode ser evidenciado por considerações de ordem histórica – do bem jurídico protegido com alguns dos valores essenciais ao resguardo da dignidade humana enumerados no caput do art. 5º da Carta (vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade) (MENDES, et al., 2018)

em especial, por parte de minorias sociais. Para tanto, é necessário dialogar sobre os conceitos de direitos políticos, representatividade, participação e soberania popular, entendendo-os de modo conexo, e assim inserir o direito de reunião no plano dos direitos políticos tanto internacional quanto nacional.

Bühlmann et al. (2008, p. 17) afirmam que direitos políticos são essencialmente direitos de participação popular no âmbito do Estado e configuram “pré-condições” para as eleições, à medida que o processo eleitoral é apenas um dos modos de representação de tais direitos. Nesta concepção, os direitos políticos passam a serem entendidos como um gênero, sendo o sufrágio e as eleições espécies que complementam o exercício democrático. Para os autores (2008, p. 20), no plano jurídico, a partir do século XVIII, no bojo das lutas sociais, tais direitos passam a reforçar a dimensão vertical da democracia e tornam acessível a população a esfera política. Sendo assim, os direitos políticos compreendem também os direitos de liberdade de opinião, de associação e os direitos de participação na esfera pública, como o direito de reunião.

Compreendemos, portanto, que o livre exercício dos direitos políticos é meio de fortalecimento e proteção populacional é, assim, medular em um regime democrático. Nesse sentido, para Hesse (2009, p.77), o “Estado de Direito deve buscar amparo à sua ordem democrática nos direitos fundamentais, em especial àqueles de caráter político como os de manifestação, associação, reunião e liberdade religiosa”. Para o autor (2009), os direitos políticos também são direitos fundamentais e humanos, de sorte que têm por finalidade assegurar a livre e igualitária participação dos cidadãos na conformação da vontade política. Häberle (2003) argumenta que os direitos políticos resguardam um núcleo de elementos em que se fundamentam na dignidade da pessoa humana estritamente ligada ao princípio democrático. Esses núcleos não podem ser eliminados ou restritos arbitrariamente

No âmbito de proteção e positivação dos direitos políticos no sistema internacional Sarlet *et. al.* afirmam que:

Muito embora seja na esfera interna de cada Estado que os direitos políticos encontram sua formatação concreta, o valor da democracia para a comunidade internacional e a relevância da participação individual nos processos de decisão sobre os destinos da comunidade para cada pessoa e a afirmação de sua dignidade, também o direito internacional dos direitos humanos acabou consagrando uma pauta mínima em matéria de direitos políticos (SARLET *et al.*, 2018, p.770).

Os principais diplomas internacionais, os quais também colocam em seus desígnios normativos-protetivos o direito de reunião, reconhecem, também, os direitos políticos e democráticos (MENDES *et al.*, 2018; SILVA, 2014). A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu art. XXI dispõe: “1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Quanto ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁴ (1966) no seu art. 3.º, consagra que “os Estados partes no presente Pacto se comprometem a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto”; somado ao seu art. 25, “a”, o qual dispõe: “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: a) **de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos**”(grifo nosso).

Em uma compreensão ampla dos direitos políticos, termo “participação direta”, citada no art. 25, “a” do Pacto de 1966, não é exercido unicamente através do voto, no qual se legitimam os partidos políticos como representantes das demandas populares. Esse termo deve ser entendido de forma aberta abarcando outros sujeitos os além daqueles que participam das eleições formais (eleitor e o governante). No Pacto de 1966, podemos encontrar alguns meios de se efetivar esta participação, como o direito de reunião (art. 21) e a liberdade de pensamento, (art. 19). Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) é reafirmada a participação popular como um direito político no Artigo 23.1: “Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) e **participar na direção dos assuntos públicos, diretamente** ou por meio de representantes livremente eleitos.” (grifo nosso)

Saindo do nível internacional, a função de regulamentar, ampliar e fortificar os direitos políticos fica a cargo das constitucionais nacionais nas quais tais direitos são assim melhores desenvolvidos, porém, seu exercício, regulamentação e proteção devem observar parâmetros internacionais, sendo assim convencionais:

[os] parâmetros postos pelo sistema internacional devem ser objeto de observância pelo legislador e pelos órgãos judiciários internos, no contexto do assim chamado controle de convencionalidade no contexto do assim chamado controle de convencionalidade, ainda e exatamente pelo fato de o direito

⁴ Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992

internacional assumir o papel de um piso (mínimo) vinculante para o direito interno (SARLET *et al.*, 2018, p. 776).

No âmbito dos direitos político com fulcro na CF88, para Uadi (2014, p. 863) tais direitos “são prerrogativas jurídico-constitucionais, verdadeiros direitos públicos subjetivos, que traduzem o grau de participação dos cidadãos no cenário governamental [...] e confere seu status *activae civitatis*”. Desse modo, o direito político dá ao cidadão um papel ativo no exercício de soberania popular, mesmo que condicionado e limitado pela Constituição. Conquanto, a expressão “direitos políticos” seja frequentemente associada ao direito de voto, ao sufrágio universal, aos partidos políticos, a ação popular, e a capacidade ativa e/ou passiva do cidadão em relação a um processo eleitoral positivado (cf. MIRANDA, 1897; SILVA, 2014; NUNES JÚNIOR, 2000) os direitos políticos não se limitam a essas perspectivas.

Sarlet *et. al.* (2018) contemplam os direitos políticos, no Brasil, como direitos fundamentais, em virtude de que, para os autores, aqueles direitos tem relação material direta com o princípio da dignidade da pessoa humana, com a democracia e a viabilidade de exercícios de outros direitos. Como assim descrevem:

Como direitos fundamentais, todos os direitos políticos devem ser submetidos, em termos substanciais, ao mesmo regime jurídico constitucional, com destaque para a aplicabilidade imediata de suas normas (art. 5.º, § 1.º, da CF), a vinculação direta e isenta de lacunas dos órgãos estatais, a condição de cláusulas pétreas e a aplicação do regime do controle das restrições em matéria de direitos fundamentais, com destaque para a observância das reservas legais simples e qualificadas, os critérios da proporcionalidade e a salvaguarda do núcleo essencial, para referir os mais relevantes (SAELET *et al.*, 2018, p775)

No curso deste entendimento, os direitos políticos também passam a ter uma dupla dimensão de proteção (objetiva e subjetiva), semelhante à dos direitos fundamentais (SARLET, *et. al* 2018). Na dimensão subjetiva, para Mendes *et. al.* (2018, p. 224), é referente a fonte de limitações e também direitos de defesa, por exemplo limitar intervenções do Estado em protestos legítimos. Em seu complemento a dimensão objetiva seriam as obrigações positivas, tanto legislativas quanto procedimentais administrativas por parte do Estado (SARLET *et. al.*, 2018). Nesse sentido, nasce os deveres de respeitar, promover e garantir tais direitos.

Ante ao exposto, com fundamento na CF 88, não podemos afirmar que o direito de reunião se configure como um direito político *stricto sensu*. Mas no seu sentido ampliado, é um direito materialmente político pelo seu exercício coletivo e democrático, e também ativo, uma vez que não depende de filiação partidária para o exercício, com

dimensão subjetiva e objetiva e gozando de aplicabilidade imediata (cf. art. 5.º, § 1.º, da CF).

À vista disto, passamos a firmar que o direito de reunião é um direito político por excelência, mesmo que não contemplado, diretamente, na CF 88 como este direito. Mas, assim como os demais direitos e ações políticas, a transindividualidade do direito de reunião supera o nível individual e particular e passa a interferir em toda a sociedade. Desse modo, o direito de reunião é legitimamente um direito político à medida que, em seu conteúdo, há uma parcela da titularidade do exercício da soberania popular democrática, da qual é exercida pelo cidadão, que passa, em virtude deste direito, a interferir na vida política do Estado.

Nesse sentido, a livre usufruição do direito de reunião configura-se também como uma parcela do exercício da soberania popular, em razão de interferir, materialmente, na esfera política e estabelecer uma relação de comunicação com o Estado, que não supõe como intermediário um partido político. Porém, o direito de reunião não se resguarda de um sistema formal e operacionalizado como a garantia ao exercício do sufrágio universal, mas seu exercício é materialmente um direito político.

Assim, a analogia supracitada toma por base a importância dada a representação popular na esfera pública como pressuposto não só da democracia (DAHL, 2012; LIJPHART, 2008; OSÓRIO, 2003; SANTOS, 2002; BÜHLMANN et al., 2008) mas também do Estado Democrático de Direito (SILVA, 2014; SEN, 2000).

No entendimento do direito de reunião como um direito político no âmbito da jurisprudência do STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1969 do Supremo Tribunal Federal (ADI 1969), de 1999, que levou a exame da Corte a constitucionalidade de um decreto disciplinando manifestações em logradouros públicos do Distrito Federal, revendo problemas envolvendo restrições administrativas ao direito de reunião, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski afirmou que 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 empreendidas pela humanidade contra o absolutismo monárquico, Recaséns Siches, estudando o tema, ressalta que essas liberdades, de caráter instrumental, possuem um duplo alcance: de um lado, asseguram a expressão de uma das mais importantes liberdades individuais; de outro, garantem espontaneidade à atuação dos distintos grupos sociais.³ Não é por outra razão que Jean Rivero classifica a liberdade de reunião como uma das mais elementares de todas as liberdades coletivas. (ADI nº 1969- MG, p.10-12)

Como entendido pelo relator, o direito em debate se configura também como um direito político e deve ser observado e interpretado levando em consideração as funções programáticas da CF 88. Temos entendimento similar da ADI 1.969, a Reclamação n.º 15.887/MG, de relatoria do Ministro Luiz Fux, na qual se volta ao exame do direito de reunião, e afirma que:

É inegável, entretanto, a virtude cívica de movimentos sociais espontâneos que conclamem a participação ativa dos cidadãos na vida pública, de sorte a estimular a reflexão acerca de temas caros à ordem jurídica, política e econômica nacional. A democracia, longe de exercitar-se apenas e tão somente nas urnas, durante os pleitos eleitorais, pode e deve ser vivida contínua e ativamente pelo povo, por meio do debate, da crítica e da manifestação em torno de objetivos comuns. (Reclamação n.º 15.887/MG, p. 5)

Fica demonstrado na ação que direito de reunião é frequentemente associado ao regime democrático e ao exercício da liberdade de expressão e de outros direitos fundamentais. Sendo assim, a compreensão do direito de reunião como um direito também político fundamental tem grande relevância no estudo dessa garantia constitucional, já que sua dimensão política abarca sua dimensão e seu exercício coletivos.

1.4 A importância do direito de reunião no contexto democrático brasileiro

Na sociedade brasileira marcado pela desigualdade social estrutural, pelo autoritarismo do Estado aos movimentos sociais e pela exclusão de direitos sociais (CHAUI, 2017, 2012), o direito de reunião toma um caráter imprescindível a democracia nacional, à medida que ele possibilita formas de disputa ao espaço político. Vários grupos e órgãos de proteção internacional aos Direitos Humanos, como Anistia Internacional, a Justiça Global a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entre outros, em conjunto com órgãos nacionais de proteção dos DH⁵, têm denunciado o Brasil por diversas violações ao direito de reunião, a liberdade de expressão pública e a criminalização dos protestos e movimentos sociais. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013; ACNUDH, 2016; OEA, 2015a; OEA, 2015b).

Esse número de denúncias tem crescido, em especial após 2013, quando se iniciou em São Paulo uma “onda de protestos”, que, várias vezes, resultou na repressão

⁵ Como o Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP), Instituto de Defensores de Direitos Humanos (DDH), Serviço de Assessoria Jurídica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (SAJU/UFRGS), Fernanda Melchionna (Vereadora de Porto Alegre e presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Porto Alegre em 2013), Artigo 19, Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Município do Rio de Janeiro, United Rede Internacional de Direitos Humanos (URIDH) e Quilombo Xis – Ação Comunitária Cultural (BRASIL, 2019)

policial contra grupos que pleiteavam a redução da passagem de ônibus. Tal violência foi intensificada em 2014 durante os protestos contra as obras e as desapropriações para a Copa do Mundo. Estes períodos marcam o endurecimento por parte do Estado Brasileiro as reuniões públicas, protestos e passeatas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013; ACNUDH, 2016; OEA, 2015a; OEA, 2015b).

De acordo com os organismos citados, são recorrentes os usos ilegais de violências e arbitrariedades por parte dos órgãos de polícia para dissolver as reuniões públicas. Desse modo ocorrem diversas violações ao direito às reivindicações coletivas legítimas, em especial, daquelas que partem de grupos socialmente e economicamente excluídos e minorias sociais (OEA 2015a 2015b; ANISTIA INTERNACIONAL 2016; 2018; ACNUDH, 2017; JUSTIÇA GLOBAL, 2017) E, pela falta de uma norma que regule o direito de reunião, ou se um ato administrativo geral que discipline o tratado das policias com os atos públicos de manifestação, essa situação tem sido agravada.

Para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no relatório sobre “Liberdade de expressão no Brasil Compilação de relatórios de 2005 a 2015” (OEA, 2015a), há a denúncia de opressão dos órgãos de polícia para com os manifestantes e o descaso na apuração dos casos de violência por parte de delegados; assim como: o pouco sucesso em ações judiciais que visam a responsabilização dos agentes públicos que praticaram tais atos. A questão da violência institucional aos protestos também é reiterada no relatório sobre a “Criminalização do trabalho das defensoras de direitos humanos”, que denuncia, inclusive, violações constitucionais, que são cometidas por autoridades policiais em razão da utilização de grampos telefônicos (sem autorização judicial) para desarticular os movimentos sociais (OEA, 2015b).

A Justiça Global⁶ (2017. p 20-28), no relatório “Los Estados Latino Americanos Frente a La Protesta Social” denuncia a arbitrariedade do Estado brasileiro por falta de preparo do corpo policial para lidar com os protestos, em específico a violência intensificada a negros e mulheres⁷. Afirmando que há sistema de segurança pública

⁶Esse relatório teve como organizadores a Justiça Global, Brasil. Corporación Humanas, Chile. Observatorio Ciudadano, Chile. CAJAR- Colectivo de Abogados José Álvarez Restrepo, Colombia. Centro Prodh- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México. Fundar- Centro de Análisis e Investigación, México. Frente por la Libertad de expresión y la protesta social, México. Codehupy- Coordinadora Derechos Humanos Paraguay, Paraguay. APRODEH- Asociación Pro Derechos Humanos, Perú. Provea- Programa Venezolano de Educación -Acción en Derechos Humanos, Venezuela. CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina.

⁷En Brasil, el racismo permea la actuación de los órganos de seguridad pública y de justicia criminal. Según el Índice de Vulnerabilidad Juvenil a la Violencia y Desigualdad Racial de 2014, los jóvenes negros tienen 2,5 veces más posibilidad de ser asesinados que los blancos. Una investigación realizada por Amnistía Internacional señala que de los 56 mil homicidios perpetrados en el país en 2012, 30 mil víctimas eran

violenta e que nos protestos são comuns os usos de armas de fogo, com alto grau de letalidade por parte da polícia, principalmente, em protestos de lugares periféricos. O trato das polícias com os protestos e no sentido de vê-los como potenciais ameaças a ordem pública, demonstrando um problema de cultura institucional.

Assim, relata-se que 12 das 20 mortes em manifestações, que ocorreram entre junho de 2013 e março 2014, foram em favelas. (JUSTIÇA GLOBAL, 2017). Como exemplo cita-se o trecho:

Em novembro de 2015, 20 mil mulheres participaram da Marcha das Mulheres Negras contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver, em Brasília. Em frente ao Congresso, a polícia de um grupo que reivindicou a ditadura militar lançou bombas caseiras contra as mulheres e disparou no meio da multidão. (JUSTIÇA GLOBAL, 2017, p.32, tradução nossa)

Já a Anistia Internacional, no documento “O Estado dos Direitos Humanos no Mundo 2015/16” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016) também reitera as denúncias, em específico, afirmando um maior nível de violência nas comunidades mais pobres. Não sendo notado melhoras relevantes no informe 2017/18, da mesma organização⁸, no qual afirma-se pouco esforço por parte do Estado para melhorar a situação de violação dos direitos humanos nos atos públicos de manifestação (ANISTIA INTERNACIONAL 2018).

Há de citar, ainda, as iniciativas legislativas as quais estão em dissonância à plena garantia do direito de reunião e à própria qualidade democrática do Estado, e que dão margem a criminalização dos movimentos sociais, como o enquadramento legal dos grupos de manifestação no crime de formação de quadrilha, sob a base da Lei sobre Organizações Criminosas (Lei 12.850, de 02/08/2013) e na Lei Antiterrorismo (Lei 13.260, de 2016) Esta última, a mais preocupante, cria tipos penais vagos de ampla possibilidade de interpretação jurídica e que possibilitam a criminalização do direito de reunião e o aumento da repressão por parte do Estado sobre os manifestantes.

jóvenes, de las cuales 77% eran negros. En 2013, fueron asesinados 2 737 adolescentes negros entre 16 y 17 años, es decir, 66,3 en cada mil jóvenes, una tasa de homicidios 173,6% más alta que para los jóvenes blancos. A su vez, el “Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 — Racismo, pobreza e violência”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra que el racismo atraviesa la actuación policial. De acuerdo con la publicación, en el estado de Río de Janeiro, por ejemplo, los negros son el 11,1 % de la población y el 32,4% de las personas muertas en manos de la policía. Entre las personas blancas se invierte la situación; constituyen un 54,5% de la población, y representan el 19,7% de las víctimas de asesinato por parte de las fuerzas de seguridad. (OEA, 2013)

⁸ No Brasil, as autoridades ignoraram o aprofundamento da crise de direitos humanos que elas próprias criaram. Na cidade do Rio de Janeiro, um surto de violência foi acompanhado de uma onda de homicídios ilegais pela polícia. Taxas elevadas de homicídios e de outras violações de direitos humanos prevaleceram em todo o país. Pouco se fez para reduzir o número de homicídios, controlar o uso da força pela polícia ou garantir os direitos dos povos indígenas. Anistia Internacional – Informe 2017/18 29

O Escritório Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), condenou o uso excessivo da força pelos órgãos de segurança do Estado, em específico por parte da Polícia Militar, ao reprimir os protestos. Denunciou também a discricionariedade das autoridades públicas e judiciárias ao restringir o direito de reunião de modo seletivo e falta de uma regulamentação e treinamento direcionado aos órgãos de polícia que agem de modo livre e despótico contra as manifestações.

Com base nos relatórios supracitados nota-se uma convergência de denúncias nos seguintes pontos: a) os órgãos que mais operacionalizam a violência são os órgãos de polícia em especial a polícia militar, b) a violência é mais forte em lugares periféricos, atingindo principalmente mulheres, negros e minorias sociais. Seguindo, c) essas violências não têm sido devidamente apuradas pelos órgãos responsáveis; d) a criminalização dos protestos e movimentos sociais tem crescido demonstrando um endurecimento antidemocrático por parte do Estado; e) há uma falta preparo, políticas públicas assim há uma falta de regulamentação que estabeleçam diretrizes de atuação dos órgãos de polícia ante os protestos; f) tem-se utilizado do direito penal como *prima ratio* para tipificar as ações dos manifestantes nos atos públicos, demonstrando uma tentativa de criminalizar e deslegitimar as reivindicações; j) as autuações, mais comuns, são por acusação de desacato à autoridade, vandalismo, depredação do patrimônio público (OEA 2015a 2015b; ANISTIA INTERNACIONAL 2016, 2018; ACNUDH, 2017; JUSTIÇA GLOBAL, 2017)

Citamos ainda que o Relator Especial para a liberdade de expressão na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, Edson Lanza, em entrevista cedida a UOL (2016), afirma que a “PM facilita ou reprime protestos conforme a ideologia de manifestantes, in litteris [...] temos observado que há um tratamento discriminatório da polícia segundo a expressão ideológica [...] essa manifestação eu a protejo e facilito, e essa outra, a reprimo”. Creio que isso envia uma mensagem muito séria para o sistema democrático;”⁹

⁹ “A presunção é a de que o Estado é que tem que atuar de forma a garantir que não haja uso excessivo da força que possa causar danos à integridade física das pessoas que participam de uma manifestação. E em particular um jornalista, que nem sequer é parte dos que estão se manifestando: ele está lá para informar à sociedade o que está se passando”, disse. “Mas é importante também que a Justiça entenda a função que cumpre a liberdade de expressão e não criminalize os jornalistas quando ponderarem sobre casos que os atinjam” (UOL, 2019)

Durante o monitoramento destes protestos a organização não governamental ARTIGO 19 identificou 13 principais violações cometidas pelo Estado:

(i) ausência do uso de identificação por parte dos policiais, (ii) vigilância dos manifestantes por parte da polícia, (iii) monitoramento de dados pessoais e privacidade, (iv) uso de armas menos letais e letais, (v) desproporcionalidade do efetivo e das ações policiais, (vi) detenções arbitrárias, (vii) criminalização da liberdade de expressão (através de dispositivos penais aplicáveis aos manifestantes), (viii) censura prévia (através de decisões judiciais restritivas do direito de manifestação), (ix) policiais infiltrados, (x) sequestros e ameaças, (xi) defesa do patrimônio e do tráfego acima da segurança da manifestação e dos manifestantes, (xii) impedimento do acompanhamento das ações policiais (como revistas) e (xiii) mortes (ARTIGO19, 2017, p18)

Em uma tentativa de dirimir os conflitos que se inicializaram em 2013 e reduzir o número de denúncias as quais eram atribuídas ao Brasil, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana editou a resolução nº 6, de 18 de junho de 2013¹⁰, fruto do trabalho da Deputada Federal Maria do Rosário, que em seus artigos 1º, 2º, 3º e 4º¹¹, reafirma a importância democrática do exercício do direito de reunião e sobre a não utilização de armas de fogo por parte dos agentes públicos. Porém, a resolução, embora tente impor limites, principalmente, a violência pelas armas de fogo, carece de efetividade por parte dos estados e de políticas públicas que possam contribuir para uma capacitação voltada aos órgãos de polícia (BALESTRERI, 1998).

Assim percebe-se que a tendência ao autoritarismo, ou, ao endurecimento do Estado, em especial no Brasil, guarda uma relação estrita com a possibilidade de modificação do *status* social dominante. Ou seja, o autoritarismo se apresenta mais ou menos forte à medida que o mesmo é contestado, por isso o direito de reunião torna-se tão imprescritível. O fenômeno da criminalização dos movimentos sociais e manifestos públicos, observado no Brasil, colabora para o distanciamento e a deslegitimação de pautas sociais marginais, como a pauta de minorias sociais, ante a pauta política oficial

¹⁰Dispõe sobre recomendações do conselho de defesa dos direitos da pessoa humana para garantia de direitos humanos e aplicação do princípio da não violência no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse. Conselho de defesa dos direitos da pessoa humana.

¹¹Art. 1º - Esta Resolução dispõe sobre a garantia de direitos humanos e aplicação do princípio da não violência no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse. Parágrafo único - A atuação do Poder Público deverá assegurar a proteção da vida, da incolumidade das pessoas e os direitos humanos de livre manifestação do pensamento e de reunião essenciais ao exercício da democracia, bem como deve estar em consonância com o contido nesta Resolução. Art. 2º - Nas manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse, os agentes do Poder Público devem orientar a sua atuação por meios não violentos Art. 3º - Não devem ser utilizadas armas de fogo em manifestações e eventos públicos, nem na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

do Estado. Acaba por contribuir para que os movimentos sociais sejam vistos como inimigos da ordem pública, colaborando para as violências contra os manifestantes. O que poderia ser minimizado se houvesse regras (como a regulamentação ao direito de reunião e regulamentos as polícias) pois, no hiato da proteção normativa e na carência de políticas educacionais de treinamento tem-se como resultado a violência e a repressão.

CAPITULO 2: A GARANTIA DO DIREITO DE REUNIÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL E NO DIREITO INTERNACIONAL

O exercício do direito de reunião é uma prática de participação do cidadão no meio político e no período histórico ao qual vivencia. Muitas das vezes seus titulares, os indivíduos, o exercem para reivindicar direitos e, destarte, para que sejam reconhecidos como sujeitos de direitos. Desse modo, sua prática está fortemente ligada aos movimentos sociais e tem sua importância reconhecida pelos principais diplomas internacionais de direitos humanos, por organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, e por constituições modernas, como será exposto abaixo.

Vale ressaltar que tal direito transcende os limites normativos, sociais, culturais e políticos, possibilitando que o cidadão, em conjunto, mude significados, dogmas e signos históricos. Como exemplos notórios têm-se a luta das mulheres por direitos, que por meio do movimento feminista, reivindicaram em passeatas públicas a igualdade de gênero; as lutas dos operários, os quais saíram das fabricas e ocuparam as ruas do Brasil para a Consolidação das Leis do Trabalho; como também, a luta da população LGBTQ a qual expõe em público a necessidade do seu reconhecimento, questionando cânones religiosos seculares em suas passeatas e protestos. Desse modo, o direito de reunião abarca os anseios sociais por mudança e a necessidade democrática de se operacionalizar o conflito e gerar o reconhecimento de direitos, isso leva-nos a duvidar sobre a lógica de que uma democracia se perfaz como um governo de maiorias.

2.1 No direito constitucional brasileiro

A direito de reunião, entendido como um direito constitucional, foi normatizado pela primeira vez na Carta Magna dos Estados Unidos do Brasil de 1891, logo após a proclamação da república. Nesse período, a tal direito foi atribuído, conforme texto constitucional, a natureza jurídica de um direito civil e político, descrito no Art. 72, § 8, com a seguinte redação: “A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.”

Por sua vez, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, a qual supera o decreto no 19.938, editado por Vargas, que regulamentou o seu Governo Provisório perdurando até a publicação desta Constituição de 1934, o direito de reunião ganha na Carta de 1934, ao nosso entender, uma de suas melhores escritas nos textos constitucionais brasileiros. Essa constituição, nas palavras de Bernardo Gonsalves (2017), “diferentemente das Constituições anteriores, a Constituição de 1934 irá nos apresentar o constitucionalismo social, rompendo com o modelo constitucional pretérito de viés liberal. [Sendo] nossa primeira constituição do constitucionalismo social” (GONSALVES, p. 269-270).

Neste texto magno, voltado a um plano mais social de Estado, o direito de reunião é posto no Art. 113, inc. XI; dessa vez, grafado pelo constituinte, no título de direitos fundamentais tendo a seguinte escrita: “11) A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustre” (Art. 113, inc. XI, CR 1937).

O direito de reunião, nesse período, já passa no nível interno a compor o direito positivo brasileiro como uma garantia constitucional (um direito fundamental). Assim vinculando o Estado e toda a legislação ordinária a sua observância. Entretanto, salientamos que os direitos fundamentais, assim como os direitos humanos, necessitam de uma consciência coletiva de respeito e meios de amparo eficazes para protegê-los¹². Essa consciência preside do desenvolvimento do indivíduo quanto sujeito de direitos e do regime democrático. Desse modo, o direito de reunião, nesse texto constitucional, é fortemente ligado a concepção de uma “liberdade pública de reunião” (um direito negativo) (MENDES, *et. al.*, 2018).

O direito em epigrafe apresenta um retrocesso em seu exercício na constituição seguinte. No período da Constituição de 1937 (adjetivada popularmente de “polaca” pela influência da Constituição da Polônia de 1935 e seus traços fascistas), há o advento do golpe de Estado por Getúlio Vargas e o fortalecimento do poder executivo, centralizando atribuições legislativas em torno do chefe do Estado e assim inaugurando o Estado Novo

¹² Como coloca Bobbio, pra uma efetiva noção de direito e democracia “O problema da sua realização não é nem filosófico nem moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica (BOBBIO, 1986, p.123)

(1937-1945) (MENDES *et. al.*, 2018). Essa constituição, para Gonçalves (2017, p. 274) “pendia para o nacionalismo econômico, foi profundamente autoritária e de cunho corporativista, demonstrando um total desprezo pelas instituições alinhadas a um regime democrático”. Tal característica histórica, citada por Bernardo Gonçalves, é notadamente percebida na relação do Estado com o direito de reunião.

Neste período, marcado pela supressão de direitos e a concentração de poderes no Executivo, o direito de reunião ainda é mantido no texto constitucional. Porém, além do pouco tempo de sua possibilidade de exercício, tal direito encontrava, no próprio texto constitucional, limitações que o esvaziavam de efetividade. Na Constituição “polaca”, de 1937, há três importantes observações sobre o direito de reunião. A primeira é relativa a sua redação a qual é encontrada da seguinte maneira nos art. 122, incisos 9 e 10: “9º a liberdade de associação, desde que os seus fins não sejam contrários à lei penal e aos bons costumes; 10 todos têm direito de reunir-se pacificamente e sem armas [...] as reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditadas em caso de perigo imediato para a segurança pública”. Nota-se que há uma restrição e um grau muito maior de subjetivismo nessas normas, havendo uma clara perda de qualidade deste direito.

No mesmo texto constitucional, encontramos mais limitações pontuais ao direito de reunião, tanto no art. 16: “Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] XX - direito de autor; imprensa; direito de associação, de reunião, de ir e vir; [...]”. Somado ao art. 168 “Durante o estado de emergência as medidas que o Presidente da República é autorizado a tomar serão limitadas às seguintes: [...] c) suspensão da liberdade de reunião”.

Desse modo, com esses dois artigos, Vargas concentrava em seu âmbito de poder a possibilidade de restringir de modo arbitrário o direito de reunião, e assim o faz pelo Decreto nº 10.358, de 1942. Com este ato normativo ficava suspenso, dentro outros direitos fundamentais, o art. 122, nº 15 da Constituição de 1937, que dispunha do seguinte texto: “todo cidadão tem o direito de **manifestar o seu pensamento**, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei” (grifo nosso). Desse modo, mesmo que o decreto não houvesse suspenso o direito de reunião (atingindo o art. 122, nº9, 10), nitidamente o deixa precário, já que não há como pressupor a validade deste direito sem aquele, uma vez que há uma relação de interligação

entre a liberdade de expressão e direito de reunião, a limitação do primeiro é a limitação do segundo, porém, o inverso não seja proporcionalmente gravoso.

Nas Constituições seguintes, de 1946, no Art. 141, § 11 (“Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite”) E na de 1967, no Art. 150, § 27 (“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 da reunião”), o direito de reunião volta a constar no capítulo dos direitos fundamentais. Todavia, o ponto principal é que após períodos conturbados de violência estatal ao cidadão e a democracia passa a haver por parte da população, e, em especial, pelos os movimentos sociais, uma maior percepção de sua importância no regime democrático (GOHN, 2000).

Ante a esse brevíssimo percurso histórico, é na CF88, com seus anseios populares e sua Assembleia Constituinte voltada a um plano social de Estado (PILATTI, 2006), que direito de reunião ocupa no artigo 5º, XVI, tendo natureza de cláusula pétrea constitucional¹³. Com o paradigma da “Constituição Cidadã” de 1988, podemos falar que os direitos fundamentais são aprofundados e entendidos como um “conjunto de [...] princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes à soberania popular” (UADI, 2014, p 534). Nesse texto constitucional, o direito de reunião tem a seguinte escrita: “XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.”

Como já indicado no capítulo 1, o direito de reunião reduz o distanciamento entre o povo e o governo, uma vez que há poucos meios formais/normativos de participação popular na esfera política. Analisando a CF de 88, notamos certo déficit de possibilidades de participação popular para além do mecanismo democrático do voto. Para exemplificar esse déficit e assim reafirmar a importância do direito de reunião, faremos uma breve

análise das possibilidades vigentes no texto constitucional de participação direta. Em seguida, passamos ao estudo do direito de reunião no direito positivo interno.

2.1.1 A representatividade na Constituição de 88

Na Constituição, para além da representação por meio dos partidos políticos, há possibilidade de o indivíduo participar diretamente via plebiscito, referendo ou iniciativa popular. Os dois primeiros, embora sejam modos de participação política ativa do cidadão, são normalmente consultivos com resultado não vinculante para o Congresso Nacional. (Art. 14, I, CF88; art. 3º LEI N. 9.709/98). Quanto a iniciativa popular, tal instrumento, além da dificuldade logística apresentada no Art. 14, I CF88, retoma a questão da democracia como um modelo de maioria, sendo assim, projetos de leis que visem problemas mais específicos de minorias sociais não conseguiriam tal adesão.

Para além do voto, a CF88 apregoa também a representação popular estreitamente ligada a partidos políticos (art. 45) e organização sindical, entidade de classe e associação (art. 5º, LXX, a e b; art. 103, IX). As organizações sindicais, que perderam grande força após a reforma de na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pela lei de nº 13.467, de 13 de julho de 2017, são estritamente ligadas as categorias profissionais e não propriamente a questões sociais. Quanto as entidades de classe, as quais têm encontradas divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre suas definições, tem-se entendido que o substantivo “classe” representa uma categoria profissional, e a entidade de classe seria a união de diversas categorias de uma mesma profissão¹⁴, o que retoma a crítica já feita organizações sindicais. Há também elementos da chamada democracia participativa, como as associações representativas, no âmbito das questões municipais (art. 29, XII, CRFB88) e organizações representativas, voltadas à formulação das políticas de atuação da área assistencial (art. 204, II, CF88). Tais meios tem-se mostrando incipientes ante as complexidades sociais, desse modo o direito de reunião ajuda a suprir este déficit de participação popular democratizando o acesso popular na participação da política do Estado.

2.1.2 As dimensões do direito de reunião no direito interno.

¹⁴ Nesse sentido, o STF negou legitimidade à União Nacional dos Estudantes (UNE) por entender tratar-se de classe estudantil, e não de classe profissional (STF, ADI 89-3/DF, Rel. Min. Néri da Silveira), claramente direcionando a jurisprudência da Corte para a formação de uma cláusula de barreira para outras admissibilidades.

Ante ao exposto, adentramos ao estudo do direito de reunião e sua compreensão no direito interno, de acordo com o paradigma de análise com base na CF de 1988, da seguinte maneira: quanto a sua classificação, dimensões internas, âmbito de proteção, quanto aos seus elementos, suas fases e sua delimitação entre os demais direitos fundamentais constantes no art. 5º da CF de 88 e por fim como esse direito tem aparecido nos julgados do STF.

Quanto a garantia jurídica do direito de reunião, Silva (2014, p. 265) coloca que “a liberdade de reunião está plena e eficazmente assegurada”. Porém, a plenitude de tal direito não é verificada na vida política, em especial, pelos movimentos sociais, mostrando que são necessários outros meios para se concretizar tal proteção (SARLET, WEINGARTNER, NETO 2014; ALVES, 2015). Em especial, meios com força normativa que gerem responsabilidades e responsabilizações dos agentes envolvidos.

Quanto a sua classificação é entendido como um direito fundamental com força de cláusula pétrea. Desse modo, o direito de reunião abarca tanto obrigações negativas quanto positivas por parte do Estado. Como assim postula Cançado Trindade (s.d., p.6), ao argumentar que os direitos fundamentais passam a ser “considerados básicos para qualquer ser humano, independentemente de condições pessoais específicas. são direitos que compõem um núcleo intangível de direitos dos seres humanos submetidos a uma determinada ordem jurídica”. Entretanto, mesmo sendo direitos fundamentais, não são absolutos, podem ser restritos.¹⁵Tais restrições devem ser necessárias em uma sociedade democrática, razoáveis, e de acordo com os parâmetros constitucionais (sujeitas ao controle de constitucionalidade) e dos tratados internacionais de direitos humanos (conforme controle de convencionalidade). Sendo assim, como um direito fundamental e entendido como uma cláusula pétrea, o direito de reunião goza das seguintes proteções:

[é] doutrina majoritária ao salientar que o constituinte de 1988 conferiu o status de **cláusulas pétreas aos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira “dimensão”**, sejam eles direitos de defesa ou prestacionais. Isto porque o sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais, cuja eficácia reforçada se revela na aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (art. 5, § 1º), bem como na sua proteção reforçada quanto a ação erosiva do constituinte-reformador (art. 60, § 4º, IV), caracteriza-se pela unicidade (MENDES *et. al.*, 2018, p. 2164, grifo nosso).

Ainda relativa à sua classificação, é entendido por Sarlet *et. al.* (2018), Silva (2014), e Mendes *et. al.*, (2018) como um direito fundamental com exercício fortemente

¹⁵ Ver: Jurisprudência: STF, Pleno, RMS 23.452/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 12.05.2000, p. 20:

ligado aos direitos democráticos. Sendo um direito fundamental, o direito de reunião é dividido em duas dimensões, uma subjetiva e uma objetiva. O direito fundamental de reunião em sua dimensão subjetiva, compõe-se como uma liberdade negativa que veda a coação pública ou privada, e pode ser sistematizada da seguinte forma “(a) direito de reunir-se com outrem sem impedimento; (b) direito de convocar uma reunião; (c) direito de participar de uma reunião; (d) direito de não participar de uma reunião; (e) direito de não ser perturbado por outrem no exercício da liberdade de reunião” (SARLET *et al.*, 2018, p. 606). Quanto ao âmbito de proteção em análise a sua dimensão subjetiva:

Quanto ao âmbito de proteção subjetivo, ou seja, no que concerne aos titulares do direito, cuida-se de direito assegurado em primeira linha às pessoas físicas, nacionais e estrangeiras, não sendo excluída a titularidade por parte de estrangeiros não residentes, pois se trata de direito (como é o caso da liberdade de expressão) fortemente associado ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito geral de liberdade. (SARLET, *et al.*, 2018 p. 607)

Com isso, ao direito, supra explicado, há também de se falar na dimensão objetiva do direito de reunião (que envolve os deveres do Estado em proteger e facilitar), que para Sarlet *et al.* é entendida como “deveres de proteção estatais” (2008. p. 606), que vinculam tanto particulares quanto os órgãos do Estado e até empresas. Quanto as obrigações positivas (objetivas) por parte do Estado, os autores sustentam:

“No âmbito dos deveres estatais de proteção fala-se também em um princípio da simpatia (de uma postura ou atitude amistosa) para com a reunião (*Grundsatz der Versammlungsfreundlichkeit*¹⁶), que abarca um dever de cooperação entre autoridade pública (especialmente no exercício do poder de polícia) e os manifestantes (SARLET, *et al.*, 2018 p. 607)

Relativa as fases do direito de reunião, a doutrina diverge sobre seu âmbito de proteção temporal, porém, encontramos um consenso de que há pelo menos duas fases englobadas as, a primeira sendo a fase preparatória (convocação, definição do lugar divulgação) e a segunda fase, que se configura como a reunião em si (a reunião dos sujeitos em um local público e seus elementos) (Cf. MENDES *et al.*, 2018; SARLET *et al.*, 2017; CANOTILHO, 2007).

O desdobramento das fases deve ser levado em conta nas possíveis restrições ao direito de reunião, já que a fase preparatória é uma fase em que ainda não há o exercício externo do direito de reunião. Quanto à última, entendemos como sendo a reunião propriamente dita em seu lugar público reunindo os elementos presentes na classificação de Mendes *et al.* (2018).

¹⁶interpretação *pro homine, in dubio por libertate* (interpretação nossa)

Desse modo, o direito de reunião, embora seja um direito fundamental, logo o titular do direito seja o indivíduo o mesmo só pode ser exercido de modo coletivo, sendo um direito individual, por natureza, mas de exercício condicionado a coletividade. Nas palavras de Jose Afonso da Silva (2014. p.198), é um direito individual de expressão coletiva, considerando-se assim, também, como um direito político. Mas, advertimos, que, embora seu exercício seja condicionado à coletividade, cada titular pode o defender de modo individual. Por exemplo, no caso de uma negativa a este direito de modo injustificado, cada indivíduo que se sentir lesado pode impetrar o mandado de segurança individual, não sendo exigido que o remédio em questão seja coletivo.

Em síntese, o direito de reunião se desdobra da três grandes dimensões : como um (1) direito humano (protegido e positivado no nível internacional); como um (2) direito político (o qual resguarda a soberania e a participação popular na esfera política); e como (3) como um direito fundamental de demissões objetivas e subjetivas (conforme consta na CRFB88, na jurisprudência constitucional e nas normas infraconstitucionais).

Especificando a relação do direito de reunião no Brasil com demais direitos fundamentais registrados no art. 5º da CF de 88. Notamos que há neste direito uma relação de gênero e espécie, mais específica do que visto no direito internacional. Essa relação, a qual postulamos, leva em conta a possibilidade de interferência entre os direitos. Ou seja, limitando qualquer um dos direitos, da imagem abaixo, o direito de reunião é necessariamente limitado ou prejudicado.

Analisando a jurisprudência constitucional sobre o direito de reunião, este já foi pauta de importantes debates na Suprema Corte. Como primeiro exemplo citamos a ADI 4.274, de 23 de novembro de 2011, julgada com a ADPF 187, tendo como Relator o Min. Ayres Britto popularmente conhecida como a “ADI da marcha da maconha”. Nessa ação havia o pedido de interpretação conforme à constituição” do § 2º do art. 33 da lei nº 11.343/2006, e, nesse julgamento, considerado ao final procedente, destacamos o seguinte trecho o qual consideramos o mais elucidativo sobre o direito de reunião já proferido pela Corte

14. [...] nenhuma lei, seja ela civil ou penal, **pode se blindar contra a discussão do seu próprio conteúdo. Nem mesmo a Constituição está a salvo da ampla e livre discussão dos seus defeitos e das suas virtudes. Impedir** o questionamento de qualquer lei equivale a negar a licitude da discussão de qualquer tema. Quando o certo é reconhecer que tudo é franqueado ao ser humano no uso da sua liberdade de pensamento, de expressão e de informação. **No caso, direito que se exerce na companhia de**

outros indivíduos pelo modo mais ostensivo possível, para o fim de uma mais ampla discussão acerca da atualidade, utilidade e necessidade das leis criminalizadoras do uso de entorpecentes e drogas afins, notadamente a maconha. Mais que isso, direito de debater toda e qualquer política criminal em si. 15. De outra parte, é claro que há condicionantes ao exercício do direito constitucional de reunião. **Uma delas é a necessidade de prévia comunicação às autoridades competentes.** Tudo com a preocupação de não frustrar o direito de outras pessoas de também se reunirem no mesmo local e horário. Sem embargo, nem mesmo a Constituição de 1967/1969, com seu viés autoritário, trouxe maiores limitações ao direito em causa. Daí a impossibilidade de restrição que não se contenha nas duas situações excepcionais que a presente Constituição Federal prevê: o estado de defesa e o estado de sítio (art. 136, §1º, inciso I, alínea “a” e art. 139, inciso IV). **Por fim, tenho que o direito de reunião, na forma em que concebido pela Constituição, constitui direito fundamental e cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, inciso IV).** (in. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.274 Distrito Federal. Min. Ayres Britto. P. 6-7, grifo nosso)

No voto do Min. Ayres Britto fica claro que o direito de reunião é um instrumento para a realização de mudanças sociais, jurídicas e políticas. Deste modo o direito em comento funciona como um meio para propiciar a evolução axiológica do próprio conceito de direitos fundamentais e das liberdades civis. Demonstrando assim, que mesmo tipos penais podem ser repensados. Em outros momentos, o direito de reunião, foi pauta em sessões do STF, citamos todos esses, realizados após a Constituição de 1988, na tabela infra, destacando a parte do relatório a qual julgamos mais pertinente ao tema:

quadro 1.0: do direito de reunião na jurisprudência do STF

JURISPRUDÊNCIA DO STF	EMENTA	TEOR SELECIONADO DO RELATÓRIO
ADI 4274, E ADPF 187. RELATOR: MIN. AYRES BRITTO, 23/ 11/ 2011	EMENTA: ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE “INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO” DO § 2º DO ART. 33 DA LEI Nº 11.343/2006, CRIMINALIZADOR DAS CONDUTAS DE “INDUZIR, INSTIGAR OU AUXILIAR ALGUÉM AO USO INDEVIDO DE DROGA”	“Ação direta julgada procedente para dar ao § 2º do art. 33 da lei 11.343/2006 “interpretação conforme à constituição” e dele excluir qualquer significado que enseje a proibição de manifestações e debates públicos acerca da descriminalização ou legalização do uso de drogas ou de qualquer substância que leve o ser humano ao entorpecimento episódico, ou então viciado, das suas faculdades psicofísicas” “ADPF 187: nenhuma lei, seja ela civil ou penal, pode se blindar contra a discussão do seu próprio conteúdo. Nem mesmo a constituição está a salvo da ampla e livre discussão dos seus defeitos e das suas virtudes. [...]Por fim, tenho que o direito de reunião, na forma em que concebido pela constituição, constitui direito fundamental e cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, inciso iv)”

<p>AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.969-4 DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI. 28/06/2007</p>	<p>EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.</p> <p>I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.</p> <p>II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (WillezurVerfassung).</p> <p>III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.</p>	<p>“O direito de reunião constitui faculdade constitucionalmente assegurada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País; b) os agentes públicos não podem, sob pena de responsabilidade criminal, intervir, restringir, cercear ou dissolver reunião pacífica, sem armas, convocada para fim lícito; c) o Estado tem o dever de assegurar aos indivíduos o livre exercício do direito de reunião, protegendo-os, inclusive, contra aqueles que são contrários à assembléia; d) o exercício do direito de reunião independe e prescinde de licença da autoridade policial; e) a interferência do Estado nas reuniões legitimamente convocadas é excepcional, restringindo-se, em casos particularíssimos, à prévia comunicação do ato à autoridade ou à prévia comunicação designação, por ela, do local da assembléia; (...) h) o direito de reunião, permitindo o protesto, a crítica e a manifestação de idéias e pensamento, constitui instrumento de liberdade dentro do Estado Moderno</p>
<p>STF - INQ: 3218 RR, RELATOR: MIN. GILMAR MENDES, DATA DE JULGAMENTO: 21/03/2013, TRIBUNAL PLENO DJE 1.10.2013</p>	<p>INQUÉRITO. DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL. DEPUTADO FEDERAL DENUNCIADO POR SUPOSTA PRÁTICA DOS CRIMES DESCRITOS NOS ARTIGOS 146, 147, 286, 163, 288 E 330, TODOS DO CÓDIGO PENAL. 2. DELITOS DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL, AMEAÇA, INCITAÇÃO AO CRIME E DESOBEDIÊNCIA (ARTS. 146, 147, 286 E 330 DO CP). EXTINÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRESCRIÇÃO VERIFICADA. 3. CRIME DE DANO (ART. 163, CP). EXTINÇÃO DO PROCESSO. LITISPENDÊNCIA CARACTERIZADA. 4. CRIME DE FORMAÇÃO DE QUADRILHA OU BANDO (ART. 288 DO CÓDIGO PENAL). Denunciado acusado de liderar manifestação popular de resistência à retirada da população não indígena da reserva raposa serra do sol. 5. Inépcia da denúncia. Ausência de descrição da conduta do denunciado. Falta de suporte fático mínimo que autorize</p>	<p>“Segundo, não é possível qualificar como crime de quadrilha eventuais manifestações coletivas de desagravo ou de desobediência civil, sob pena de inversão dos valores do estado de democrático, com inequívoco reflexo no direito de manifestação e de reunião, constitucionalmente assegurados (art. 5º, iv e xvi). É claro que não estou a defender a desordem e, por via de consequência, admitir que, em nome da liberdade de manifestação ou de reunião, é possível praticar crimes diversos. Friso, o que estou a afirmar é que as manifestações individuais ou coletivas, por si sós, evidentemente, não são ilícitas. A propósito, leciona Canotilho que, “sob o ponto de vista jurídicoconstitucional, a desobediência civil poder-se-ia caracterizar como o direito de qualquer cidadão, individual ou coletivamente, de forma pública e não violenta, com fundamento em imperativos ético-políticos, poder realizar os pressupostos de uma norma de proibição, com a</p>

	inferir a estabilidade e a permanência da suposta associação criminosa. Manifestações coletivas de desagravo ou de desobediência civil que, por si sós, não são ilícitas. 6. Denúncia rejeitada.	finalidade de protestar, de forma adequada e proporcional, contra uma grave injustiça (dreier)”
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.852 (276) MATO GROSSO DO SUL. RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI	Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela confederação brasileira de trabalhadores policiais civis – COBRAPOL contra o decreto nº 14.827, de 28 de agosto de 2017, expedido pelo governador do estado de mato grosso do Sul	Processo ainda pendente de julgamento em caráter definitivo pelo plenário. Mas com cautelar parcialmente deferida, em decisão monocrática. “cautelar pleiteada, ad referendum do plenário, para suspender, com efeito ex nunc, a eficácia dos incisos i e iii do art. 2º, e do § 1º do art. 3º, todos do decreto nº 14.827, de 28 de agosto de 2017, expedido pelo governador do estado do mato grosso do Sul”
REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 905.149 RIO DE JANEIRO RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO 25/08/2016	DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LIBERDADES DE EXPRESSÃO E REUNIÃO. PROIBIÇÃO DE MÁSCARAS EM MANIFESTAÇÕES. SEGURANÇA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Constitui questão constitucional saber se lei pode ou não proibir o uso de máscaras em manifestações públicas, à luz das liberdades de reunião e de expressão do pensamento, bem como da vedação do anonimato e do dever de segurança pública. 2. Repercussão geral reconhecida.	Reconhecida a repercussão geral da matéria, ainda pendente de julgamento em caráter definitivo pelo plenário.
REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO. 05/04/2014	LIBERDADE DE REUNIÃO – AUTORIDADE COMPETENTE – PRÉVIO AVISO – ARTIGO 5º, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia alusiva ao alcance da exigência de prévio aviso à autoridade competente como pressuposto para o exercício do direito versado no artigo 5º, inciso xvi, da carta de 1988	Reconhecida a repercussão geral da matéria, ainda pendente de julgamento em caráter definitivo pelo plenário.

Fonte: autoral, 2018.

2.2 No direito internacional

O direito de reunião também consta no rol dos direitos universalmente protegidos pelo direito internacional e grande maioria das constituições modernas com um direito fundamental¹⁷. No curso histórico, sua preambular posituação teve início na Declaração de Direitos de Virgínia¹⁸, de 1776, no art. 16; posteriormente na Constituição Francesa¹⁹ de 1791, no Título 1º, §3º. Esses marcos iniciais do direito de reunião passam a configurar um reiterado tópico, não apenas nas constituições, como também, no direito internacional sendo estabelecido como um direito humano. (MENDES, *et. al.*, 2018; SARLET, *et. al.* 2017, CANOTILHO, 2007).

O direito em debate é entendido por Rawls (1981, p. 67) com um dos direitos relacionados a busca pela justiça social. E considerado pelo autor (1981) como uma liberdade civil elementar e imprescindível a qualquer povo. Tal direito, juntamente aos direitos de manifestação e de associação, integram o conjunto dos chamados “direitos fundamentais democráticos” (CANOTILHO, 2007, p.636).

A posituação do direito de reunião no direito internacional se procede, em especial, no período do após Segunda Guerra Mundial, ou seja, a partir do ano 1945. Neste período histórico, as aspirações democráticas populacionais refletiam no direito internacional dos direitos humanos, que passa a reconhecer a existência do indivíduo no cenário internacional, até então, marcado por uma forte inflexão quanto o papel soberano e unitário dos Estados como sujeitos internacionais (REIS, 2006, p. 33). Nesse contexto o direito reunião passa a ser positivado tanto pelo sistema universal de direitos humanos (nível ONU) quanto pelos sistemas regionais.

¹⁷ Constituição do Afeganistão de 1382: art. Trinta e cinco, Ch. 2, Art. 14; Constituição da Nação Argentina de 1853 (amplamente reformada em 1994): art. 14; Constituição Espanhola de 1978: art. 21; Constituição da Bolívia de 2009: art. 21. 4; Constituição Política da República do Chile de 1980 (com a reforma de 2005): art. 19, § 13º; Constituição Política da Colômbia de 1991 (com a reforma de 2005): art. 37; Constituição da República Italiana de 1948: art. 17; Constituição Política do Paraguai de 1992: art. 32; Constituição Política do Peru de 1993 (com a reforma de 2005): art. 2º, 2; Constituição da República Portuguesa de 1976: art. 45; Constituição da República do Uruguai de 1967 (com as reformas até 2004): art. 38; Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999: arts. 52 e 53. (MENDES *et. al.*, 2018)

¹⁸ Artigo 16º - O povo tem direito a um governo uniforme; deste modo não deve legitimamente ser instituído nem organizado nenhum governo separado, nem independente do da Virgínia, nos limites do Estado (in. A Declaração de Direitos de Virgínia 1776) posteriormente assegurada pela Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos (MENDES, *et. al.* 2018)

¹⁹ 3º Os mesmos delitos serão punidos pelas mesmas penas sem distinção alguma de pessoas. A Constituição garante igualmente como direitos naturais e civis: a liberdade para todo homem ir, permanecer e partir sem poder ser impedido ou detido, senão em conformidade às formas determinadas pela Constituição; a liberdade para todo homem de falar, escrever, imprimir e publicar seus pensamentos, sem que os seus escritos possam ser submetidos a censura alguma ou inspeção antes de sua publicação, e exercer o culto religioso ao qual esteja ligado; a liberdade aos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, cumprindo as exigências das leis de polícia; a liberdade de enviar, às autoridades constituídas, petições assinadas individualmente” Constituição Francesa de 1791 (FRANÇA, 2019)

No sistema ONU, no âmbito dos direitos humanos universais, consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁰, 1948, no seu Artigo 20, que “1: Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica”. E, conjuntamente no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Político²¹, de 1966, no seu art. 21, pacto este que surgiu com a finalidade de conferir uma dimensão jurídica normativa à Declaração Universal de 1948, com força de coagente, dispõe no seu texto que:

“ARTIGO 21 O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

A normas supracitadas compõe o âmbito de proteção do direito de reunião, na análise dos tratados entendemos que o direito de reunião se apresenta como um desdobramento do gênero do direito de liberdade de pensamento e de consciência. A intenção de compreender o direito de reunião como uma segmentação da liberdade de pensamento, resulta do pressuposto que este só o existe enquanto um direito se houver também o respeito àquele (assim como no nível interno). Porém, no direito de reunião se exteriorizam tais liberdades de forma coletiva em um espaço público.

Sendo assim para compreender melhor o âmbito de proteção, devemos considerar o entendimento conjunto dos artigos 18 e 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1949; somados aos artigos 18 e 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Esse entendimento agrupado serve para diminuir o grau de subjetividade na compreensão de tal direito no âmbito internacional. Podemos ainda alertar para o auxílio na interpretação do direito de reunião, existem ainda protocolos, resoluções e diretrizes realizados pelos órgãos que compõem o seu sistema ONU. Em especial pelo Conselho de Direitos Humanos, sendo sub-órgão da Assembleia Geral desde 2006, tem oferecido orientações para suprir estes subjetivismos hermenêuticos e auxiliar os Estados na aplicação da norma internacional no nível interno, como, por exemplos, nas resoluções 15/21 e 25/38, de 11 de abril de 2014.

²⁰ Sua natureza jurídica não é um tratado vinculante, no sentido jurídico do termo, já que não detém as características conforme a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969).

²¹ " No Brasil, o Congresso Nacional aprovou o PIDCP por meio do Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991. A nota de adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi depositada em 24 de janeiro de 1992 e o Pacto entrou em vigor internacional, para o Brasil, em 24 de abril de 1992. Finalmente, o Pacto foi promulgado (incorporação interna) pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992” (RAMOS, 2017, p. 157)

Outros tratados internacionais colocam em seu escopo normativo a proteção ao direito em epigrafe, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, no seu artigo 15; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 4º, IX; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migratórios e de seus Familiares no disposto pelo artigo 13; e a Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, em seu art. 5º. Entre outros tratados e declarações reconhecem a importância de tal direito.

Quanto âmbito regional de proteção, formado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos²² (1969), ratificada pelo Brasil em 1992, o direito em tese é garantido por seu artigo 15 que consta com o seguinte texto: “é reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas.”. E que “o exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática”. A mesma recomendação sobre a análise conjunta ao direito reunião com o direito de liberdade de pensamento e expressão pode ser desenvolvida na análise dos artigos 13 e 15 da Convenção Americana. No artigo 13 a CADH de 1969 trata sobre a liberdade de expressão e alguns limites, os quais podem ser aplicáveis ao direito de reunião.

[...] 3 Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões. 4 A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. **A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência** (CADH,1969, grifo nosso)

Sendo assim, entendemos que restrições aos direitos de liberdade de pensamento e consciência e a liberdade de expressão: consequentemente tem reflexos no direito de reunião. Por isso a necessidade do entendimento correlacionado entre tais direitos. Destacamos que os diplomas internacionais trazem a possibilidade de limitações aos direitos ora mencionados, pois são ponderáveis e não absolutos. Deixando claro, a

²² RE 466.343, Rel. Cezar Peluso, e do RE 349.703, relator originário Ilmar Galvão: natureza supralegal e infraconstitucional da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

necessidade de respeito ao princípio da reserva legal, à ordem democrática e as obrigações assumidas pelos Estados no âmbito internacional

No Brasil, há uma relação peculiar referente a relação dos tratados internacionais de direitos humanos e o direito interno. Citamos que anterior a “Constituição Cidadã” de 1988, os tratados internacionais tinham equivalência normativa de lei ordinária federal, conforme o exposto no Recurso Extraordinário 80.004, de 1977²³. No mais, anterior a Constituição de 88, não era uma praxe das cortes recorrer a legislação internacional para solução de problemas domésticos. Esse entendimento foi superado pela adoção da tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos, pela emenda constitucional n° 45 e pela mudança no entendimento do judiciário sobre a importância dos direitos humanos (MENDES *et. al.*, 2018; UADI, 2014).

Sobre a tese mencionada, convém citar o HC 88.240, Rel. Min. Ellen Gracie, e HC 90.171, Rel. E Min. Gilmar Mendes, DJ de 17 -8 -2007, em cujo STF adota a tese da supralegalidade, superando o entendimento da ADI 1.480-MC. Para a Corte Constitucional os diplomas internacionais sobre direitos humanos são reservados o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna” (HC 88.240, Rel. Min. Ellen Gracie). Conforme Uadi (2014, p. 95) tal posicionamento “superou o constitucionalismo provinciano e contraproducente, em nome das transformações profundas da sociedade contemporânea”. Importa citar a tese da supralegalidade aplicada o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos) que passa a integralizar o status infraconstitucional, mas supralegal, e que, como citado, também protege o direito de reunião.

Afirmamos assim que o direito reunião goza de abrigo por uma tripla proteção normativa, compondo seu âmbito de proteção, tanto pelo sistema ONU (nível de proteção universal), quanto no Sistema Interamericano de direitos Humanos (nível de proteção regional), e também Constituição de 88(nível de proteção interno), relativo ao nível interno esse direito goza de proteção constitucional e também supralegal. Essas informações têm grande relevância jurídica para a discussão sobre a competência para a suspensão ou dissolução de uma reunião, realizada no capítulo 4, e também quanto a

²³ Ver Recurso Extraordinário 80.004, de 1977 (RE 80.004/SE – Relator p/ o acórdão Min. Cunha Peixoto, julgamento em 1º-6-1977, DJU de 29-12-1977).

necessidade de que interpretação da legislação ordinária seja realizada de modo conjunto a normas internacionais.

À vista disso, o Estado brasileiro é signatário de importantes diplomas de direitos humanos, colaborando, inclusive, com comissões de grande relevância para a edição de desses tratados (TRINDADE, 2000; REIS, 2006). O direito de reunião encontra-se positivado em diversos tratados e declarações, e esses, tem adesão do Brasil, sua ratificação, e são referenciados em importantes julgados nos tribunais superiores. Desse modo não pode o Estado brasileiro “apequenar” a importância de sua responsabilidade com a efetivação deste direito sem que, com isso, precarize o regime democrático do Estado e seu comprometido com a comunidade internacional.

CAPÍTULO 3: O ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO DE REUNIÃO E O DEBATE SOBRE SEUS ELEMENTOS

A subjetividade em torno da interpretação dos elementos constitutivos do direito de reunião implica em problemas no exercício desse direito fundamental. Por seus elementos constitutivos entendemos o termo “reunião”, em seu sentido constitucional, e seu adjetivo “pacífico” (MENDES, *et. al.*, 2018; SILVA, 2014). Nesse tópico trataremos de conceituar os elementos que constroem semanticamente e gramaticalmente o direito em comento, com base na análise do direito nacional e do direito comparado, buscamos demonstrar, não só a ampla discricionariedade com que são tratados esses elementos. Mas também, a possibilitar caminhos para uma possível regulamentação com base nas normativas internacionais de direitos humanos aplicáveis ao direito de reunião.

3.1. Conceito de "reunião"

O substantivo “reunião”, no campo do direito constitucional positivo, ganha um significado extraordinário ao vocabulário popular, juridicamente referenciado, o termo se distingue, por exemplo, de uma aglomeração de pessoas, de um encontro privado, ou até mesmo de um espetáculo em local público. Nos diplomas internacionais vinculantes e na Constituição pátria não há uma definição do que venha a ser uma reunião, essa construção é doutrinária e jurisprudencial. Desse modo, faremos, neste tópico, uma classificação do que é considerado uma reunião em sentido jurídico *stricto* (aspecto normativo constitucional do termo).

A definição de uma reunião em sentido constitucional é importante aos operadores da lei uma vez que delimita o âmbito constitucional de proteção de uma reunião. E esta passa a ser, também, um objeto juridicamente identificável e distinto de outros tipos de reuniões nas quais os institutos jurídicos são diversos. Assim, o ato de manifestação (uma reunião pública) pode ser protegido e levado, por exemplo, ao judiciário constituindo um objeto passível de proteção. Citamos, por exemplo, um caso de violência em um protesto, onde determinados participantes são feridos pelos agentes aplicadores da lei e esses os denunciam. Desse modo pode ser aferida na denúncia além da violência a questão da violação ao direito fundamental de reunião, havendo na mesma denuncia uma questão penal e outra constitucional.

Para Jose Afonso da Silva (2014) termo “reunião” na Constituição de 88 passa a significar:

Reunião, aí, é qualquer agrupamento formado em certo momento com o objetivo comum de trocar ideias ou de receber manifestação de pensamento político, filosófico, religioso, científico ou artístico [...] a mera curiosidade em face de acontecimentos não é suficiente para dar ao agrupamento o seu sentido de reunião [...] a reunião é [...] uma formação grupal passageira, no que ela se estrema da associação, que é organização permanente [...] **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 (SILVA, 2014, p. 264-266, grifo nosso)

Conforme o Silva (2014), o direito categorizado no artigo 5º XVI da Constituição Federal, quanto ao seu elemento espacial, é fundamental que a reunião na qual se perfaz em um local público. Uma vez que as reuniões privadas se regem pela lógica da proteção e inviolabilidade da propriedade privada, no mais o próprio texto constitucional apregoa que sejam reuniões “em locais abertos ao público”. Logo, são excluídas as deste instituto as reuniões particulares.

Essa questão, conforme Mendes *et al.* (2018) é chamada elemento espacial da reunião, sobre o qual os autores afirmam:

O fato, afinal, de a Constituição aludir a encontros em lugares abertos não deve ser visto como restrição aos encontros em ambientes privados. Estes últimos são livres dos condicionantes previstos na norma constitucional sobre direito de reunião e estão protegidos por outras cláusulas, como a da liberdade geral (art. 5º, II, da CF), a da inviolabilidade do domicílio, a da privacidade e a da liberdade de associação (MENDES *et al.*, 2018, p. 434)

Em Martins (2018, p.458) as reuniões, abrigadas pelo art. XVI da CF88, por serem em locais públicos, geram uma obrigação de fazer ao Estado. Para o autor (2018) deve haver uma gestão do poder público atuando nos locais cuja reunião se realize essa gestão

inclui “combater perigos abstratos e, precipuamente, os perigos concretos derivados do exercício do direito fundamental”. De modo oposto, esse problema de gestão não se apresenta em reuniões realizadas em locais particulares, à medida que estas são indiretamente protegidas pelo direito fundamental à inviolabilidade do domicílio (MARTINS, 2018 p. 458).

Quanto a explicação do conceito de reunião no âmbito do sistema internacional de proteção, é, normalmente, realizada por organismos internacionais como o Conselho de Direitos Humanos, com exemplos das resoluções 15/21 de 30 de setembro de 2010 e 25/38 de 11 de abril de 2014. As quais conceituam a abrangência do termo “reunião” como:

‘reunião’ “uma concorrência temporal e deliberada em um **espaço público ou privado**, com uma **finalidade concreta**, que pode adotar a forma de **manifestações, encontros, greves, procissões, campanhas ou sentadas**, com o propósito de **expressar queixas e aspirações ou facilitar celebrações**”. Se infere, portanto, que existe uma relação **de gênero e espécie; sendo as reuniões o gênero e as manifestações e protestos sociais a espécie**. Finalmente, existe uma clara distinção entre manifestação e protesto, diferenciação que não impede que sejam tratados de maneira conjunta e harmônica. Por um lado, o termo “manifestação” faz referência à ação de expressar publicamente uma opinião determinada, enquanto que “protesto” tem relação com tomar e dar a conhecer uma postura contrária a uma ordem ou situação determinada (ACNUDH, 2016, p. 10, grifo nosso)

É notável que Conselho de Direitos Humanos da ONU adota uma classificação ampla do entendimento do termo – reunião- abarcando tanto as reuniões privadas quanto as públicas. Esse posicionamento também é afirmado pelo *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (OSCE, 2010):

Definition of assembly. For the purposes of the Guidelines, an assembly means the intentional and temporary presence of a number of individuals in a public place for a common expressive purpose. This definition recognizes that, although particular forms of assembly may raise specific regulatory issues, all types of peaceful assembly – both static and moving assemblies, as well as those that take place on publicly or privately-owned premises or in enclosed structures – deserve protection²⁴. (OSCE, 2010 p. 16)

Para delimitação da compressão do direito de reunião, nos posicionamos no sentido de reunião apontado por Silva (2014) na qual, com paradigma de análise na Constituição de 1988, o termo reunião se refere necessariamente a uma reunião pública:

²⁴ Definição de uma reunião. Para os propósitos das Diretrizes internacionais, significa: uma reunião em que a presença seja voluntária e temporária de um número de indivíduos em um local público para uma finalidade expressiva comum. Esta definição reconhece que, embora existam outras formas, como as reuniões em locais particulares, há questões regulatórias específicas, todos os tipos de, porém, sendo pacíficas as reuniões, tanto as públicas como aqueles que ocorrem em instalações privadas ou em estruturas fechadas - merecem proteção (tradução livre)

Em razão de que a dinâmica social e política das reuniões em locais públicos (como passeatas e protestos) são diferentes daquelas ocorridas em locais fechados (como uma reunião de negócios) assim como são distintos os institutos jurídicos que as protegem.

Relativo ao número ou quórum mínimo de participantes para a formação de reunião, não há na legislação nacional nem na jurisprudência brasileira esse denominador. De acordo com Michael e Morlok (2016, p. 160), analisando a direito alemão, a presença de número de duas pessoas seria suficiente para configurar uma reunião, havendo de se analisar o aspecto comunicativo (teleológico) entre os participantes e o fato do não isolamento (elemento coletivo do direito).

Por fim, outro importante ponto é referente a conceitualização da reunião em sentido constitucional e a necessidade de manifestação de uma opinião pública, tema esse muito debatido no direito alemão (MARTINS, 2018). Nesse sentido para ser considerada uma reunião, esta deve estabelecer um processo comunicativo entre o povo e o Estado, ou seja, deve haver um intensão política. Nesse sentido, para Martins há três tipos de reuniões, de acordo com seu processo comunicativo, assim explica:

Distinguiram-se, na sistematização das posições, três conceitos de reunião: de um conceito estrito segundo o qual haveria a necessidade de se manifestar, na reunião, uma opinião como participação no processo de formação da opinião pública (i.), passando pela exigência de ocorrência de uma manifestação de qualquer opinião, ainda que pertinente a interesses particulares – “conceito ampliado” (ii.), chegando a um conceito amplo, segundo o qual nenhuma opinião precisaria ser manifestada (iii.) (MARTINS, 2017, p. 453)

Dessa forma, entendemos que uma reunião em sentido constitucional necessita que seus membros se expressem politicamente ainda que essa expressão não seja unanime entre os participantes e comporte diversas forças e recursos. Como citado, o direito de reunião proporciona o exercício de um direito público e político (ainda que demandas sejam particulares), tão logo, se esvaziado desse conteúdo não configuraria uma reunião, mas sim um mero aglomerado populacional.

Sobre o tema, para Sarlet *et. al.* (2018, p. 605) deve existir, entre seus membros, “um vínculo interno, consubstanciado por uma finalidade (ou finalidades) em comum[...]consciência e uma vontade coletiva de reunião, bem como um laço comum entre os seus respectivos participantes”. Desse modo, para os autores, a reunião é caracterizada por uma consonância finalística entre os seus membros.

Os autores Mendes *et. al.* (2018, p. 432) também argumentam que o elemento distintivo do conceito de reunião e um aglomeração de pessoas seria o seu perfil ou elemento teleológico, já que os participantes comungam de um fim discursivo, ideológico ou político que os unem, não sendo apenas uma massa populacional conjunta, mas sim um grupo logicamente e racionalmente organizado. O entendimento é similar para Canotilho e Vital Moreira (1993) que afirmam que o termo “reunião”, em sentido constitucional, exige uma consciência e vontade de reunião, nessa perspectiva é entendida como sendo um senso coletivo populacional por uma vontade em comum ou por reivindicações comuns.

Em face do exposto, temos dois entendimentos relativos à diferenciação de reunião em sentido constitucional de uma massa populacional agrupada. O primeiro se configura em razão do “de um relativo interesse comum entre os membros” da (SILVA, 2014, CANOTILHO E MOREIRA 1993), o segundo nominado é denominado de “elemento “teleológico” (MENDES, *et. al.* 2018; SALERT, 2018, *et. al.*) esse que impõe um maior rigor finalístico. Embora esse elemento de finalidade seja relevante para a classificação de uma reunião. É necessário, ante as complexidades sociais e urbanas, refletir sobre a possibilidade ou não uniformização dos movimentos públicos de manifestação em torno de um objetivo comum (ou teleológico).

Relativo ao tema da finalidade, em análise aos movimentos de manifestação contemporâneos, notamos haver um— empasse teórico prático da classificação teleológica de uma reunião- citamos, para exemplificar, o caso peculiar das “Jornadas de Junho de 2013”. Esse movimento que surge em virtude das manifestações contra o aumento das passagens de ônibus que ocorriam em todo Brasil, com foco marcante em São Paulo; ocorreu, inicialmente, engajado pelo “Movimento Passe Livre” em razão do aumento abusivo das passagens de ônibus, a forte inflexão do governo em atender as demandas populares e o grande índice de violência policial.

Para Tavares Jr e Ferreira (2016) no início dos movimentos de junho de 2013, eram marcados por poucos atores, sendo em maior número estudantes, com pautas de protestos e lideranças definidas e normalmente conjugadas em torno do Passe Livre São Paulo (MPL-SP). Porém, como cita Dowbor e Szwako (2013, p.55) “[...] A luta pelo ‘passe livre’ transbordou a própria performance do MPL, tornando-se um ciclo de

protestos e sendo apropriado pelo público maior, a partir do momento em que a plateia acessou e criticou a reação desproporcional da polícia paulista [...]”

Nesse contexto, inicialmente o elemento teleológico destes protestos era claro e concentrado em torno de lideranças identificáveis com objetivos definidos, mas, segundo Magalhães (2013, p. 22) esse movimento cresce a um ponto de haver um empasse teórico de análise. Pois, assim se apresentavam as Jornadas de Julho: “sem líderes claros, autogestionário, anarquista, antissistema político e competidor em relação às mídias tradicionais” (MAGALHÃES, 2013, p.22). Para Tavares Jr e Ferreira (2016) diversos movimentos exibem, atualmente, desafios de análise de finalidade semelhante como: Ocupa Wall Street, a Juventude à Rasca, Los Indignados, a Primavera Árabe, dentre outros movimentos de reivindicações contemporâneos que têm suas lideranças dispersas (ou até mesmo ausentes) e concentram diversas finalidades.

Essa indefinição da finalidade das Jornadas de Junho de 2013, de certo modo, reflete a própria sociedade brasileira heterogênea em suas demandas (ABRANCHES, 1988) conjecturando também o problema da organização urbana e das demandas sociais nos centros urbanos. Conforme Bauman “as cidades se transformaram em depósitos de problemas causados pela globalização” (BAUMAN, 2009, p.32), de tal forma que as manifestações sociais não são uniformes em suas finalidades nem em seus membros, mesmo que, por vezes, protestem conjuntamente. Ante a essa breve explanação nasce na prática uma dificuldade em adequar a caracterização do conceito de reunião pelo elemento teleológico.

Esse problema necessita de uma análise *in loco e in caso* já que a dinâmica social e sua fluidez colocam em crise qualquer classificação que tente moldar as manifestações públicas numa perspectiva positiva de conceitualização quanto a sua finalidade. Sendo assim, as reuniões em seu sentido constitucional, embora sejam um direito de exercício coletivo, estão categorizadas como um direito individual e de tal modo podem ser exercício. Logo, a falta de uma concordância clara e objetiva de interesses entre os membros não é razão suficiente para a desqualificação de uma reunião para um mero agrupamento populacional.

Nesse sentido coloca Pontes de Miranda (1967) “[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)”.

Complementado por Silva (2014 p.267, grifo nosso) “ [reunião] Não é propriamente um agrupamento organizado, **como, às vezes, se diz[...]** a aproximação, dá-se pela **simples atração do objetivo comum, que sequer precisa ser definido [...],porém, a mera curiosidade em face de acontecimentos não é suficiente para dar ao agrupamento o seu sentido de reunião**”. Desse modo deve haver uma flexibilidade quanto a determinação da reunião pelo seu elemento finalístico (MIRANDA, 1967; SILVA, 2014).

Outro importante elemento construtivo e diferenciador do termo – reunião- é referente a sua questão temporal. A reunião, em sentido constitucional, é necessariamente temporária, ela se perfaz em um espaço de tempo delimitado em um local público, não há *animus* definitivo em sua realização. Por isso mesmo, ela não gera, via de regra, a violação ao direito de “ir e vir” de determinadas pessoas quando ocorrem de ocupar vias públicas. Mas uma limitação temporária e razoável ao contexto democrático de um Estado de direito, não havendo a exclusão desses direitos, mas o sopesamento uma vez que se tratam de princípios (ALEXY, 2008), por obvio são necessário limites e regras a essas manifestações como serão balizadas no capítulo 4.

Sobre o elemento temporal do termo reunião, para Silva (2014, p. 267), “a reunião é, por outro lado, uma formação grupal passageira, no que ela se estrema da associação, que é organização permanente e de base contratual, fundada, portanto, no acordo de vontades dos ardentes”. Em Mendes *et. al.* (2018) esse é o fator diferencia entre o direito disposto no XVI da CF de 88 com o direito de associação (art. XVII, CF88). Nesse sentido, explica Ferreira Filho (1982, p. 282) que “se o agrupamento adota laços duradouros, passa da reunião para o campo da associação”.

Para haver uma reunião no sentido constitucional é necessário também que haja um elemento subjetivo (agrupamento de pessoas) somado ao elemento formal (coordenação dessas pessoas em um determinado local) (MENDES *et. al.*, 2018; SARLET *et. al.* 2018; SILVA 2014; MIRANDA 1967). Referente ao elemento subjetivo da reunião (os participantes), destacamos que não é necessário participação de um líder ou coordenador do evento, essa exigência não encontrada nem no direito nacional quando nas diretrizes interacionais. Uma vez que, as manifestações públicas podem ocorrer tanto advindas de movimentos sociais, havendo assim uma liderança estruturada a quem, normalmente, responde e elabora as pautas das manifestações. Quanto de modo mais disperso, por exemplo quando convocadas pelas redes sociais realizada através de compartilhamentos mútuos (como no *facebook, twitter, instagram*) não havendo assim

um líder ou gestor do ato público, mas apenas a determinação do local onde ocorrerá e uma pauta normalmente genérica.

Relativo à questão de haver ou não uma liderança nos movimentos de manifestações públicas (reunião). Embora seja um elemento facilitador do diálogo entre as autoridades do Estado e os manifestantes, não pode ser exigida como um elemento essencial, não sendo um limite razoável, uma vez desencorajaria tais movimentos. Citamos o seguinte caso relatado pela ONG Artigo19

A Polícia Militar tentou impedir que os manifestantes saíssem do vão do MASP, mas os manifestantes interditaram uma via da paulista a partir das 19h. Segundo o Jornal a Folha de S. Paulo, o **tenente-coronel Marcelo Pignatari chegou a exigir que uma liderança se apresentasse, caso contrário a Polícia Militar não deixaria a manifestação prosseguir, exigência essa que não encontra qualquer respaldo na legislação pátria ou internacional.** (ARTIGO19, 2017, p. 22, grifo nosso)

Pertinente ao elemento de coordenação da reunião (elemento formal), ele é referenciado ao momento presente do acontecimento da reunião, e não aos atos convocatórios (divulgação e organizações prévias). Alusivo a este ponto, o elemento de coordenação é desejável por dois motivos, pelo motivo jurídico, sendo um direito individual de expressão coletiva deve haver um agrupamento de pessoas em local específico (mesmo que dele se desloquem em marcha). Pela segunda razão há de se citar o poder de constrangimento e influência política discursiva que grandes massas populacionais em atos de manifestação têm conseguido ao longo do curso histórico.

Ante ao exposto passamos a compreender o termo reunião em sentido constitucional como uma formação essencialmente política configurada pela união de pessoas, que podem ou não coadunar de objetivos comuns ou que buscam na coletividade a oportunidade de expressar seu posicionamento político adentrando a esfera pública. Essa reunião precisa ocorrer em um local público, sendo temporária e produzindo um processo de linguagem coletiva.

3.2 Conceito de "pacífica"

O termo -pacífica-, na construção semântica do art. 5º inc. XVI da CF 88, ocupa o lugar de um adjetivo no qual se liga ao substantivo “reunião” indicando-lhe um atributo. Sendo entendida majoritariamente como uma reunião “não violenta”, a qualidade de pacífica é uma antítese a violência física (a pessoa ou/e ao patrimônio) como será debatido. Juridicamente este adjetivo funciona como uma condicionante de exercício do

direito de reunião, já que não há de falar (em termos de proteção constitucional) de uma -reunião não pacífica-, este tipo de reunião não gozaria da proteção fundamental e, tão logo, não seria quiçá denomina de reunião (sem seu sentido constitucional).

Certamente, reside entorno da subjetividade sobre o adjetivo “pacífico” a grande celeuma ao direito em comento. Esse atributo embora contenha um elemento objetivo de análise que seja: a ausência de violência física. Tem, contudo, abrigado abstrações hermenêuticas que relativizam a qualidade de pacífico das reuniões por outros critérios que não só o da violência física. Por vezes, essa relativização demonstra uma análise baseada em uma percepção política e moral do agente aplicador da lei, daí a necessidade de regras que oponíveis a estas abstrações.

Em Mendes *et al.* (2018) afirmam que o termo “pacífica” é um elemento objetivo do direito em debate, conforme citam “reunião pacífica é aquela que não se devota à conflagração física”; em Silva (2014, p.268) passa a significar uma reunião “ sem armas com vedação à reunião de bandos armados com intenções belicosas”. As definições normalmente tomam como ponta de partida o respeito as normas penais para definir certos limites ao termo pacífico. Porém, o debate transcende o campo do direito positivo, a definição de pacífico é também uma questão política, social e econômica. Para termos a análise desse termo utilizaremos inicialmente do direito comparado com o exame de alguns julgados de cortes internacionais, comparáveis ao direito brasileiro, em seguida será estudada a jurisprudência do STF e doutrina.

Um caso emblemático sobre direito de reunião foi julgado pelo Tribunal Constitucional Espanhol via o STC 59/1990. Em um breve resumo, tratava-se de um pedido de anulação (ao final provido) de uma decisão em segunda instância que condenava um grupo de manifestantes pelo delito de deturpação a ordem pública (artigo 246 do Código Penal Espanhol) devido a protestos pacíficos em uma rodovia federal no qual se restringia o livre fluxo de veículos. Os recorrentes alegavam abrigo na proteção do art. 21 da Constituição Espanhola ao passo que a acusação tentava descaracterizar o caráter pacífico e legítimo da reunião afirmando que a ocupação das rodovias para protestos seria um caso de adequação penal por se tratar de uma deturpação (ESPANHA, 1990)

No caso em comento, que é comparável ao direito brasileiro (MENDES, *et al.*, 2019), afirma-se que o direito livre locomoção (liberdade de ir e vir) que também é um

direito fundamental e como tal goza da mesma hierarquia do direito de reunião, devido ao princípio da unidade constitucional, ele não foi violado. Mas sim, momentaneamente restrito, no mais, aqueles que saem em viagens lidam com diversos imprevistos aos quais não se limitam a possibilidade de uma manifestação pública, esses possíveis obstáculos fazem parte dos ônus de se viver em comunidade.

Essa suspensão temporária do direito de ir e vir não caracteriza uma violação. Sendo insuficiente para que se configure um ilícito penal e com isso a reunião deixe de ser pacífica. Os manifestantes também mostraram a necessária flexibilidade e ponderação no uso do direito (ESPANHA, 1990). Por exemplo, permitindo que casos -urgentes- passassem livremente pois, não haveria proporcionalidade, em uma manifestação bloquear o trânsito de ambulâncias uma vez que o direito à vida é um bem jurídico mais valioso, conforme Alexy (2008) sendo considerado um princípio maior dentro de um processo de ponderação.

Na sentença proferida pela Suprema Corte Espanhola, o tribunal afirma que o direito de reunião é legítimo e no caso em questão estava constitucionalmente amparado, permitindo assim que os praticantes realizem suas atividades em locais públicos. Complementa que esse direito, tem sido reconhecida pelas Constituição modernas como um dos direitos fundamentais imprescindíveis a democracia constitucional (o Estado de direito) (ESPANHA 1990).

Conforme Gavara de Cara (1994) o caso não poderia ter sido tipificado como crime, à medida que só se deveriam usar as normas de direito penal se não existisse outro meio eficiente para solucionar o conflito, ademais, havia bens da mesma hierarquia a serem tutelados, ambos direitos fundamentais. Desse modo não houve “deturpação da ordem pública” mesmo que a palavra “deturpação” pudesse, na prática, gerar possíveis interpretações no campo da matéria penal, os protestos não eram torpes (desvirtuados). Sendo endivida a utilização da analogia para tipificar uma conduta como crime ou agravar o seu tratamento em matéria penal (MENDES, *et. al.*, 2018), principalmente quando se trata de um legítimo exercício de um direito constitucional. E mesmo diante significados polissêmicos da linguagem não pode se interpretar “fora do quadro das significações possíveis das palavras” (DIAS, 2004, p.177) para tipificar um ato social legítimo como crime.

O que observamos como mais importante nesse julgado, ao que pese no tópico da presente dissertação, reside no fato de que a Corte Espanhola descaracteriza o argumento

de perturbação da ordem pública (a tese da acusação) pela técnica de ponderação entre os direitos levando em conta o contexto democrático. Conforme o seguinte trecho:

El ejercicio de este derecho en lugares de tránsito público lleva inseparablemente aparejado la alteración del normal orden ciudadano. Bien es cierto que los derechos fundamentales no tienen un carácter absoluto; su ejercicio está sometido a determinados límites. Uno primero lo establece la propia Constitución en el orden público; pero no toda noción del orden público puede justificar restricciones del derecho de manifestación, especialmente mediante sanciones penales, sino tan sólo aquellos que tengan tal entidad que atenten contra los principios básicos de convivencia en una sociedad democrática, como pueden serlo aquellas manifestaciones tendentes a alterar la seguridad del Estado o de los demás ciudadanos o que pongan en peligro sus vidas o sus bienes. Por tanto, no sería suficiente con que se altere el orden público (que siempre se altera), sino que además es necesario que dicha alteración suponga «un peligro cierto para las personas o los bienes» (ESPANHA, 1990, in OE numero 107, de 04 de maggio de 1990)²⁵

Para a Suprema Corte Espanhola o argumento de que o direito de um grande número de pessoas (que estavam na rodovia) estaria sendo violado pela manifestação pública, não pode ser acatado com a finalidade de definição de um ilícito, interpretando a norma *pro homine* em favor dos manifestantes. Julgar um princípio mais importante que outro em razão do número quantitativo de usuários é errôneo (ALEXY, 2008) e viola o princípio da justiça social, retomando a democracia como um governo de maiorias (RAWLS, 1971; BÜHLMANN, et al. 2008). Vale destacar que os direitos e garantias fundamentais são opineis, inclusive, as maiorias e essas devem respeitá-los. (SILVA, 2014; MENDES *et. al.*, 2018; CANOTILHO 1982). Do caso STC 59/1990 cita-se a seguinte sentença:

La Sentencia impugnada, al desconocer el comportamiento pacífico de los manifestantes, la escasa limitación del derecho de los conductores ante la brevedad de la ocupación y su carácter parcial, así como la acreditada posibilidad de dejar el paso libre a quienes lo solicitaron y la existencia de vías de tránsito alternativo; al ignorar, en suma, todas estas circunstancias en orden a actuar el *ius puniendi* del Estado, resulta ser manifiestamente desproporcionada, puesto que no ha efectuado un adecuado juicio de ponderación entre el libre ejercicio del derecho de manifestación y sus límites constitucionales, exigidos por el art. 21 de la Constitución, por lo que hemos de declarar vulnerado el derecho fundamental de «reunión pacífica y de manifestación» del art. 21 de la Constitución. 1.º Declarar la nulidad de las

²⁵ O exercício desse direito em locais de transporte público está inseparavelmente associado à alteração da ordem normal na rotina dos cidadãos, e é verdade que os direitos fundamentais não têm um caráter absoluto; seu exercício está sujeito a certos limites. Em primeiro estabelecido pela própria Constituição em ordem pública; mas nem toda noção de ordem pública pode justificar restrições do direito de protestar, especialmente através de sanções penais, mas apenas aquelas que têm tal entidade violam os princípios básicos de coexistência em uma sociedade democrática, como podem ser aquelas manifestações tendendo a alterar a segurança do Estado ou de outros cidadãos ou que ponham em perigo a sua vida ou a sua propriedade. Portanto, para tipificar como crime não é suficiente que a ordem pública seja alterada (o que sempre acontece), mas também é necessário que essa alteração implique "um certo perigo para pessoas ou bens". (tradução livre)

Sentencias de 24 de octubre de 1987, dictadas por la Sala Segunda del Tribunal (ESPAÑA, 1990, in OE número 107, de 04 de maggio de 1990)²⁶

A questão do exercício do direito de reunião e a interrupção do tráfego de veículos é o transtorno mais comumente associado em muitos países. Para Maina Kiai, relator especial das Nações Unidas sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação (ODIHR/OSCE, 2012. p 37), declarou que “o livre fluxo de tráfego não deve automaticamente ter precedência sobre a liberdade de reunião pacífica”. Além disso, o relator aponta para a decisão do Tribunal Constitucional Espanhol em sua afirmação de que “em uma sociedade democrática, o espaço urbano não é apenas uma área de circulação, mas também participação”. A ideia de participação inclui não só a utilização, mas a possibilidade de diálogo e práticas políticas.

A esse respeito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos indicou que “as instituições competentes do Estado têm o dever de projetar e gerenciar os procedimentos para facilitar o exercício do direito de reunião, por exemplo o redirecionando o tráfego de pedestres e veículos em uma determinada área” (OEA, 2009). Ainda relativa à questão do tráfego de veículos, a ONG Artigo 19 alerta que a preservação do fluxo normal do trânsito e a liberação das vias têm sido utilizadas como justificativas para a ação violenta da polícia durante os protestos, mesmo quando os manifestantes bloqueiam as vias de forma totalmente pacífica. (ARTIGO 19, 2015 p. 29)

Ainda utilizando do direito comparado para esclarecer melhor o debate em volta do adjetivo -pacífico- citamos o caso *Brandenburg v. Ohio*, um contencioso julgado pela Suprema Corte Americana. Nesse caso, de nº 395 US 444 de 1969, incidi diretamente sobre a interpretação da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que Conforme Fallon (2007) essa emenda reflete o valor primordial da liberdade de expressão nas democracias liberais ao redor do mundo. E cujo texto consta da seguinte forma:

²⁶ A Sentença impugnada, ignorando o comportamento pacífico dos manifestantes, e se limita a averiguar o direito dos condutores, ante à brevidade da ocupação e sua passividade, bem como a possibilidade ponderada de deixar a passagem livre àqueles que a solicitaram e, também a existência de rotas alternativas de trânsito; foram ignoradas na sentença, , enfim, todas essas circunstâncias deveriam ter sido levados em conta para apuração no *ius puniendi* do Estado, desse modo revela-se manifestamente desproporcional, uma vez que não fez um juízo de ponderação adequado entre o livre exercício do direito de manifestação e seus limites constitucionais, exigido pelo Estado. art. 21 da Constituição, para o qual devemos declarar violado o direito fundamental de "reunião pacífica e demonstração" do art. 21 da Constituição. 1. Declarar a nulidade dos acórdãos de 24 de outubro de 1987, proferidos pela Segunda Câmara do Tribunal (ESPAÑA, 1990, no número OE 107, de 04 de maio de 1990). (tradução livre)

“O congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringindo a liberdade de expressão, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se **reunirem pacificamente**, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas” (EUA, 2019, grifo nosso).

Nesse caso Clarence Brandenburg, o líder da *Ku Klux Klan* em Ohio, foi acusado de promover discursos racistas, antissemitas e de ódio em suas manifestações públicas no ano de 1964. Sendo assim acusado pelo Estado de violar o *Ohio's Criminal Syndicalism Statut*, multado em US \$ 1.000, e com risco de ser condenado a prisão. Na sua apelação, Brandenburg, alegou a inconstitucionalidade do *Ohio's Criminal Syndicalism Statut* com fulcro na violação a Décima Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, mas o tribunal de apelação de *Ohio* rejeitou seu pedido por entender não haver nenhuma questão de debate constitucional. Fato este que o fez recorrer a Suprema Corte Americana. (EUA, 1969)

A recurso foi julgado e provido pela Suprema Corte Americana no ano de 1969. A decisão foi proferida modo *per curiam*, não há no texto os votos em separados pelos juízes, mas sim, um texto corrido prolatado em nome da própria Corte. Nesse caso firmou-se a seguinte tese para se considerar, ou não, uma reunião pacífica. A Corte passou a entender que só não seria pacífica se “o discurso é dirigido a incitar ou a produzir iminente ação ilegal” (EUA, 1969 p. 447). Conforme o seguinte trecho:

"the mere abstract teaching [...] of the moral propriety or even moral necessity for a resort to force and violence is not the same as preparing a group for violent action and steeling it to such action." (EUA, 1969 p. 297-298)²⁷

Para Chemerinski (2006) a decisão da corte foi baseada em três pressupostos de adequação, aos quais seriam o limiar entre licitude ou ilicitude dos atos de manifestação. São eles: 1) a possibilidade de um dano eminente (fundado em um real temor); 2) a probabilidade de produzir um ilícito penal; 3) a intenção de causar iminentemente essa ilegalidade. Somando assim três critérios: a eminência (que incide sobre risco) a probabilidade (que incide sobre o agir) e a intenção (que incide sobre o agente) haveria então a possibilidade de o Estado interferir nos direitos protegidos pela primeira emenda, já que não mais seria pacífica a reunião. (EUA, 1969)

²⁷ "O mero ensinamento abstrato [...] da propriedade moral ou mesmo da necessidade moral de recorrer à força e à violência não é o mesmo que preparar um grupo para a ação violenta e fortalecê-la para tal ação". (Tradução livre)

Em resumo dos casos supracitados, para Mendes *et. al.* (2018), na Corte Espanhola o caráter -não pacífico- se refere a: “todas as manifestações em que possam ocorrer tanto violências físicas como morais com alcance intimatório para terceiros”. Já nos Estados Unidos “[...] o critério é algo diferente, reuniões em que se advogam atividades ilícitas são toleradas, contanto que a proposição não incite, não produza nem seja apta para gerar iminente ação ilegal” (2018, p. 433). Relativa à decisão da Corte dos Estados Unidos, deve-se levar em consideração o ano de sua publicação, a evolução jurídica e cognitiva dos direitos humanos, e que, atualmente, os limites as liberdades individuais não mais comportam esse tipo de conflito (discurso de ódio sob o pretexto de liberdade de expressão) sejam individuais ou em grupo (manifestações). Atinente a esse conflito entre liberdades fundamentais, no Brasil, citamos o seguinte pronunciamento:

Min. Gilmar Mendes: “Assinale-se que a ideia de conflito ou de colisão de direitos individuais comporta temperamentos. É que nem tudo que se pratica no suposto exercício de determinado direito encontra abrigo no seu âmbito de proteção. Destarte, muitas questões tratadas como relações conflituosas de direitos individuais configuram conflitos aparentes, uma vez que as práticas controvertidas desbordam da proteção oferecida pelo direito fundamental em que se pretende buscar abrigo” (Extradição n. 896, Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática proferida pelo Min. Presidente Gilmar Mendes, julgamento em 11-7-2008, DJE de 5-8-2008).

Em conformidade com o *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (OSCE-ODIHR, 2010) afirma-se sobre tema aplicado ao direito de reunião que:

Only peaceful assemblies are protected. An assembly should be deemed peaceful if its organizers have professed peaceful intentions and the conduct of the assembly is non-violent. The term “peaceful” should be interpreted to include conduct that may annoy or give offence, and even conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties²⁸. (OSCE-ODIHR, 2010 p.16)

Outro elemento delimitador sobre o termo “pacífico” é referente a ausência de armas nas reuniões públicas como uma determinante para sua licitude (SILVA, 2014, LIPMANN, 1999; MENDES *et. al.*, 2018). Sobre o tema, embora a licitude da reunião não seja expressa prevista na CF88 (MENDES, *et. al.*, 2018) ela é constantemente abordada pela doutrina e jurisprudência. Relativa à delimitação do que venha a ser considerado -armas- entendem-se “àquelas de fogo, como também alude às armas brancas

²⁸ Apenas reuniões pacíficas são protegidas. Uma reunião deve ser considerada pacífica se seus organizadores professarem intenções pacíficas e se a conduta da reunião não for violenta. O termo “pacífico” deve ser interpretado de forma a incluir condutas que possam incomodar ou provocar, e mesmos condutas que dificultem ou obstruam temporariamente as atividades de terceiros. (Tradução livre)

e aos instrumentos que, **desvirtuados da sua finalidade, estejam sendo usados como meios de agressão** (bastões de baseball, produtos químicos etc.)” (MENDES, *et. al.*, 2018, p. 434, grifo nosso).

Sobre o assunto, o porte de armas de fogo no Brasil é regulamentado pela Lei 10.826/03, cuja regas são mais rigorosas, à medida que a posse e regulamentada pelo Estatuto do desarmamento somado ao Decreto n°. 5.123, de 2004. Esses atos normativos traçam limites e condicionantes sobre uso de armamento de fogo em território nacional. Desse modo, podemos afirmar que uma reunião pública que viole os artigos 14 e 16 do Estatuto do Desarmamento seria considerada paramilitar, quesito esse expressamente vedado pela CF88 em seu art. 5° XVII.

Seguramente, o uso de armas de fogo é considerado um risco a toda sociedade sendo incompatível com direito do art. 5° XVI da CF de 88. Porém, é importante citar o seguinte posicionamento de J. Celso de Mello (1997) ao afirmar que o fato da presença avulsa de indivíduos armados localizados em meio aos protestos públicos (reuniões) não pode ser causa da dissolução do evento como um todo, há de se usar da proporcionalidade e aplicar o direito penal a quem de fato estejam cometendo o ato violador. Destarte há apenas de retirar essas pessoas da reunião e averiguar na esfera penal a sua conduta, sendo essa medida necessária e proporcional a manutenção da paz pública e a sustentação do caráter pacífico a reunião.

Para Christof Heyns, relator do *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, afirma que o uso de armas de fogo pelos agentes aplicadores da lei para retirar manifestantes não pacíficos e armados dos protestos públicos é possível. Porém há de respeitar as diretrizes e normativas sobre segurança pública. Desse modo o Estado deve obedecer ao princípio de não ingerência na reunião (obrigação de não fazer). A menos que se tenham evidentes demonstrações de que a manifestação é violência, e assim necessita medidas preventivas e protetivas. No mais, o manifestante que porta armas não pode invocar a presunção da pacificidade.

Delimitar o atributo de pacífico pela ausência de armas requer uma maior observação, à medida que as armas não se esgotam naquelas tipificadas na Lei 10.826/03. Para Silva (2014, p. 2014), ao descrever uma reunião lícita, o mesmo, infere ao termo - armas- a seguinte redação “[são aquelas que] denotem, a um simples relance de olhos,

atitudes belicosas ou sediciosas”. Em Mendes *et. al.* (2018) são descritas como instrumentos usados como meios de agressão (qualquer que seja o instrumento). Para os autores a arma se configura pela desvirtude de finalidade de um instrumento qual passa a ater potencial de realizar violência.

Desse modo o porte dos armamentos denominados de “armas brancas²⁹” poderia configurar um fato típico penal e assim retirar a qualificação pacífica de uma reunião. Essa questão torna-se pertinente uma vez, como denunciado pelos órgãos internacionais (ANISTIA INTERNACIONAL 2016, 2018, ACNUDH, 2017, JUSTIÇA GLOBAL, 2017 2017), muitos manifestantes são detidos nos protestos acusados de porte de arma branca. Diante dessa questão levantamos a seguinte reflexão, nos protestos de população indígena, que utilizem seus instrumentos históricos ou nos protestos de agricultores que levem seus instrumentos de trabalho seriam de *per se* considerados violentos, logo, não pacíficos?

O conceito legal de arma branca é previsto no artigo 3º, XI, do decreto 3665/2000 (R-105), esse decreto regula os produtos controlados e a sua fiscalização sob responsabilidade do exército brasileiro. E dispõe no art. 3º “Para os efeitos desta adequada aplicação, são adotadas as seguintes definições: [...] IX - arma: artefato que tem por objetivo causar dano, permanente ou não, a seres vivos e coisas; [...] XI - arma branca: artefato cortante ou perfurante, normalmente constituído por peça em lâmina ou oblonga”. Não há uma definição *numerus clausus* do que venha a ser uma arma branca, mas como citado por Mendes *et. al.* (2018) seria o instrumento que é usado de modo a causar dano, nesse sentido há de se analisar a intensão do agente em utilizar desse instrumento de modo ofensivo a sociedade.

A questão das “armas brancas” abarca um grande número de possibilidades de utensílios a serem classificados como de periculosidade. Tanto na doutrina, quanto na jurisprudência não há um consenso ou uma lista do que venha a ser considerada como arma branca. Como por exemplo corre no direito português, cuja enumeração, não exaustiva, foi realizada pela lei Nº 5/2006 DE 23-02, a qual destacamos:

²⁹ Destacamos aqui que o termo “armas brancas” encontrasse ultrapassado por revelar um conteúdo axiológico e gramatical preconceituoso, sendo utilizado, de modo mais correto, o termo “armas de menor potencial ofensivo”.

“art. 2) d) As armas brancas ou de fogo dissimuladas sob a forma de outro objecto; e) As facas de abertura automática, estiletes, facas de borboleta, facas de arremesso, estrelas de lançar e boxers; f) As armas brancas sem afectação ao exercício de quaisquer práticas venatórias, comerciais, agrícolas, industriais, florestais, domésticas ou desportivas, ou que pelo seu valor histórico ou artístico não sejam objecto de colecção.

Ainda utilizando do direito português para a questão relativa ao porte de armas brancas e sua configuração como um fato típico penal, chegou ao Tribunal da Relação de Coimbra no processo 10/16.6GAPNH.C1, no qual Corte profere o seguinte acórdão:

I - A detenção de arma proibida é um **crime comum, de perigo abstracto e de mera actividade, cujo bem jurídico tutelado é ordem, segurança e tranquilidade pública**, ou seja, a segurança da comunidade, face aos riscos da livre circulação e detenção de armas proibidas, para o qual o legislador estabeleceu várias molduras penais, em função do grau de perigosidade dos materiais e instrumentos que constituem o seu objecto. II - **Podemos assim distinguir três tipos ou grupos de armas brancas**: - Os objectos ou instrumentos portáteis dotados de lâmina ou outra superfície cortante, perfurante ou corto-contundente, de comprimento igual ou superior a 10 cm; - As facas de abertura automática ou de ponta e mola, as facas de arremesso e os estiletes com lâmina ou haste, independentemente das suas dimensões; e, - Os objectos destinados a lançar lâminas, flechas e virotões. (PORTUGAL, 2016, grifo nosso)

Nesse acórdão os exemplos postos de sobre as armas brancas, e sua classificação com um perigo em abstrato, podem ser aplicadas as manifestações públicas para que assim sejam estabelecidos critérios objetivos e regulamentáveis facilitando assim a questão das definições sobre armas brancas. No Brasil, diferente de Portugal, não há de modo claro essas especificações, no caso hipotético, de uma reunião (manifestação pública) os manifestantes estarem, por exemplo, portando utensílios rurais (como enxadas, foices), ou em um caso de um protesto realizado por índios e estes portarem instrumentos típicos de sua cultura (como arcos, lanças) por si esses instrumentos não poderiam ser considerados como “armas brancas”.

Pois, conforme art. artigo 3º, XI, do decreto 3665/2000 IX - arma: artefato que tem por objetivo causar dano”, ou seja, não basta o objeto: deve haver o *animus* do agente. Assim, conforme atual legislação, essas hipotéticas reuniões não perderiam de imediato seu caráter pacífico, se não houvesse um fundado temor de risco e violência. Para confirmar essa tese citamos o seguinte julgado do STF³⁰

³⁰ Habeas Corpus. Ato infracional correspondente ao porte de arma branca imprópria – art. 19 da Lei das Contravenções Penais. 2. A questão constitucional debatida teve repercussão geral reconhecida (ARE 901.623 RG - Edson Fachin, j. 22.10.2015). O extraordinário pende de julgamento, sem determinação de suspensão de processos (art. 1.035, § 5º, do CPC). Feito em fase de cumprimento de medidas

RHC 134830 / SC - SANTA CATARINA. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS: Não há previsão na legislação acerca da necessidade de licença de autoridade pública para porte de arma branca. **Norma penal em branco, sem o devido complemento**. Sua aplicação, até que surja a devida regulamentação, resta paralisada. 5. Dado provimento ao recurso a fim de julgar improcedente a representação para apuração de ato infracional. (BRASIL, 2016, grifo nosso)

Em vista disso, os objetos utilizáveis, desde que não sejam armas de fogo, e não tenha a intenção de coagir, intimidar ou amedrontar aos demais, de imediato não desconfiguram necessariamente o elemento pacífico da reunião. Sendo necessário ocorra também o elemento subjetivo correspondente a vontade do agente, conforme atual legislação.

Outro importante ponto sobre os limites ao termo pacífico é referente ao uso de mascaradas em protestos e se tal fato seria um fator limítrofe da licitude de uma reunião pública. Na Alemanha, após § 17a II da *VersammlG*, a utilização de disfarce (ou qualquer outro meio de ocultar a identificação civil em protestos) passou a ser considerada uma ofensa penal, sendo adotado na maioria dos estados alemães. De acordo com § 27 . II e § 29 . II *VersammlG*, há a possibilidade prisão até um ano para quem violar, salvo em Schleswig-Holstein onde o uso de máscaras desde 2015 é apenas uma contravenção , que é punível com 1500 €.

No caso do Brasil temos como exemplo a Lei Estadual 6.528/2013, da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, que fornece regras para manifestações públicas e na lei proíbe o uso de máscaras, em especial para coibir as ações dos chamados “*black blocs*”. A lei estadual foi questionada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) em ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) propostas pelo Partido da República (PR) e pela seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ). O TJ-RJ julgou a lei como constitucional, sendo interposto um recurso extraordinário (RE) dirigido ao STF no qual reconhece sua repercussão geral (ARE 905149).

Nesse recurso a parte recorrente alega violação ao art. 5º em seus incisos II, IV, e XVI, da Constituição, bem como aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade sobre a proibição de mascaradas nos protestos. Ao declarar e reconhecer a questão

socioeducativas. Prosseguimento do julgamento do habeas corpus. 3. Princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX). Garantia constitucional que se estende aos campos do direito das contravenções penais e do direito infracional dos adolescentes. 4. Art. 19 da Lei das Contravenções Penais: “trazer consigo arma fora de casa ou de dependência desta, sem licença da autoridade” (BRASIL, 2016)

constitucional e sua repercussão geral, o STF entende que o debate recai sobre o art. IV da CF88, pois se trata da discussão relativa vedação ao anonimato na liberdade de expressão, embora, repercuta diretamente do direito art. XVI (BRASI, 2016). Esses fatos nos levam a seguinte ponderação: que todo ato público de manifestação é necessariamente um ato de manifestação de pensamento, mesmo que sejam direitos diferentes.

O caráter do anonimato não pode ser um atributo qualificante para uma reunião pacífica, a menos que seja utilizado de modo abusivo e desvirtuado, como lembrada a máxima do direito francês, citado por Jose Afonso da Silva (2006, p. 37), “o direito cessa onde o abuso começa”. Assim, as máscaras não impedem propriamente o reconhecimento civil dos indivíduos, pois esse pode ser realizado por documentação. Ademais, as máscaras não são características de ilicitude e não tem potencial ofensivo a bens jurídicos. Porém, se o “anonimato” é utilizado (por mascaras, pinturas, dentre outros meios) com finalidade ilícita, este não há de ser acobertado pela proteção constitucional. Como nos lembra Greco o anonimato em seu caráter lícito “não permite o abuso, devendo ser responsabilizado criminalmente aquele que, sob **a falsa argumentação da liberdade de manifestação do pensamento, produzir dano, por exemplo, à honra de terceiros.** (GRECO, 2017, p. 261. grifo nosso)

As máscaras são utilizadas em festas públicas como no carnaval sem que isso venha a ser considerado um risco eminente. A ação de indivíduos ou pequenos grupos que usam para fins ilícitos, utilizando-as por receio de uma possível identificação civil por meio de sistemas tecnológicos, não pode repercutir em todos manifestantes. É desproporcional a proibição generalizada e as máscaras podem, inclusive, representar formas de protestos pacíficos, sendo essa medida proibitiva uma censura e estando em desacordo inclusive com a jurisprudência e as normas internacionais.

Para Martins (2018) a proibição de mascaras (o anonimato) seria uma censura desmedida do poder público. O autor cita o caso dos “*black-blocks*”, que são comumente categorizados como “violentos mascarados”. Afirmando que “[os *black-blocks*] caracterizados por ocultarem seus rostos em manifestações, têm tal escolha protegida pela liberdade de reunião, desde que cumpram os pré-requisitos do caráter pacífico e não porte de armas, que não procedam à violência física e que não causem dano ao patrimônio público ou privado” (MARTINS, 2018, p.461).

Outro ponto a ser levando em consideração é quanto ao conteúdo das reuniões como um fator determinante para sua qualidade de pacífica. Protestar pela descriminalização de determinado tipo penal (como a descriminalização do o aborto), ou pela liberação de uso de determinadas substâncias consideradas pelo Estado como ilícitas (caso da marcha da maconha) ou pela ressignificação de estigmas sociais (caso da marcha das vadias), dentre outros. Levantam dúvidas sobre os limites aos atos públicos de manifestação e sua liberdade de protestar que nos faz retornar ao debate em torno da liberdade de expressão nas reuniões.

Relativo ao conteúdo das reuniões como elemento essencial de sua licitude logo do seu atributo de pacífica, citamos aquelas reuniões que em sua substância de protesto incidem diretamente na luta pela modificação de tipos penais. A exemplo do movimento pela liberação da cannabis (marcha da maconha) e o movimento pela descriminalização do aborto. Ambos frutos de movimentos sociais organizados e com pautas definidas, mas, que constantemente são acusados e têm suas manifestações suspensas e dissolvidas e manifestantes detidos relativos à acusação de apologia ao crime (ARTIGO19, 2017)

Por Apologia ao crime, escrita no art. 287 do Código Penal, entende-se a ação de “enaltecer, realizar com afincos, engrandecer, glorificar[...] publicamente, bem como dizer respeito a fato criminoso ou a autor de crime” (GRECO, 2017, p. 1450). Dessa classificação se subtrai que a apologia não pode incidir sobre contravenções penais, uma vez que estas não se encaixam no conceito de “fato criminoso” (NORONHA, 2016; HUNGRIA, 2016). Esse tipo penal resguarda a possibilidade de várias interpretações hermenêuticas sobre o termo “apologia” em especial ante ao caso concreto e quando confrontado com os valores pessoais (morais e éticos) do judiciário e das demais autoridades públicas que acabam dando interpretações extensivas e imparciais ao núcleo.

Por esse motivo, de ampla e perplexa diversidade hermenêutica e a tensão entre a liberdade de expressão nas reuniões públicas e os limites a seu conteúdo, citamos caso da ADPF 187 que julga as popularmente conhecidas “marchas da maconha”. Essa ADPF resulta do pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR), para a interpretação conforme a Constituição do o artigo 287 do Código Penal, de forma a proteger o direito de liberdade de expressão e de reunião das manifestações que pleiteavam a legalização da substância. (BRASIL, 2012). Esse pedido da PGR nasce, dentre outros motivos, pelo

constante número de prisões e dissoluções de manifestações sobre a acusação de apologia ao crime e a discricionariedade de autoridades públicas em criminalizar as reuniões³¹.

O Min. Celso de Melo, relator da ADPF 187 afirma que essas prisões e dissoluções, do modo que estavam sendo realizadas, eram um afrontamento a liberdade de expressão e de reunião, e que o debate em questão (sobre a legalização de determinadas drogas) é um debate político e não uma questão de apologia a um crime. Citamos:

A Flagrante Afronta à Liberdade de Expressão 22. A liberdade de expressão é um dos mais importantes direitos fundamentais do sistema constitucional brasileiro. Ela representa um pressuposto para o funcionamento da democracia, possibilitando o livre intercâmbio de idéias e o controle social do exercício do poder. De mais a mais, trata-se de direito essencial ao livre desenvolvimento da personalidade humana, uma vez que, como ser social, o homem sente a necessidade de se comunicar, de exprimir seus pensamentos e sentimentos e de tomar contato com os seus semelhantes. (ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, p. 2)

Compreender o debate como político retoma a qualidade pacífica das reuniões uma vez que essas passam a serem lícitas e legítimas. Nessa ADPF 187 fica claro que as várias abordagens hermenêuticas do art. 287 do Código Penal e suas as múltiplas expressões semiológicas, além de revelar uma forte controvérsia constitucional, formando um cenário de incertezas exegéticas, não estava sendo interpretado levando em consideração os preceitos de liberdade de expressão constantes na CF 88. Nesse sentido afirma Zaffaroni (1991, p. 26):

“a disparidade entre o exercício de poder programado e a capacidade operativa dos órgãos é abissal, mas se por uma circunstância inconcebível este poder fosse incrementado a ponto de chegar a corresponder a todo o exercício programado legislativamente, produzir-se-ia o indesejável efeito de se criminalizar várias vezes toda a população”. (1991, p. 26)

Desse modo o STF, na citada ADPF 187 de 2011, utiliza para solucionar esse problema hermenêutico, o método de interpretação conforme a constituição. Aludimos o seguinte trecho “esse método, portanto, preserva a interpretação que se revele compatível com a Constituição, suspendendo, em consequência, variações interpretativas conflitantes com a ordem constitucional” (ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, p.15).

³¹ De acordo com a anexa Representação, a chamada ‘Marcha da Maconha’, em que manifestantes defenderiam a legalização da referida substância entorpecente, foi proibida por decisões do Poder Judiciário brasileiro, no ano de 2008, nas cidades de Curitiba (PR), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Salvador (BA), João Pessoa (PB) e Fortaleza (CE). Já no ano de 2009, o mesmo evento foi vedado por decisões judiciais nas cidades de Curitiba (PR), São Paulo (SP), Americana (SP), Juiz de Fora (MG), Goiânia (GO), Salvador (BA), Fortaleza (CE) e João Pessoa (PB). 10. As decisões, em geral, têm se assentado na equivocada premissa de que, como a comercialização e o uso da maconha são ilícitos penais, defender publicamente a sua legalização equivaleria a fazer apologia das drogas, estimulando o seu consumo (BRASIL, 2011)

Na jurisprudência do STF, é afirmado que direito, mesmo o direito penal, é passível de questionamento conforme Min. Ayres Britro “assim como outros ramos do direito público tem-se sua modificação diante o curso e a evolução histórica, desse modo e Nenhuma lei, seja ela civil ou penal, pode blindar-se contra a discussão do seu próprio conteúdo. (ADI 4.274, rel. o Min. Ayres Britto, DJe de 2-5-2012, p. 1).

Sendo assim, não há apologia quando se pretende debater e discutir a razão de existência de determinada lei no ordenamento jurídico vigente pela via das manifestações públicas. E não podem esses direitos dependerem de interpretações de cunho pessoal das autoridades aplicadoras da lei. Como assim escreve o Min. Celso de Mello “importante é não permitir que a livre manifestação de ideias fique subordinada a determinados conceitos impostos pela autoridade pública”. (ADI 4.274, DJe de 2-5-2012, p. 29). Sobre o caso, para Salert *et. al.* (2018)

STF, no caso conhecido como a “marcha da maconha”, 345 ao apreciar a configuração de ilícito penal em virtude de a liberdade de expressão (coletiva, mediante reunião e manifestação) ter sido utilizada para buscar, mediante sensibilização da opinião pública, a descriminalização do uso de drogas leves para consumo próprio, afastou a figura típica da apologia de crime, por considerar tal manifestação como coberta pelas liberdades de expressão, reunião e manifestação, não se podendo confundir, como decorre da fundamentação da decisão, manifestação pública em prol da descriminalização de determinado comportamento com a incitação à prática de tal ato, que, por sua vez, poderia, sim, configurar uma hipótese de discurso do ódio ou incitação ao crime não coberta pela liberdade de expressão. De qualquer sorte, ainda que se possa controverter – como dá conta produção bibliográfica que se produziu sobre o julgado – a respeito dos acertos e dos equívocos da decisão no caso concreto, 346 o fato é que o julgado do STF aponta – e quanto a isso de modo correto – no sentido da ilegitimidade constitucional do discurso do ódio ou incitação ao crime não coberta pela liberdade de expressão. (SARLET, *et al.* 2018, p. 533)

A Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que a “liberdade de expressão constitui um elemento primário e básico da ordem pública de uma sociedade democrática, o que não é concebível sem o livre debate e a possibilidade de vozes dissidentes serem plenamente ouvidas” (OEA, 1985, p. 69). Mas, como não os direitos fundamentais não são absolutos, há possibilidade de traçar limites oponíveis aos discursos de ódio em protestos públicos são viáveis e compatíveis coma a evolução jurídica e democrática. Conforme Sarlet *et al.* (2018), nesses casos, há um “substancial consenso no sentido de admitir restrições mais fortes na liberdade de expressão” quando o discurso é manifestamente ofensivo.

O debate aqui proposto demonstra que embora tenhamos elementos objetivos de análise do elemento “pacífico”, como ausência de violência física e a ausência de armas

de fogo. Há ainda diversas lacunas jurídicas e possibilidades hermenêuticas as quais acabam por gerar a violação ao direito em comendo. No mais, destacamos que as reuniões devem ser, em um primeiro momento, presumidamente legítimas, lícitas e pacíficas.

3.3 Princípios orientadores para defesa do direito de reunião e o dever do Estado

Os direitos fundamentais, como o direito de reunião, funcionam, também, como uma forma de garantir positivamente o exercício de liberdades individuais, sendo concebidos tanto como direitos de defesa como direitos de prestação, a concepção da união desses âmbitos atribui ao Estado o dever de proteger e também concretizar o exercício de tais direitos (HEINZ, 2016; MENDES, *et. al.*, 2018; SARLT, *et. al.*, 2018) Conforme Mendes *et. al.* (2018, p. 1018) “a concretização dos direitos de garantias às liberdades exige, não raras vezes, a edição de atos legislativos, de modo que eventual inércia do legislador pode configurar afronta a um dever constitucional de legislar”.

Uma lei em sentido formal não se configura como o único ato possível de se efetivar essa proteção, tampouco, representa a garantia concreta de que o ato legislativo de fato protegeria o direito. Essa proteção passa a ser efetiva à medida que o Estado reconhece o exercício pleno dos direitos fundamentais como fator estruturante do Estado Democrático e estabelecem parâmetros de atuação aos seus aplicadores da lei. Esses parâmetros devem ser balizados em torno de diretrizes internacionais de proteção aos direitos humanos, como assim advogamos no caso do direito de reunião, de modo a suprir a subjetividade na aplicação de princípios e na regulamentação.

O direito do art. XVI CF 88, assim como os demais direitos fundamentais, precisa de ações positivas do Estado para que se respeite, promova e garanta seu exercício. A análise desse subtópico se devota aos princípios e métodos que podem ser utilizados para nortear a proteção ao direito em tema de modo suficiente. Sobre essa questão para Salert *et. al.* (2018, p. 304) as noções dos deveres de proteção estatais em matéria de direitos fundamentais, acabou também sendo reconhecida a existência de um dever de proteção suficiente (a garantia de um patamar mínimo de proteção). Esse patamar mínimo supera a perspectiva de compreensão de um direito de reunião como meramente um direito de defesa (direito negativo) e se volta a uma análise qualitativa.

Nessa perspectiva qualitativa de análise do exercício de reunião, não basta apenas o seu livre exercício, este deve ser considerado legítimo e como tal contar com o apoio dos órgãos do Estado. Conforme Salert *et al.* (2018) esse patamar mínimo passa a ser

nomeado “proibição de proteção insuficiente”, referenciado também por Mendes *et al.* (2019), que para os autores “tem sido – em geral – considerada como sendo uma espécie de outra dimensão da proporcionalidade na condição de proibição de excesso de intervenção, [...] e de omissão ou atuação insuficiente do poder público” (SALERT, *et al.* p. 304). Em Christian Callies (2006) há de balizar essa análise tanto pela proibição de excesso (*Übermaßverbot*) quanto pela insuficiência de proteção (*Untermaßverbot*), as duas seriam prejudiciais ao exercício dos direitos fundamentais.

Sobre o tema do direito de proteção suficiente a Corte Constitucional alemã, via *BVerfGE* 88, 203, 1993, em sua jurisprudência, muito citada pela doutrina constitucional brasileira e pelo STF (in: ADIn 3510, rel. Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgamento em 29/05/2008, DJ 27/05/2010), afirma que o dever de proteção do Estado se divide em três critérios de ações assim classificados: *Verbotspflicht* (dever de proibir a conduta violadora), *Sicherheitspflicht* (medidas de defesa do Estado frente a terceiros) e *Risikopflicht* (dever de evitar riscos aos indivíduos facilitando o direito). Melhor explicado por Mendes *et. al.* (2018).

Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção: a) dever de proibição (*Verbotspflicht*), consistente no dever de se proibir determinada conduta; b) dever de segurança (*Sicherheitspflicht*), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas; c) dever de evitar riscos (*Risikopflicht*), que autoriza o Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico (MENDES, *et al.*, 2018, p. 1023).

Em vista disso, a Corte Alemã, para fins de realização do dever de proteção, o Estado deve tomar medidas suficientes de natureza normativa e efetiva que resultem na obtenção de uma proteção adequada, levando em conta interesses legais conflitantes. Reforçando a tese do direito de proteção como um direito fundamental citamos:

Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não-observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2, II, da Lei Fundamental (ADIN n.º 3.112/DF, DJe de 25/10/07. Voto do Min. Gilmar Mendes, pp. 9-10 e 11-12 e in ADI 3510/DF p. 609)

Conforme Luciano Feldens (2012) se deduz na proibição de infraproteção como um fator que exerce sobre o legislador o dever de legislar, quando um direito se encontra em grau suficientemente adequado de proteção. Desse modo “afastados tanto excessos

quanto déficits de proteção, atingimos a finalidade do sistema de proteção dos direitos fundamentais: uma proteção eficiente “não insuficiente e não excessiva” (FELDENS, 2012, p. 168).

O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, via *BVerfGE* 88, 203 (1993), conheceu que os elementos de proteção combinam tanto aspectos preventivos quanto repressivos por parte do Estado, e que essas medidas também são de natureza normativa em cujas se reconheça o possível conflito entre interesses legais. Contempla ainda a Corte que o dever proteção deve está aliado ao “dever de observação” (monitoramento). Por exemplo, no caso de uma regulamentação legislativa essa medida deve estar acompanhada de um sistema de averiguação dos resultados para saber se realmente se efetivou a proteção pretendida.

Outro ponto relevante, saindo da esfera legislativa de proteção, é referente a colisão de princípios e quando o dever de proteção é recorrido via o Judiciário. Para Robert Alexy (2008) tal questão retoma o debate sobre o sopesamento, o autor argumenta que os “princípios não disciplinam sua própria aplicação, e o sopesamento, portanto, ficaria sujeito ao arbítrio daquele que sopesa[...] levando ao subjetivismo e o decisionismo dos juízes” (ALEXY, 2008, p. 164). Em Alexy (2008), a ideia de proteção a liberdade do indivíduo, em um possível conflito entre princípios, não induz ao pensamento de qual deva ser mais importante. Mas, haverá casos em que a aplicação de ambos os princípios acarrete numa antítese de exercício, e que um deverá ceder para que o outro seja aplicado (lei de colisão) havendo a precedência momentânea de um princípio ao outro.

Para suprir as abstrações e parcialidades, tanto de uma possível regulamentação via ato legislativo próprio ou com formulação de diretrizes de políticas públicas e até mesmo educacionais. No caso do direito de reunião há uma série de diretrizes reconhecidas intencionalmente pelos órgãos de direitos humanos como princípios orientadores (ou medidas orientadoras) na relação do Estado com as reuniões constitucionais.

No *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (ODIHR, 2010) são elencados alguns dos princípios norteadores mais centrais ao direito de reunião, de modo a prevenir que haja violações por parte do Estado e seus órgãos, orientando condutas regulatórias. Estes princípios, que serão infra analisados, podem ajudar também superar o problema

acometido aos direitos fundamentais da proteção insuficiente (MENDES, et. al., 2018; CALLIES, 2006).

O primeiro princípio ao qual elencamos é o -princípio da presunção favorável a realização das reuniões- (ODIHR, 2010, p. 15) esse princípio não é explícito em diplomas interacionais, mas podemos encontrar sua importância uma vez que em um governo democrático o reconhecimento dos direitos e sua presunção de legitimidade deve se proceder em primeiro plano. O ODRIH (2010 p. 16) define que esse princípio deve proporcionar, na medida do possível, o exercício pleno do direito de reunião, qualquer coisa que não seja expressamente tipificada e proibida por lei deve ser presumida como permissível, e aqueles que desejam se reunir não devem solicitar a para essa obtenção fazê-la.

Tal princípio, em nível de América Latina, pode ser interpretado e extraído de alguns documentos orientadores como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), Artigo 1, sobre a obrigação em respeitar os direitos “sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza”, somado ao artigo 15 que trata do direito de reunião. Também podemos encontrar na Carta Democrática Interamericana (CDI, 2001), esse documento, *soft law*, se propõe a orientar planos conjuntos de combate as ameaças democráticas na América Latina. A CID dispõe em seu “Artigo 1 Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la”, somado ao seu “art. 2º [...] A democracia **representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente**, ética e responsável **dos cidadãos** em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional (grifo nosso).

Para Ramos (2018, p.401) a CID tem como objetivo “tratar de maneira ampla o direito à democracia, tanto no aspecto formal (eleições livres, periódicas e justas) quanto no aspecto material (ou substancial), que abarca a justiça social e o desenvolvimento sustentável”. E nesse aspecto substancial (ou material) cujo exercício de reunião passa a ser reconhecido.

A classificação para o princípio em comento descrita pela ODRIH (2010) acaba por generalizar alguns pontos. As reuniões são presumidamente legítimas e legais, uma vez que toda norma constitucional goza desses atributos(SILVA, 2014), no mais a Constituição Pátria abriga o princípio da legalidade no art. 5º, II e XXXIX, ou seja, essa

presunção legal das reuniões só poderia ser restrita por ato normativo, caso contrário seu exercício seria presumidamente lícito.

As medidas de segurança e de limitações são cabíveis, mas não ao arbítrio de autoridades públicas. Afirma Luiz Régis Prado que o princípio da legalidade também “rege a medida de segurança, sob pena de comprometer, seriamente, direitos e garantias individuais constitucionalmente assegurados (PRADO, 2006, p.37). No mais em respeito ao princípio da reserva de lei, o exercício do direito de tese é de exercício pleno conforme redação do art. 5º§ 1º da CF de 88 “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

O segundo princípio orientador é sobre o dever de proteger e facilitar as reuniões públicas (ODRIH, 2010). Tal princípio pode ser considerado com uma extensão do dever de proteção suficiente por parte do Estado (MENDES, 2018 *et al.*; CALLIES, 2006). Para o ODRIH (2010) essa orientação se define como a responsabilidade primordial do Estado em implementar mecanismos e procedimentos adequados para assegurar que a liberdade de reunião e evitar a sujeição do direito fundamental a uma demasiada regulamentação burocrática. Desse modo o Estado deve procurar facilitar e proteger as reuniões públicas no local preferido dos organizadores e também assegurar esforços para disseminar informações relativas à manifestação.

Alusivo a este princípio, supra elencado, enfatizamos a questão do -não excesso de burocratização- como uma condição para a facilitação do exercício do direito fundamental. A ideia burocratização, que normalmente é implementada quando o Estado resolve restringir direitos e liberdades. Nesse contexto a burocratização passa a ser compreendida como uma forma de “organizar as atividades humanas por critérios puramente racionais e seculares que permitam o exercício da autoridade sobre as pessoas e os fatos, dentro de uma área determinada em que tais atividades se desenvolvem” (OLIVEIRA, 1970, p. 52) Essa burocratização, fortemente marcado pelo modelo Weberiano, e suas disfunções, crê em uma racionalização formada pela estrutura organizacional hierarquizada que se ampara na legalidade para legitimidade dos atos. Porém, como alerta Peter Blau:

Apesar da instrução profissional e das normas oficiais, fortes sentimentos ou tendências pessoais podem interferir na tomada racional de decisões. Daí que a impessoalidade tenha a função de impedir a intrusão de tais fatores nas decisões oficiais. (1966, p. 129)

Destarte, não haver uma restrição direta ao direito, uma burocratização excessiva e a possibilidade discricionária das autoridades burocráticas, levaria por consequente a um esvaziamento do efeito do direito de reunião. Citamos que o excesso de regras para a realização de uma reunião. Em determinados casos, mais urgentes, mesmo que a reunião pudesse ser realizada, não mais haveria possibilidade do resultado planejado pelos manifestantes. Por exemplo, uma determinada manifestação marcada para protestar contra a demolição de um monumento cultural/histórico, o objetivo teleológico seria a intenção comum de manter intacto tal objeto, mas se a manifestação, devido ao excesso de burocratização, só corresse depois a demolição, não mais faria sentido o exercício do direito fundamental. Desse modo, em respeito ao princípio da proporcionalidade aplicado ao direito de reunião se exige que as autoridades não imponham rotineiramente restrições que alterariam fundamentalmente o caráter de um evento, como a realocação de conjuntos para áreas menos centrais de uma cidade. (ODRIH, 2010, p.16-17).

Algumas orientações são mais específicas a princípios já reconhecidos no ordenamento jurídico interno como o da legalidade, proporcionalidade e não discriminação (ODRIH, 2010, p.16-17). Referente ao princípio da legalidade, uma lei em sentido formal que venha a regular o livre e seguro exercício do direito à reunião deve ser compatível com os padrões internacionais de direitos humanos e precisa permitir que um indivíduo avalie se a conduta dele violaria ou não a lei, bem como as consequências prováveis de tais violações.

Quanto ao respeito aos padrões interacionais:

Devido processo convencional interno é o nome que se atribui à observância, pelos órgãos do Estado, das normas convencionais procedimentais presentes nos tratados de direitos humanos ratificados e em vigor no Estado, quer no âmbito de processos judiciais ou administrativos. Em outras palavras, trata-se do dever que todos os órgãos do Estado têm (em especial, o Poder Judiciário) de pautar-se não apenas nas normas de procedimento previstas na legislação interna, senão também nas constantes dos tratados internacionais de direitos humanos de que o Estado é parte. No Brasil, o devido processo convencional interno fortalece e complementa a garantia do devido processo legal, expressamente consagrada pela Constituição de 1988 (art. 5.º, LIV) (MAZZUOLI, 2018 p.286).

Ademais, a liberdade de reunião pacífica deve ser desfrutada igualmente por todos, sem nenhum tipo de discriminação de grupos, pois faz parte do exercício democrático participativo direto. E esse exercício não pode se configurar como temor/risco pelos manifestantes devido a condutas arbitrárias e violentas por parte do Estado.

CAPÍTULO 4.0: A REGULAMENTAÇÃO AO DIREITO DE REUNIÃO

O direito de reunião, embora, seja uma norma de eficácia plena e autoexecutável, não dispõe no texto constitucional sobre seus condicionamentos de exercício, limites e proteções. Ante a essa indefinição consubstancia-se uma insegurança jurídica, na maioria das vezes, operacionalizada pela arbitrariedade (intencional ou não) dos agentes aplicadores da lei no trato com as reuniões públicas, em especial, pela falta de procedimentos normativos a serem obedecidos.

Diante dessas arbitrariedades, há uma necessidade de normas que garantam essa segurança jurídica tanto para os cidadãos quanto para os órgãos do Estado (judiciário e polícias). Ao cidadão a regulamentação pode representar uma maior conscientização sobre as regras a serem cumpridas nas reuniões, e assim, protege-los contra violações por parte dos agentes públicos. Aos órgãos do Estado é necessário o estabelecimento de condições para o uso da força (recurso à força), assim como padrões de dissolução, dispersão e impedimento das reuniões públicas. Por fim, essas regras também afetam ao judiciário, pois disciplinariam a aplicação de determinados princípios evitando o decisionismo dos juízes

Diante do que foi posto, alguns questionamentos são necessários, sendo os principais: há possibilidade constitucional de regulamentação? quais os limites a regulamentação? No mais, quais os riscos e as vantagens de uma possível regulamentação e como é possível minimizar esses riscos por meio das diretrizes internacionais?

4.1 A possibilidade constitucional de regulamentação

A proposta da necessidade de regulamentação ao direito de reunião surge de problemas fáticos (violência, dissoluções arbitrárias, criminalização) que, em especial após os protestos de 2013 ocorridos em São Paulo, vem configurando uma insegurança jurídica a fruição dessa norma fundamental. O legislador originário não disciplina no dispositivo do art. 5º VXI da CF88 condições para o seu exercício e restrições, também não há nenhum dispositivo constitucional expresso a sua regulamentação (reserva de lei), como encontra-se em outros direitos fundamentais (cf. arts. 5º VI; XII; XVIII; XXXII; LI; LXXVI; LXXVII da CF88).

Conforme Jose Afonso da Silva, as normas cujo próprio texto constitucional expressa uma reserva legal seriam classificadas como de eficácia contida ou restringível (SILVA, 2014), e, como citado, o direito em comento é de eficácia plena. Um ponto

conflitante sobre o assunto é que não há no direito nacional uma norma geral sobre restrições a direitos fundamentais. Para isso devemos interpretar sistematicamente a constituição e aplicar ao caso concreto a possibilidade de regulamentação. Para Martins (2019) há, em determinados casos, uma competência aberta no texto constitucional para uma possível regulamentação por lei de uma norma fundamental. Mesmo que não expressamente prevista a reserva legal, tal fato, não afronta autoaplicabilidade, assim esclarece o autor que:

[...] à competência eventualmente **aberta pelo constituinte para traçar limites concretos ao, por exemplo, regulamentar o exercício do direito fundamental**. É o que o constituinte faz por intermédio da previsão das chamadas **reservas legais simples e qualificadas e, finalmente, pelo critério material derivado do princípio da proporcionalidade, que tem seu lastro constitucional justamente no vínculo do legislador aos direitos fundamentais**. [...] “Autoaplicabilidade”, no primeiro sentido mencionado, é de fato determinada constitucionalmente pelo art. 5º, §1º CF com seu unísono teor. **Contudo, dele não se deriva, em absoluto, o segundo sentido de vedação de toda e qualquer regulamentação**. Isso porque, no cumprimento de sua tarefa de harmonizar exercícios de liberdade incompatíveis entre si, ou de harmonizar o exercício da liberdade com a garantia da capacidade funcional de órgão estatal em prol da proteção de bens coletivos e mais ou menos vulneráveis, o Estado legislador tangencia, de maneira incontornável, aquilo que, na dogmática jusfundamental, convencionou-se chamar de área de proteção normativa (MARTINS, 2019 p. 440- 445).

Sobre esse tema, para Gilmar Mendes *et. al* (2018, p. 1380) “a reserva legal, [...], constitui uma exigência de que algumas matérias devem ser necessariamente tratadas por meio de lei (reservadas à lei)”. Essa reserva legal pode ser absoluta (quando no texto fundamental é referenciado o tipo de lei, por exemplo as matérias destinadas a lei complementar) ou reativa “hipóteses em que a Constituição utiliza as seguintes expressões: “a lei criará”, “a lei disporá”, “a lei disciplinará” (MENDES, *et. al.*, 2018, p.1382). Para os autores a possibilidade de regulamentação aos direitos fundamentais não é absolutamente restritiva a normas com reserva legal (MENDES, 2004).

Assim, Mendes (2004) defende que em casos em que a regulamentação seja necessária, porém, desprovida de reserva, há o que o autor chama “cláusula de reserva legal subsidiária contida no art. 5º, II, da Constituição”. Desse modo, a Constituição ao afirmar que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” passa a permitir outros direitos fundamentais possam ser regulamentados em função de disciplinar o seu exercício. Citamos os seguintes posicionamentos:

Na Constituição brasileira de 1988, por sua vez, não se prevê expressamente como se deve proceder à restrição de direitos fundamentais. **A doutrina, porém, com base em dispositivos constitucionais e na jurisprudência do STF, vem identificando como “limites aos limites”, além da legalidade**

(artigo 5º, inciso II, da CF/88), a proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade (fundado no princípio do devido processo legal na sua dimensão substantiva, tal como decorre do artigo 5º, inciso LIV, da CF/88) e a proibição de restrições casuístas (fundada no princípio da igualdade) (MENDES, 2004. p 241, grifo nosso)

Complementa que

Entre nós, a atividade legislativa, nessas hipóteses, estaria aparentemente facilitada pela **cláusula de reserva legal subsidiária contida no art. 5º, II, da Constituição. É bem verdade que a ação limitadora – de índole legislativa, judicial ou administrativa – há de ser imantada por todo tipo de cautela, tendo em vista a possibilidade de abusos no estabelecimento de restrições a direitos fundamentais não submetidos a reserva legal expressa.** Daí a necessidade de que eventual limitação de direitos fundamentais, sem reserva legal expressa, assente-se também em norma constitucional. (MENDES, *et. al.*, 2018. p 311 grifo nosso)

Complementando a possibilidade de regulamentação, passamos a defender que a Constituição Federal de 88 no seu art. 5º, XLI, ao dispor que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” autoriza também a regulamentação de direitos fundamentais sem reserva legal, porém de maneira mais restrita. Esse inciso possibilita uma abertura formal (à medida que autoriza a criação normativa “lei punirá”) e também material (à medida que qualifica os casos passíveis de regulamentação “discriminação atentatória”).

Sobre o tema, da regularização do direito de reunião, José Claudio Monteiro de Brito Filho (in. MENDES, *et. al.*, 2017, p. 786) postula que o art. 5º XLI da CF88, “[tem como] objetivo [...] impor ao Estado a edição de normas que punam quaisquer formas de discriminação que atentem contra os direitos e liberdades fundamentais [...] para seu uso, necessita da atuação do legislador infraconstitucional”. Para Mendes, *et. al.* (2018) ao falar em “punirá” há uma especificidade de matéria, ou seja, lei nesse caso não visa apenas disciplinar, mas estabelecer sanções por razões de desrespeitos aos direitos fundamentais, fato esse presente ao direito de reunião.

Quanto a questão da regulamentação ao direito de reunião passamos assim a defender a leitura conjunta dos incisos II e XLI da CF de 88, os quais estabelecem regras e sanções que visem a proteção ao direito de reunião. Por fim, citamos o seguinte julgado no tocante a possibilidade de regulamentação do direito de reunião já apreciado pela Corte Constitucional.

Desse modo, é possível que se restrinja um direito fundamental em razão de seu desenho constitucional (como se dá com a previsão, na própria CF/88, do estado de defesa e do estado de sítio), da existência de expressa autorização ao legislador ordinário contida na Constituição Federal ou mesmo em decorrência de uma ponderação com os valores que ostentam igual proteção constitucional.

Não se admite, por outro lado, que uma norma, **a pretexto de regulamentar direito fundamental, finde por esvaziar o seu núcleo essencial e a inviabilizar o seu exercício**, o que me parece, nessa primeira análise, ocorrer no caso dos autos (ADI 5852 MC / MS).

Por conseguinte, tenhamos a possibilidade constitucional da regulamentação ao direito de reunião (conforme doutrina e jurisprudência), entendemos que esse procedimento deve ser realizado por uma lei em sentido formal. Pois, tanto no inciso II com o XLI da CF de 88 constam como mandamento dispositivo o termo “lei”, o mesmo mandamento é encontrado nos artigos 13 e 15 da Convenção Americana. Quando a questão de uma lei nacional ou estadual, como a Constituição não disciplina diretamente a matéria sobre regulamentação de direitos fundamentais, mas passamos a sugerir que com base nos artigos 22 e art. 24 § 2º a competência para a norma geral sobre o direito de reunião seja da União, pois muitas das questões necessárias esse direito são de sua competência privativa ou relativas a sua função de editar normas gerais.

No mais, o processo legislativo é também um processo democrático cujo o direito seria deliberado de forma ampla (ao contrário de atos administrativos de regulamentação). O que não impede que atos administrativos (portaria e resoluções) tratem de matérias pertinentes ao tema, como a questão de procedimentos destinados aos órgãos aplicadores da lei (em especial as polícias) para o trato com as reuniões públicas (CARVALHO FILHO, 2018)

Por fim, o processo de regulamentação deve ser pensado de modo crítico, pois sendo um procedimento eminentemente político, que por vezes, pode ocorrer o sentido oposto ao da proteção. Mas, para tentar suprir essas subjetividades imparciais afirmamos que devem ser seguidos padrões convencionais (praxes internacionalmente aceitas) relativas ao direito de reunião e também respeitar o núcleo essencial do direito (limite dos limites).

4.1.1. Dos limites a atividade normativa e o núcleo essencial

O debate sobre o núcleo essencial visa principalmente traçar limites oponíveis as restrições aos direitos fundamentais, o núcleo essencial não é um direito autônomo ou uma clausula geral, mas sugere limites ao processo de ponderação e também a criação normativa. Desse modo procura, a teoria do núcleo essencial, definir o alicerce de uma norma fundamental propondo a reflexão sobre os limites aceitáveis a regulamentação.

Afirmam Mendes *et. al.* (2018, p. 318) que “A ordem constitucional brasileira não contemplou qualquer disciplina direta e expressa sobre a proteção do núcleo essencial de direitos fundamentais [...] embora omissa [...], a ideia de um núcleo essencial decorre do próprio modelo garantístico utilizado pelo constituinte”. É importante citar que na jurisprudência do STF encontramos menção ao tema:

‘A imposição de um regime único e inflexível para o cumprimento da pena privativa de liberdade’, nota Maria Lúcia Karam, ‘com a vedação da progressividade em sua execução, **atinge o próprio núcleo do princípio individualizador, assim, indevidamente retirando-lhe eficácia, assim indevidamente diminuindo a razão de ser da norma constitucional** que, assentada no inciso XLVI do art. 5º da Carta de 1988, o preconiza e garante’. (Habeas Corpus n. 82.959, relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 1º-9-2006, grifo nosso)

Sugerir a proteção pela regulamentação normativa (legislativa) em determinados momentos históricos e políticos pode nos levar a uma utopia weberiana de uma suposta crença na racionalidade dos meios burocráticos do Estado. Para Mendes *et. al.* a regulamentação pode ser “deliberadamente lacunosa, a fim de ensejar liberdade para a composição de forças políticas no momento da sua concretização” (MENDES, *et. al.* 2018). Sobre o tema, Jose Afonso da Silva (2006) argumenta:

A idéia regulativa é a realização máxima, mas esse grau de realização somente pode ocorrer se as condições fáticas e jurídicas forem ideais, o que dificilmente ocorre nos casos difíceis. Isso porque, ainda que nos limitemos apenas às condições jurídicas, dificilmente a realização total de um princípio não encontrará barreiras na proteção de outro princípio ou de outros princípios (SILVA, 2006, p 29).

Para evitar tais problemas da regulamentação há um sistema de proteção normativa constitucional complexo, que, como citado, pode ser realizado pelo controle de constitucionalidade e convencionalidade. Mas, devido a separação dos poderes, não há uma vinculação efetiva de proteção aos direitos fundamentais na atividade legiferante.

Sendo assim, é muito debatido pela doutrina constitucional o tema relativo à vinculação do legislador às normas e direitos fundamentais como forma de sofrimento da sua atividade. Afirmamos que não há no Brasil um modo de suprir satisfatoriamente essa lacuna, uma vez que os parlamentares (representantes com legitimidade popular), exercessem, em regra, atividade legislativa ampla, mas não absoluta. Relativo ao tema da relatividade da liberdade na atividade de criação normativa citamos:

Essa liberdade, **dentro de regime constitucional vigente, não é absoluta, excludente de qualquer limitação por via de lei ordinária. Tanto assim é que a cláusula final** (‘observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer’) já revela, de maneira insofismável, a possibilidade de restrições

ao exercício de certas atividades. Mas também não ficou ao livre critério do legislador ordinário estabelecer as restrições que entenda ao exercício de qualquer gênero de atividade lícita. **Se assim fosse, a garantia constitucional seria ilusória e despida de qualquer sentido.** Que adiantaria afirmar ‘livre’ o exercício de qualquer profissão, se a lei ordinária tivesse o poder de restringir tal exercício, **a seu critério e alvitre, por meio de requisitos e condições que estipulasse, aos casos e pessoas que entendesse? É preciso, portanto, um exame aprofundado da espécie, para fixar quais os limites a que a lei ordinária tem de ater-se, ao indicar as ‘condições de capacidade’.** E quais os excessos que, decorrentes direta ou indiretamente das leis ordinárias, desatendem à garantia constitucional (Rp. 930, Rel. Min. Rodrigues Alckmin, DJ de 2-9-1977, grifo nosso).

A atuação do legislador em sua atividade típica pode acabar por refletir um determinado momento político e não de fato um compromisso com a Constituição. Essa atividade não é por completo desvinculada de limites, há um dever de respeito mínimo (para além das cláusulas pétreas) que é encontrado em cada norma fundamental, no qual a doutrina nomeia de núcleo essencial.

Sobre o tema, em consonância com Gavara de Cara (1994), podemos afirmar que os direitos fundamentais resguardam um núcleo essencial (ou núcleo material essencial) que serve como um óbice da atividade do poder legislativo que, em tese, não pode afetar tal núcleo, seria o limite dos limites. A função desse núcleo essencial, para Ana Maria D’Ávila Lopes (2004, p. 7) serviria para evitar a desnaturalização do direito, “situação configurada quando: – o direito é impraticável; – o direito não pode ser mais protegido; – o exercício do direito tem sido dificultado além do razoável”.

O tema relativo ao núcleo essencial não é pacífico nem na doutrina, tampouco na jurisprudência, sendo dividida a sua análise por dois enfoques teóricos conforme a teoria relativa e absoluta, ambas visando os limites ao poder do legislador infraconstitucional. Para a teoria absoluta, abona Gavara de Cara (1994), que haveria um núcleo material no direito fundamental do qual não poderia sofrer limitações por parte do legislador, que seria o limite objetivo do limite (MENDES, *et. al.*, 2018).

Ao passo que para teoria relativa, o conteúdo essencial do direito não é uma fórmula preestabelecida e imóvel, uma vez que não se trata de um elemento autônomo dos direitos fundamentais (GAVARA DE CARA, 1994, p. 331). Desse modo, entre a inflexibilidade abstrata de um núcleo essencial (teoria absoluta); e a flexibilidade da teoria relativa cujo “núcleo essencial seria aferido mediante a utilização de um processo de ponderação entre meios e fins (*Zweck-Mittel-Prufung*)” (MENDES, *et. al.*, 2018). Tentando solucionar o problema Hesse (2009) passa a argumentar que a fórmula

conciliadora entre o impasse das duas teorias seria o uso princípio da proporcionalidade. Embora ainda sim recaia em um campo vago. Sobre o tema citamos o seguinte julgado da Corte Constitucional Alemã no caso *Apothekenurteil*:

As limitações ao poder regulamentar, que são derivadas da observância do direito fundamental, são mandamentos constitucionais materiais que são endereçados, em primeira linha, ao próprio legislador. Sua observância deve ser, entretanto, fiscalizada pelo Tribunal Constitucional Federal. Se uma restrição da livre escolha profissional estiver no último degrau (dos pressupostos objetivos de sua admissão), o Tribunal Constitucional Federal deve primeiro examinar se um bem jurídico coletivo prevaLENTE está ameaçado e se a regulamentação legislativa pode mesmo servir à defesa contra esse perigo. Ele deve, além disso, também examinar se justamente a intervenção perpetrada é inevitavelmente ordenada para a proteção do referido bem; em outras palavras, se o legislador não poderia ter efetivado a proteção com regulamentações de um degrau anterior” Corte Constitucional alemã na célebre decisão (BVerfGE 7, 377, 1958).

Não há na doutrina e jurisprudência nacional, até mesmo no direito comparável, uma definição pacífica do que venha a ser o núcleo essencial do direito de reunião, normalmente o debate recai sobre elementos acessórios. Desse modo, entendemos que o limite nuclear oponível ao legislador se consubstancia como a impossibilidade do impedimento da reunião em si, ou seja, impedir de modo prévio e sem defesa o acontecimento da reunião. Já que as normas constitucionais gozam de presunção de legalidade, constitucionalidade e legitimidade, uma reunião goza desses mesmos atributos. Destacamos que o debate sobre o núcleo essencial de tal direito é bem mais profundo, por isso focaremos nos pontos que são, doutrinariamente, aceitáveis como reguláveis.

Pela ausência de definição de um núcleo essencial ao direito de reunião passamos a elencar os elementos que, conforme doutrina e jurisprudência seriam passíveis de regulamentação. Assim, desde que essas limitações sejam proporcionais e legais, podem ser realizadas, notoriamente as destinadas “à área geográfica onde a reunião é realizada[...] e ao tempo [...] são as chamadas “restrições de tempo, espaço e forma” (CICV, 2017, p. 189). Conforme explicitado na citação abaixo:

As restrições devem referir-se, por exemplo, à área geográfica onde a reunião é realizada (p.ex., a fim de assegurar o acesso a hospitais ou proteger as crianças que vão e vêm das escolas) ou ao tempo (p.ex., limitar o número de horas que uma avenida importante pode ser ocupada por uma reunião). São as chamadas “restrições de tempo, espaço e forma (CICV, 2017, p. 189).

Sendo assim, mesmo que não tenhamos na jurisprudência nem na doutrina a definição do núcleo essencial ao direito em comento, e por conseqüente seus elementos

acidentais. Passamos a compreender que tais pontos (tempo, espaço e forma), se regulamentados com proporcionalidade, não afetam a estrutura funcional do direito.

No Brasil, quanto a regulamentação, temos o Decreto-Lei 406 de 29 de agosto de 1974 (ainda em vigor, embora desatualizado e sem uso). Para Francisco de Souza “o referido decreto apresenta-se excessivamente lacunar e bastante ultrapassado” (SOUSA, 2009). Constando a alguns dispositivos desse decreto, certamente não são recepcionados pela Constituição de 88, citamos a título de exemplo o “Art. 15.º 3. Aqueles que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime da desobediência qualificada”. Tal decreto do ano de 74 (ainda sob a égide do governo militar) acaba por demonstrar a influência política no processo de regulamentação.

Por fim realizaremos na seguinte sessão algumas reflexões sobre as demais locuções do direito de reunião, que conforme Mendes *et. al.* (2018) são condicionantes (e não determinantes, como o conceito de reunião e de pacífico) expressos do direito, sendo estes: “o aviso a autoridade competente” e a “não frustração de uma reunião anteriormente”.

4.1.2 Da exigência do aviso prévio a autoridade competente e da não frustração de uma reunião anteriormente convocada

Relativo ao “aviso prévio” o texto Magno de 88 ao utilizar o substantivo “aviso” e não “permissão”, retira assim a possibilidade de que a autoridade administrativa ou judiciária realize juízo de oportunidade e conveniência prévios para permitir ou não uma reunião. Sobre tal ponto, nem uma lei infraconstitucional poderia estabelecer essa “permissão”, pois distorceria a redação constitucional originária. Conforme Silva (2014) a “exigência de aviso prévio” não retira do direito em comento sua característica de norma fundamental plena (SILVA, 2014). Porém, a impossibilidade de transformação do aviso em permissão não alude que o aviso prévio não possa sofrer regulamentação no seu exercício (cf. ADI 5852 MC / MS).

Consoante ao debate sobre o aviso prévio, explicam Mendes *et. al.* que “mesmo não havendo lei que regule [...], a norma da Constituição que o impõe é autoexecutável” (MENDES, *et. al.*, 2018, p.436). Desse modo, este dispositivo encontra-se materialmente aberto no texto constitucional, não há previsão de quanto tempo de antecedência deveria se dar o aviso e nem a quem seria competente para recebe-lo. Apontam os autores:

A falta do 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**. Não parece, porém, que o descuido na satisfação desse dever seja pressuposto suficiente para que as autoridades dissolvam a reunião (MENDES, *et. al.*, 2018, p. 437).

Entendemos que o legislador pode estabelecer, em lei, a necessidade desse aviso (assim como o seu tempo e modo), mas realizamos as seguintes observações; primeiro, excluímos possibilidade de sanções penais pela falta do aviso, uma vez vai de encontro aos preceitos do Texto Magno e estaria utilizando do direito penal como *prima ratio*, violando a disposição de tal direito como *ultima ratio* (ZAFFARONI, 2009); segundo, a imputação de um sanção administrativa, como falado em Mendes *et. al.* (2018), só seria possível via edição normativa, já que não há de se imputar sanções genéricas. Sobre sanções administrativas citamos o seguinte posicionamento:

[...] deve reduzir-se a um mínimo qualquer parcela de subjetivismo no que tange ao poder punitivo da Administração, permitindo-se, em consequência, que o Judiciário aprecie o ato sancionatório praticamente em sua integralidade [...]A correta aplicação da sanção deve obedecer ao princípio da adequação punitiva (ou princípio da proporcionalidade), vale dizer, o agente aplicador da penalidade deve impor a sanção perfeitamente adequada à conduta infratora. Por essa razão, a observância do referido princípio há de ser verificada caso a caso, de modo a serem analisados todos os elementos que cercaram o cometimento do ilícito funcional (CARVALHO FILHO, p. 2017, p. 78-79).

O aviso prévio tem a intenção de ajudar, em regra, na organização pública para que ocorra de modo pacífico as reuniões, como a organização da mobilidade urbana e o policiamento necessário, em especial em grandes passeatas. O aviso prévio teria como um de seus objetivos evitar que duas ou mais reuniões com pautas distintas e até conflitantes ocupem o mesmo local. Jose Afonso da Silva vai apontar que:

[...] a liberdade de reunião está plena e eficazmente assegurada, **não' mais se exige lei que determine os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade**, bem como a designação, por esta, do local da reunião. Nem se autoriza mais a autoridade a 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. **Agora apenas cabe um aviso, mero aviso, à autoridade que terá o dever, de ofício, de garantir a realização da reunião.** (SILVA, 2014, p. 266, grifo nosso)

Complementa Martins:

Como não se tem uma lei configuradora, a exigência de prévio aviso prevista pelo constituinte é inexigível pela Administração por total falta de fundamento legal. Uma imposição por órgãos administrativos violaria os mais elementares princípios pertinentes ao princípio-matriz do Estado de direito lastreado no art. 1º, caput CF (confiança, determinabilidade, previsibilidade, etc.) (MARTINS, 2018, p. 471)

Outro ponto a ser comentado é referente a abstração jurídica do termo “autoridade competente”. A ideia de competência pressupõe uma determinação normativa e objetiva

atribuída a uma autoridade a qual determinado fato ou ato é submetido. Para Jose Afonso (SILVA, 2014, p. 477) refere-se a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Nesse sentido pressupõe-se a ideia de competência ao poder de decisão (vinculada ou não vinculada) por determinado aplicador da lei (ou órgão), porém, essa decisão deve estar legalmente amparada.

No sentido constitucional o termo competência, para Uadi (2014, p.123) representa “elementos mínimo-irredutíveis orgânicos ou dogmáticos da constituição”. Não encontramos nem no texto Magno de 88 tão pouco em norma infraconstitucional, alguma atribuição para a competência aludida no art. 5 XVI da CF88. Fato esse que abre margem a um debate sobre qual a natureza jurídica atribuída a tal termo. Ressaltando que competência pode ser atribuída diretamente pelo texto magno (competência orgânica) ou por lei infraconstitucional (competência legal), ou ainda em ato administrativo geral, mas não há de se falar de competência em abstrato.

Desse modo entendemos que o termo “competente” do artigo 5º XVI da CF88 não se trata de uma competência orgânica, se assim fosse seria determinada na própria constituição. Mas sim de uma competência materialmente aberta para definição via atividade do legislador infraconstitucional que, uma vez normatizada, essa competência passa a ter natureza legal.

Assim partimos de algumas premissas sobre a determinação da autoridade competente. A primeira é que deve ser fundamentalmente uma pessoa/órgão em vínculo funcional com o Estado (um aplicador da lei), uma vez que as reuniões são direito público. No mais, a essa autoridade é vedada poderes de autorização prévia, mas é possível que exerça poderes de polícia. Ao falarmos do poder de polícia, acentuamos que este poder, assim como o disciplinar, “encerram prerrogativas de autoridade, as quais, por isso mesmo, só podem ser exercidas nos limites da lei” (DI PIETRO, 2018, p.157). Desse modo o poder de polícia implica obrigatoriamente em determinações legais autorizativas e atributivas prévias. Como assim explica Di Pietro e Carvalho Filho:

[...] o poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o **cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia** [...] a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente, [...] como pode agir repressivamente [...] No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva (DI PIETRO, 2018, p.196)

Quanto à necessidade normativa para tal poder:

A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do *iusnovum*, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF). Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade (CARVALHO FILHO, 2018, p. 136).

Sobre os poderes dessa autoridade, Jose Afonso entende que, “não tem a autoridade que designar local, nem sequer aconselhar outro local, salvo se comprovadamente já estiver ciente, por aviso insofismável, de que outra reunião já fora convocada para o mesmo lugar” (SILVA, 2014, p. 266). Essa impossibilidade de limitação desproporção as reuniões também foi debate ADI 1969/DF que julgou inconstitucional o Decreto do Governador do Distrito Federal cujo tentava impedir manifestações em locais próximos as sedes dos órgãos públicos, alegando razão de perturbação a ordem e ao trabalhos dos servidores, assim, direcionando os manifestantes a outros lugares (ADI 1969/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgada em 28.06.2007).

Por fim, a delimitação da autoridade competente, com a possibilidade de exercício do poder de polícia, é de grande relevância. Já que se delimita a entidade estatal a qual passa a ser atribuída a responsabilidade de organizar as questões entorno dos protestos. Essa autoridade também pode servir de veículo comunicativo entre os manifestantes os quais podem se reportar diretamente a ela e a mesma aos demais órgãos do Estado. Uma vez identificada a autoridade competente também passa a haver uma maior facilidade tanto na responsabilização quanto em questões de treinamentos específicos para lidar com as reuniões. E a delimitação da autoridade competente também afeta ao cidadão, pois esse fica ciente a quem deve se reportar, para esclarecimentos inclusive para denúncias e responsabilizações.

4.1.3 Da possibilidade de dissolução, dispersão e impedimento de uma reunião

A dissolução de uma reunião, é entendido como ato terminativo de uma reunião pública, esse termo é comumente usado para o “encerramento” do exercício de direitos fundamentais (SILVA, 2014). Já o impedimento seria o ato prévio ao acontecimento da

reunião, um mandamento impeditivo de exercício (obrigação de não fazer) (SALERT, *et. al.* 2018). Tanto o impedimento quanto a dissolução afetam diretamente a norma fundamental e estão ligados a outros direitos como o devido processo legal e a reserva de jurisdicional.

De modo diferente, temos também a possibilidade de dispersão, esse termo, por vezes confundido com dissolução, é utilizado pela doutrina e pelas praxes da segurança pública. Podemos entender, em um primeiro momento, como uma dissolução em menor grau, focada em grupos violentos ou propensos a violência. Esse ato é realizado diretamente pela autoridade policial em seu juízo de oportunidade e conveniência, obedecendo a critérios estritos de atuação (CICV, 2017). Assim, advogamos que, como será infra exposto, a dissolução deve ser realizada pela via judicial (via pedido de liminar, por exemplo) ao passo que a dispersão, desde que obedecido critérios legais, pode ser realizada pelas polícias.

Em Mendes *et. al* (2018) a dissolução da reunião é uma ação apropriada aos casos extraordinários, em que a violência se torna iminente ou já instalada, assumindo proporções incontroláveis. Para os autores **“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”** (MENDES, *et. al.*, 2018, 437, grifo nosso). É comum a prática da dissolução efetuada pelas polícias (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013; ACNUDH, 2016, OEA, 2015a; OEA, 2015b) ou ser a elas atribuídas, porém alertamos que esses não detêm competência para tanto. Pois, o ato de dissolver um direito fundamental implica, além de um processo legal, mesmo que seja realizado posteriormente, mas principalmente num juízo de ponderação e aplicação e julgamento entre direitos fundamentais no qual não tem o agente de polícia poderes para tanto.³²

³² Por exemplo, citamos os seguintes julgados que retiram da polícia a capacidade autonomia funcional. Esse tema foi pauta das ADI 882 (DJU 23-04-2004) e a ADI 5.103 (DJE, 03-04-2014). Na primeira ação o tribunal decidiu pela inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º, da Lei Complementar 20, de 14 de outubro de 1992, do Estado do Mato Grosso, ao que se referia à expressão “autonomia funcional” da Polícia Civil. Conforme julgamento da ADI 883 “as polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo 144, § 6º, CF).” (STF. Plenário. ADI 882/MT. Rel.: Min. Mauricio Corrêa. 19/2/2004, un. DJ, 23 abr. 2004) Já na Ação direta de inconstitucionalidade 5.103/RR, declara-se inconstitucional o vocábulo “autônomo”, incluído pelo art. 1º da LCE 223/2014 no art. 1º, caput, da Lei Complementar estadual 55/2001.

Tratar do tema-dispersão- envolve questões sobre segurança e práticas policiais, para tanto, no âmbito internacional, para agregar ao debate sobre o tema convém citar o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (CCFRAL) e os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo (PBUFAF). Documentos elaborados pelas Nações Unidas referentes as orientações específicas para padrões éticos de atuação de agentes aplicadores da lei, mas, tais documentos são *soft law*.

O CCFRAL, foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em sua resolução 34/169 de 17 de dezembro de 1979; e o PBUFAF elaborado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, entre 27 de agosto e 7 de setembro de 1990. Algumas dessas recomendações encontram consonância com a, já mencionada, portaria interministerial no- 4.226, de 31 de dezembro de 2010.

Conforme a CICV (2017) a dispersão é uma ação focada, específica e racional, operacionalizada pelos aplicadores da lei, podendo ou não recorrer à força. A dispersão, nesse sentido, visa evitar situações de violência ou combatê-las, é uma medida excepcional. Ela não gera a suspensão ou a dissolução do direito fundamental, assim como a dissolução ou a suspensão (CICV, 2017), sua atuação é focal e necessita de procedimentos e capacitação dos agentes. Conforme o PBUFAF pode a dissolução ser usada em dois momentos e dois modos:

13. Ao dispersar grupos ilegais, mas não-violentos, os responsáveis pela aplicação da lei deverão evitar o uso da força, ou quando tal não for possível, deverão restringir tal força ao mínimo necessário. 14. Ao dispersar grupos violentos, os responsáveis pela aplicação da lei só poderão fazer uso de armas de fogo quando não for possível usar outros meios menos perigosos e apenas nos termos minimamente necessários. Os responsáveis pela aplicação da lei não deverão fazer uso de armas de fogo em tais casos, a não ser nas condições previstas no Princípio 9 (PBUFAF).

Para Peter Maurer e Cornelio Sommaruga (in. CICV 2017, p.190)

(...) a decisão de dispersar uma reunião pacífica e legítima. Nessas situações, a agência de aplicação da lei deverá tentar lidar com os indivíduos violentos e continuar a facilitar a reunião dos que participam de modo pacífico. O equipamento de proteção deverá estar disponível para reduzir a necessidade de recorrer ao uso da força e – quando o uso da força se tornar inevitável – armamento adequado e menos letal deverá ser empregado para uma resposta escalonada e proporcional que minimize os danos e proteja as pessoas não envolvidas.

É importante observar que na dissolução e na suspensão, ambos são atos terminativos do um direito fundamental, o primeiro após acontecimento da reunião, o

segundo antes mesmo do acontecimento. Por esses atos o aplicador da lei impede a ocupação do espaço público efetuando a retirada ou impedindo os manifestantes de exercerem um direito constitucional. Esses dois atos afetam a fruição do direito de modo genérico ao contrário da dispersão que afeta grupos ou manifestantes (individualizáveis). Citamos que, por vezes, tem-se recorrido, inclusive, a ações possessórias para impedir determinado atos de manifestação, trazendo decisões judiciais de conteúdo eminente político. Citamos:

Interdito Proibitório movido por MUNICÍPIO DE CURITIBA em face do MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST), DEMAIS MOVIMENTOS e indivíduos que se encontrarem nos locais indicados na inicial, alvos de possível molestamento de posse [...] local do depoimento do ex-presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva e que há notícias de que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra requereu local para montar sua estrutura e acampamento, sob pena de ocupar as ruas e praças de Curitiba [...] Acrescenta, ainda, que caso a ocupação dos locais próximos à Justiça Federal aconteça, a segurança da população daquela região restará comprometida, uma vez que há ameaça de violência iminente (Processo de - Autos nº001453-64.2017.8.16.017. 5 de mai de 2017, Denardin Zydek Juíza de Direito Substituta. p.1-5)

Quanto a segunda determinante com a escrita de “não frustrar outra reunião anteriormente convocada” entendemos possuir uma dupla natureza jurídica. A primeira se refere a uma determinante de defesa da reunião, à medida que protege a primeira reunião de outras que possam atrapalhar e até mesmo adentrar em conflitos. Essa determinante exerce um papel de oponibilidade e respeito impedindo que outras reuniões ocorram em simultaneidade no mesmo espaço físico.

Essa característica torna-se importante se pensamos em conflitos discursivos realizados pelos movimentos sociais, por exemplo, uma passeata com produção discursiva sobre os direitos LGBTQ e a liberdade sexual, e outra composta por seguimentos tradicionais religiosos com produção discursiva relativa ao modelo ortodoxo cristão de família e costumes. A simultaneidade desses eventos levaria a um empasse político e por consequente a uma anulabilidade das pretensões políticas de cada movimento. Desse modo, pode a primeira reunião convocada ou a primeira reunião a efetuar o aviso prévio exigir a retirada dos participantes da segunda reunião do mesmo local. Para tanto a autoridade competente ao exercício do poder de polícia deve atender o pedido e efetuar essa retirada nos mesmos moldes e cuidados de uma dissolução.

Quanto a segunda natureza, é sua configuração como um “direito de prestação”, uma vez que passa a exigir atividades do Estado para a sua proteção. Nesse sentido citam Mendes *et. al.* (2018):

O direito de reunião possui, de outra parte, um aspecto de direito a prestação do Estado. O Estado deve proteger os manifestantes, assegurando os meios necessários para que o direito à reunião seja fruído regularmente. **Essa proteção deve ser exercida também em face de grupos opositores ao que se reúne, para prevenir que perturbem a manifestação[...]** há um certo grau de eficácia horizontal do direito de reunião. Veja-se que o direito de reunião em espaço aberto pode ser exercido mesmo em oposição a outras **pessoas. O grupo que se reúne tem o direito de impedir que pessoas que não comungam do ideário que anima a reunião dela participem** (MENDES, *et. al.*, 2018, p. 439, grifo nosso.).

As definições aqui expostas não são pacíficas nem na doutrina nem na jurisprudência e na falta de um tratado ou lei que discipline, selecionamos os pontos mais retirados e pacíficos para que possam servir de base orientadora. No tocante os esses pontos (dispersão, impedimento e dissolução) a regulamentação com base nas normas e padrões internacionais proteções aos direitos humanos se mostram como o caminho mais acautelado e prudente. A seguir passamos a análise da questão da segurança pública, fundamental ao direito de reunião.

4.2: A utilização da força policial, seus parâmetros e medidas alternativas à dissolução nos casos das reuniões públicas

Mesmo que seja possível a dissolução/dispersão de uma reunião, essa deve ser uma medida excepcional e realizada conforme critérios racionalizados e legais de utilização de força policial. Referente a utilização do uso da força devemos separar os momentos de seu uso, seus padrões e algumas questões conceituais. Entendemos que a primeira possibilidade de utilização da força repressiva policial a uma reunião, não necessariamente implica de um pedido ou em um ato de dissolução da mesma. Esse momento é marcado pela presença de eventos particulares e individualizados, e controláveis de violência entre os manifestantes ou entre os manifestantes e o patrimônio. Sendo esses atos de violência passíveis de identificação e controle, bastando a atuação e direcionamento das forças policiais para conter e retirar (dispersar) tais manifestantes, avaliando posteriormente sua conduta na esfera penal. Depreendemos por violência a seguinte definição:

“(...) uso intencional da força física ou do poder real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, dano ou morte (KRUG *et al.*, 2002, p. 5).

Ao falarmos que o uso da força é necessário para conter violência é basilar uma delimitação teórica sobre o que percebemos pela violência que ensejará tal uso. Ao nos referenciamos sobre o uso de força policial como forma de sofrimento, estamos dissertando sobre violência (ou eminência real de violência) física, cujo o bem a ser tutelado é a vida ou a integridade física de outrem em razão de atos externos de violência capazes de causar dano, lesão e até a morte, sendo está uma violência direta (GALTUNG 1969).

Nesse sentido Muniz *et al.* (1999) diferencia as expressões “uso da violência” de “recurso à força”, para autora, o primeiro é um ato arbitrário, ilegal, ilegítimo e amador à medida que o recurso à força é um ato discricionário, legal, legítimo e idealmente profissional” [...]. Aponta Muniz (1999) que “o ônus desta indistinção é imenso, sobretudo para as organizações policiais, que se veem na situação impossível de ter que tomar decisões em ambientes de incerteza e risco sem qualquer critério que as oriente quanto à propriedade das alternativas adotadas. (MUNIZ; PROENÇA JR; DINIZ, 1999, p. 1). Por isso há necessidade de leis ou atos administrativos gerais que regule essa atividade somado a programas educacionais de treinamentos de capacitação voltados as polícias. A autora complementa que:

A diferença entre o uso da força e a violência é que a força pressupõe superioridade e método, **força significa respeito aos direitos humanos, é o que dá razão de ser ao Estado, o monopólio legal do uso da força que respalda a autoridade e o enraizamento desta autoridade legal, universal e legítima no cotidiano dos cidadãos.** Para isso, se desenvolvem método, doutrinas e tecnologias que fazem com que a polícia seja um organismo mais qualificado que o cidadão comum para esta atuação. O ato violento é universal no sentido perverso, porque todos nós podemos usar. Ele é amador, ilegal, ilegítimo, improdutivo. Nossa tradição é usar violência para conter violência, que é algo incompetente e desqualifica uma atividade fundamental da polícia que é a atividade repressiva qualificada. Existe lugar para as ações repressivas dentro do mundo democrático, este mundo não é sem lei, regras e instrumentos regulatórios. Contudo, eles estão subordinados a estes dois limites, legalidade e legitimidade (MUNIZ, 2011, grifo nosso).

Como o segundo momento de possibilidade do recurso à força entendemos quando deferido o pedido de dissolução pela autoridade judiciária ou no momento em que é necessária a dispersão de manifestantes. Nesses casos o uso da força policial e utilizada pelo Estado em maior profundidade o que não implica, ainda sim, em violência. Em ambos os casos, tanto numa dissolução quanto em uma dissolução, há de se seguir padrões de atuação para que os danos dessas operações sejam amenizados observando o estado de legalidade e constitucionalidade da atuação. Conforme as regras da Portaria Interministerial MJ/SEDH nº 4.226 de 31/12/2010:

19. Deverá ser estimulado e priorizado, sempre que possível, o uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, de acordo com a especificidade da função operacional e sem se restringir às unidades especializadas. (...)22. O uso de técnicas de menor potencial ofensivo deve ser constantemente avaliado (BRASIL, MJ/SNDH, 2010).

Sobre o tema, a Lei nº 13.060, de 22 dezembro de 2014 que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional. Nesse ato normativo, em consonância com o CCFRAL e PBUFAF. Traça limites objetivos de atuação dos aplicadores da lei, como art. 2º parágrafo único “Não é legítimo o uso de arma de fogo: I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros;” [...]Art. 4º Para os efeitos desta Lei, consideram-se instrumentos de menor potencial ofensivo aqueles projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas. No mais ainda passa a prever cursos de formação e capacitação dos agentes de segurança pública (art. 3).

Uma vez que citamos dois momentos em que pode ocorrer a utilização da força; (1) durante a reunião em eventos isolados de violência e (2) quando deferida a dissolução da reunião ou quando necessária a dispersão. Passemos a debater em quais tipos de reuniões o recurso à força passa a ser viável. Nesse momento podemos identificar quatro tipos de possibilidades de reuniões podem ser legais e pacíficas; legais e não pacíficas, ilícitas e pacíficas e ilícitas e não pacíficas. Nesse contexto entende a CICV que:

Reuniões ilegais, mas pacíficas “e uma reunião, embora ilegal, ocorra de forma pacífica pode levar à decisão de não a dispersar e, em especial, de não usar a força para este fim, com o objetivo de evitar a escalada desnecessária e potencialmente perigosa da situação. Essa decisão não impedirá a ação legal posterior contra os participantes de um evento ilegal. Entretanto, no interesse de proteger outros direitos importantes (incluindo o direito à vida, à integridade física e à propriedade das pessoas não envolvidas com a reunião), o curso de ação recomendado deve ser o de permitir a realização da reunião (CICV, 2017, p. 190).

Dessa forma, complementando o debate realizado no tópico 3.2, partimos da premissa que o uso da força (recurso à força) parte da necessidade de combate à violência (oposto a pacificidade) e não apropriadamente ilicitude (oposto da legalidade). Um ato público de manifestação pode defender uma finalidade ilícita (devendo por isso ser averiguado na esfera penal), mas não implica tal fato ao recurso à força pelos órgãos aplicadores da lei, bastando a dispersão sem meios de força.

Assim sendo, uma reunião presumidamente ilícita não é de pronto considerada não pacífica para fins de uso da força, mas como citado em Mendes *et. al.* (2018), é valido lembrar que a licitude contribui para configurar o caráter pacífico de uma reunião em um contexto mais amplo. Tanto em uma reunião “pacífica, mas violenta” quanto em uma “ilícita, mas pacífica” há necessidade de intervenção Estatal, mas o modo operante não há de ser o mesmo pois o ilícito ofende a uma subjetividade Estatal à medida que a violência exteriorizada põe em risco a integridade física e a vida. Desse modo, conforme (MUNIZ, 2019) quando nos referimos ao uso da força a um limbo normativo-procedimental que mascara a decisão e ação policiais impossibilitando sua aferição de mérito pela própria polícia, pelo governante, pelo MP e pela Justiça.

4.2.1 Recomendações prévias ao acontecimento da violência e substitutivas ao uso da força

Ante a diversidade de possibilidades de acontecimentos das reuniões públicas, entendemos não haver um procedimento “*uti universi*”, mas sim, possibilidades procedimentais de atuação voltadas a uma metodologia da não violência ou do não recurso à força a serem adaptadas pelos aplicadores da lei, em especial, as polícias. Mas métodos de atuação integrados, tanto normativos quanto educacionais que podem preparar agentes para diversos tipos de reuniões públicas.

A CICV (2017, 2006) passa a recomendar que atuação estatal de “prioridade à resolução pacífica de conflitos e ao uso de métodos de persuasão, negociação e mediação de modo a limitar a utilização da força” (CICV, 2017, p. 189 e cf. PBUFAF n.º 20). Para tanto é necessária uma abordagem normativa, política e educacional interdisciplinares voltadas a “negociação, mediação, persuasão, resolução de conflitos” (CICV, 2006 p. 273).

A atuação dos aplicadores da lei pode acontecer tanto previamente aos acontecimentos das reuniões (quando houver o aviso prévio) ou durante os seus acontecimentos. Sendo variável de acordo com os tipos de reuniões. Assim apreendemos que em reuniões lícitas e pacíficas (em todo o seu curso) deve ficar o aplicador da lei restrito as limitações (proporcionais) a já mencionadas “restrições de tempo, espaço e forma.” Além disso, se as reuniões forem lícitas, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei têm o dever de protegê-las, por exemplo de manifestações contrárias e violentas” (CICV, 2017, p. 189).

Há também uma série de medidas que podem ser adotadas antes dos possíveis acontecimentos violentos. Como medidas preventivas de práticas a serem realizadas é citada pela CICV (2017, 2006) o envolvimento dos agentes do Estado na fase preparatória das reuniões públicas. Nesse caso, entendemos por fase preparatória o momento do aviso prévio e acontecimento inicial da aglomeração. A intervenção pode evitar assim a instauração de possíveis conflitos (ou minimizá-los), cita-se “por exemplo, negociar o itinerário do evento com os organizadores na medida do possível” (CICV, 2017, p. 193). Para a CICV as vantagens nessa abordagem se justificam:

a) os organizadores ficarão familiarizados com os objetivos e os níveis de tolerância da operação de aplicação da lei em relação à manifestação, assim como em relação a suas obrigações para com aqueles que não participam do evento; b) as autoridades de aplicação da lei adquirem informação sobre as metas e os objetivos da manifestação, além de conhecer o número de participantes, o provável comportamento, duração, etc.; c) ambas as partes podem, posteriormente, estabelecer procedimentos claros a respeito das rotas da manifestação, presença dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, planos de contingência, etc.; d) os pontos discordantes ou de conflito em potencial podem ser negociados e resolvidos antes da reunião, de forma que não se transformem em um problema real durante o evento. (CICV, 2017, p. 193-195)

Porém, o que torna mais problemática a “intervenção precoce” são suas premissas subjetivas para atuação, ou seja, o intermediador (aquele que se comunicará com os manifestantes em nome dos aplicadores da lei) são necessárias as seguintes percepções relativas ao comportamento de massas:

a) as pessoas em multidões não formam uma massa homogênea, com comportamento mais ou menos similar de todos os indivíduos; b) as pessoas em multidões não necessariamente têm maior tendência de usar violência do que em circunstâncias diárias; c) as pessoas em multidões não necessariamente têm maior tendência de ter um comportamento “emocional” ou “irracional”. (CICV, 2017, p. 195)

Nesse sentido é necessário incluir na legislação nacional e nas políticas públicas de treinamento e capacitação policial, o estudo e compreensão dos direitos humanos e constitucionais de modo integrado a realidade organizacional e de forma interdisciplinar. Realizando assim um treinamento, não apenas pelo viés normativo positivo, mas também pela compressão prática e integralizada do direito a realidade social. Por isso a necessidade de aliar a norma a educação. Como coloca a Cruz Vermelha Internacional, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que precisam lidar com situações de ordem pública devem receber treinamento sobre a “psicologia” de situações de multidão (aplicada a todas partes, incluindo manifestantes, espectadores não envolvidos e funcionários). A capacitação deverá também cobrir fatores que desencadeiam pânico ou

que podem levar a uma escalada ou à redução da tensão de uma situação (CICV, 2017, p. 192).

No mais, a CICV (2006) passa a citar, para a efetividade do diálogo e a da responsabilização dos agentes, a questão da “aparência”. Para CICV (2006, 2017) normalmente os aplicadores da lei se apresentam as reuniões públicas como uma “tropa de choque” gerando uma tensão generalizada. A questão da aparência vai para além da identificação civil do agente (essa que é uma obrigação normativa cf. cit. art. 2º, n. 27, do Decreto n. 88.777/83), ela interfere na subjetividade e no processo de diálogo entre os manifestantes e as forças policiais. Complementa CICV (2017, p.194) que uniformes de choque, cães, cavalos, gás lacrimogêneo, etc. – não devem servir nem devem ser usados para criar uma sensação de medo entre os manifestantes:

[...]a aparência dos encarregados da aplicação da lei é outro fator importante na manutenção da ordem pública. As pessoas estão acostumadas a ver os uniformes usados pelos encarregados da aplicação da lei em suas atividades normais. Muitos países decidiram vestir seus encarregados pela aplicação da lei com um uniforme diferente, durante reuniões e manifestações. O medo da escalada de violência, desordem, o desejo de afirmar a autoridade e a proteção dos encarregados da aplicação da lei são razões pelas quais se adota esta tática (CICV, 2006. p 215).

Entendemos que a intervenção precoce, devido à complexidade de percepção e diálogo entre os aplicadores da lei e os manifestantes, pode, se não devidamente treinados, ser um limiar complexo que na prática pode levar a censura ou impedimento das reuniões. Salientamos também que a intervenção precoce nem sempre poderá ser realizada, pois, na prática para que essa postura de atuação dos aplicadores da lei ocorra é necessário que as reuniões tenham líderes definidos (interlocutores do movimento) e tenham, como regra, realizado o aviso prévio. Por exemplo, em reuniões convocadas pela internet via compartilhamento de mensagens sem liderança e até mesmo pauta identificáveis haveria grande dificuldade para essa intervenção previa. Sendo possível, todavia, que os aplicadores da lei tentem estabelecer diálogo com os manifestantes, ainda que dispersos, no momento inicial da reunião pública por isso a importância da superação doutrinária, normativa e educacional sobre o tema.

4.2.3 Recomendações e padrões de atuação para o recurso à força

As recomendações e observações supra realizadas (relativa às medidas preventivas) constituem uma gradação, pois os métodos e problemas citados também se aplicam ao presente subtópico. Quanto ao uso do recurso à força (quando constatada a

instauração de um contexto de violência) deve estar pautado em permissibilidades normativas e regras procedimentais objetivas em razão de suas consequências humanas.

Conforme a CICV (2017) a utilização de armas de fogo pressupõe uma fundamentada violência e devem observar a estrita regulamentação “só [...] se não for possível recorrer a meios menos perigosos, e somente nos limites do estritamente necessário” (PBUFAF n°14). Afirmamos que, com a evolução tecnológica e outros meios não letais de contenção, não há razão para que em uma sociedade democrática os aplicadores da lei venham a utilizar de armas de fogo para conter, dissolver ou dispensar movimentos. Esse recurso só seria possível em movimentos paramilitares em que os participantes também portassem tais instrumentos, confirme citação abaixo:

Uma leitura inicial do PBUFAF N.o 14 pode levar à conclusão de que este apresenta circunstâncias adicionais nas quais é lícito utilizar armas de fogo. Mas não se trata disso; este princípio simplesmente reitera que o uso de armas de fogo é garantido somente nas condições estipuladas no PBUFAF N.o 9, que basicamente limita o uso de armas de fogo a situações nas quais a vida está em perigo. Em particular, deve-se enfatizar que o PBUFAF N.o 14 não permite o emprego de armas de fogo se a única finalidade for dispersar uma multidão ou disparar indiscriminadamente contra uma multidão violenta (CICV, 2017, p. 277).

Essas recomendações estão em consonância com portaria interministerial n° 4.226, de 31 de dezembro de 2010 ao se referir dos seguintes pontos. A portaria elenca como propósitos norteadores “princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência (2)”; e que o uso de força só seria possível em “legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave”. Dispõe na portaria que “não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros (4)”. Destacamos que é excluído o uso de armas para fim de proteção ao patrimônio.

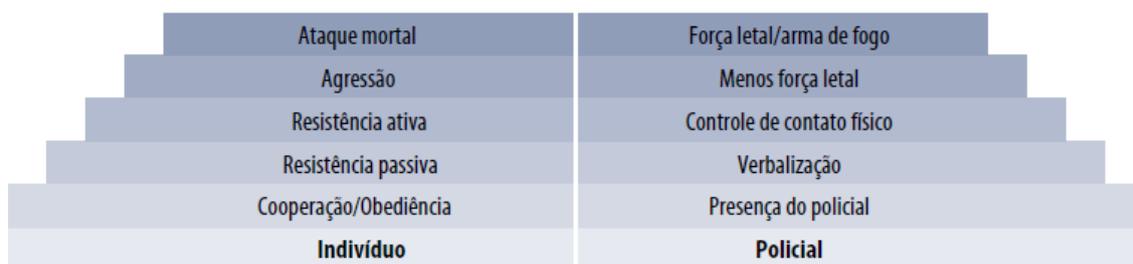
Quanto da necessidade de táticas e armamentos não letais a CICV (2017) faz a seguinte listagem de abordagens a serem desenvolvidas, o que entendemos que devem ser aplicadas em qualquer protocolo de atuação dos aplicadores da lei. Nesse sentido resume a Cruz Vermelha Internacional

desenvolver um leque de meios tão amplo quanto possível e habilitar os funcionários responsáveis pela aplicação da lei com diversos tipos de armas e de munições, que permitam uma utilização diferenciada da força e das armas de fogo.” (PBUFAF N.o 2); a) “desenvolver armas neutralizadoras não letais” para limitar o “recurso a meios que possam causar a morte ou lesões corporais”

(PBUFAF N.o 2); b) dotar os funcionários responsáveis pela aplicação da lei de “equipamentos defensivos, tais como escudos, viseiras, coletes antibalas e veículos blindados, a fim de se reduzir a necessidade de utilização de qualquer tipo de armas” (PBUFAF N.o 2); c) assegurar que o “desenvolvimento e a utilização de armas neutralizadoras” seja objeto de “uma avaliação cuidadosa, a fim de reduzir ao mínimo os riscos com relação a terceiros”, e que a utilização dessas armas seja submetida a um “controle estrito” (PBUFAF N.o 3); isto inclui a elaboração de procedimentos apropriados para seu uso, a seleção adequada dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei com autorização para usá-las, a formação dos funcionários selecionados com relação aos potenciais efeitos prejudiciais das armas, o treinamento prático constante sobre esse uso e, na medida do possível, a prevenção contra o uso indevido de tais armas. Observação: O PBUFAF usa o termo armas “não letais”. No entanto, é fato reconhecido que, dependendo das circunstâncias e do uso, mesmo o dispositivo mais simples pode se tornar letal. Consequentemente, de acordo com a terminologia de aplicação da lei atual, este manual usará o termo “menos letal” em vez de “não letal” (CICV, 2017, p. 265- 266).

Os meios mais rígidos e normativos de atuação ajudam a suprir a discricionariedade e até mesmo o impulso na utilização de métodos mais graves quando não há razão para isso. Porém, ainda assim há um filtro pessoal de observação relativa à percepção do agente, operador da lei, ante as reuniões, ou seja, a percepção de violência (ex. violência eminente, fundado temor) constituem, também, observações pessoais dos agentes, mas que podem colocar outras pessoas em risco. Para tanto são utilizadas algumas metodologias de atuação escalonadas, chamadas pela CICV (2017) de gradiente do uso da força, não sendo a intenção analisar detalhadamente demonstraremos dois desses padrões conforme imagem 3 abaixo:

Imagem 3 – Gradiente de uso da Força



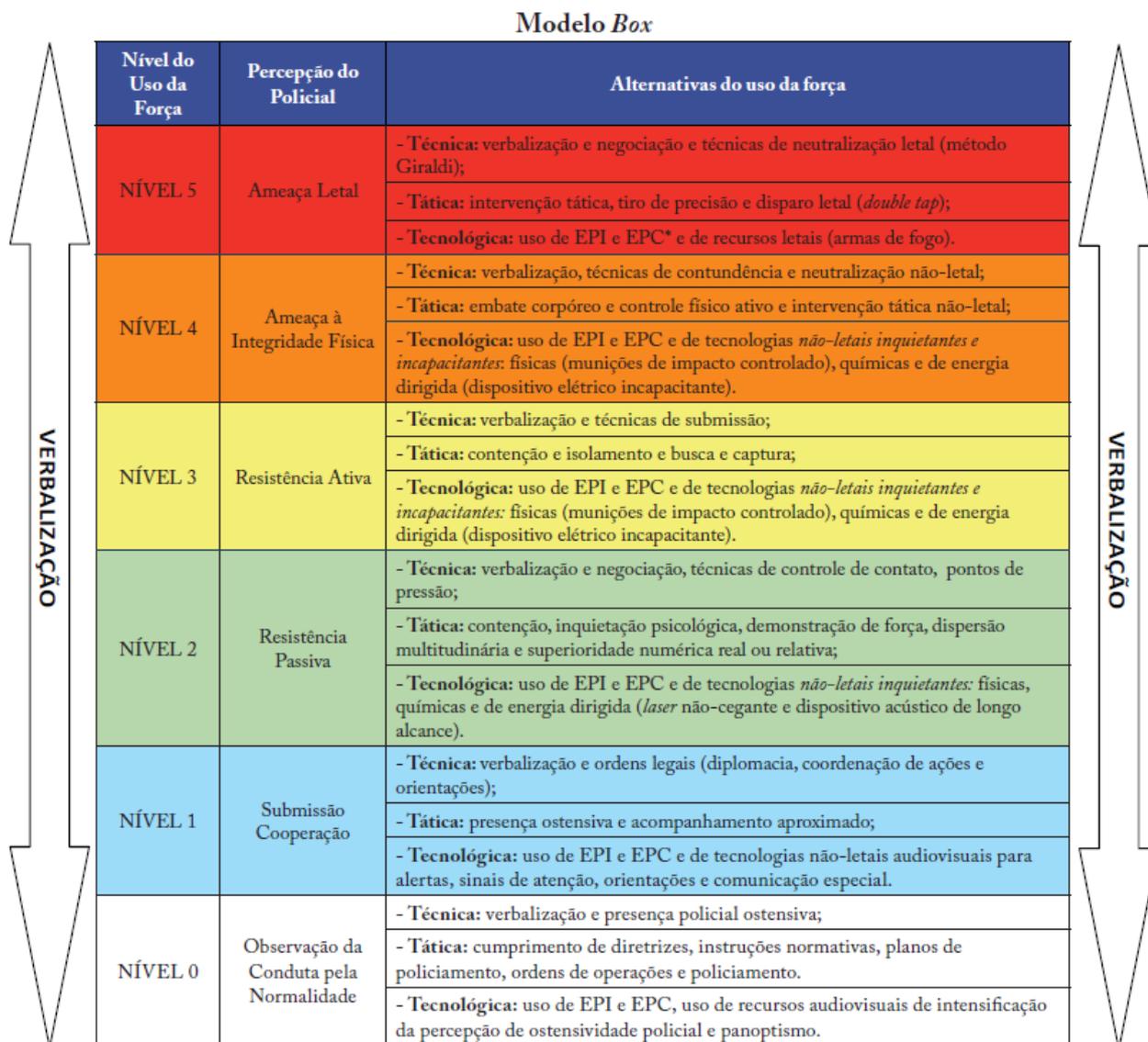
Fonte: CICV (2017, p. 277).

Para CICV (2017, 2006) a metodologia de gradiente de uso da força, encare em alguns riscos, por simplificar demasiadamente questões que são complexas, e no mais os níveis não aparecem, na prática, tão detalhados. Por exemplo uma reunião pode ser apresentados níveis de I a V de violência em diferentes partes. Mas há uma vantagem nesses métodos, pois ilustram possibilidades de respostas graduais de força por parte dos agentes. Alerta a CICV que tais métodos não devem ser considerados como uma

ferramenta “pronta para o uso em todas as situações” e nem deve, certamente, ser usados isoladamente para explicar os princípios que regulam uso da força e de armas de fogo” (CICV, 2017, p. 275).

Para minimizar os riscos, mesmo em um sistema (padrão) escalonado, ainda há de se falar de um sistema de integração normativa para guiar a atuação desses agentes. Conforme a CIVC (2011) esse processo consiste na união de quatro fatores, chamado de processo de integração do direito, os quais influem no comportamento dos aplicadores da lei durante as operações em que envolvam riscos e possibilidades de uso da força. Sendo assim, entende o Comitê que se deve integrar: em primeiro lugar, a doutrina (conhecimento dogmático); em segundo, o ensino (questão cultural e operacional); em terceiro, o treinamento e equipamento (base técnica); e, por último, as sanções (sistema de responsabilização). Desse modo as operações serão realizadas consonância com o direito de modo integrado a outras técnicas táticas.

Outrossim, além de uma abordagem integrada, é necessário desenvolver melhor os sistemas de atuação escalonada para tentar guiar as práticas das polícias com a população e minimizar a atuação desproporcional. Nesse sentido citamos o modelo *box*. Para Rodrigues *et. al.* (2015.p. 5)“o modelo fornece um fundamento para avaliação e acompanhamento do processo, sendo todos os níveis fortalecidos pela verbalização, nos quais o emissor consiga transmitir sua mensagem e até mesmo persuadir o receptor a agir conforme as suas orientações e/ou determinações” (RODRIGUES, *et. al.* 2015.p. 5).

Imagem 4.0 – Modelo *Box*

Fonte: Elaboração própria com base em NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE, 2010.

*EPI: Equipamento de Proteção Individual.

EPC: Equipamento de Proteção Coletiva.

Fonte: RODRIGUES, *et. al.* 2015.p. 5

É notável que o modelo *box* se apresenta como uma gradação na qual, em todas as fases, consta como presente a verbalização (diálogo/negociação). Não é a intensão da presente pesquisa apresentar métodos táticos de operação, mas estabelecer, como falado, limites e conceitos a serem respeitados e estabelecidos para atuação dos aplicadores da lei para com as reuniões públicas. Relativo aos temas tratados nestes subtópicos afirmamos que possível regulamentação deve considerar o direito internacional, as convenções internacionais, em especial as regras do CCFRAL e PBUFAF. Pois, conforme CICV (2017) esses dois documentos formulam padrões relevantes de segurança

e nesse sentido os órgãos de aplicação da lei são aconselhados a incorporá-los a suas próprias normas, regulamentos e códigos de ética.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a uma reflexão sobre o direito de reunião e sua importância para a qualidade da democrática brasileira e para os movimentos sociais. A relevância deste direito é tão precípua ao regime democrático que afirmamos que ao avaliá-lo, em sua liberdade de fruição e seu grau de segurança jurídica, estamos também avaliando o nível e a qualidade democrática de um Estado.

Ao logo da dissertação procuramos demonstrar a interdisciplinaridade do assunto e a correlação do direito de reunião com as minorias sociais, os grupos socialmente excluídos e os aplicadores da lei. E tão complexa quando sua função social é sua natureza jurídica. Nesse ponto, afirmamos que direito de reunião, embora seja um direito fundamental tendo como titular o indivíduo, tem o seu exercício condicionado a coletividade, configurando assim um caso peculiar de um direito fundamental de natureza coletiva ou de exercício coletivo.

Comprendemos que o direito de reunião reflete uma prática secular e acompanha a própria história e o desenvolvimento da democracia. Sendo um direito político por excelência, pois possibilita a participação popular na esfera de decisão do Estado; um direito humano, reconhecido pelo direito e pela praxe internacional de reivindicações contra injustiças; e também um direito fundamental e como tal oponível as arbitrariedades do Estado.

Desse modo, observamos haver, no Brasil, uma insegurança jurídica consubstanciada a esta norma fundamental, em especial pela falta de regulamentação. Essa insegurança é observada tanto no desrespeito ao direito em comento quanto na tentativa de criminalização dos movimentos sociais; o que aponta, ao nosso ver, a um endurecimento do Estado ante as questões democráticas.

Percebemos, ao logo da pesquisa, que a relação dos movimentos sociais com o direito constitucional de reunião é um umbilical. Mas não apenas os movimentos sociais necessitam desse direito, ele abarca os demais atos de manifestações públicas como passeatas e protestos. Atos estes que não necessariamente partem de movimentos sociais

organizados, mas que necessitam do espaço público transformando-o em um espaço de participação política.

Na análise da ocupação do espaço público pelos atos de manifestação, encontramos, através dos relatórios de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, um cenário preocupante. Relevando a já citada insegurança jurídica e um limbo normativo relativo aos limites, condições, proteções, e atuação do Estado para com o direito de reunião. Fatos estes que têm dado margem as arbitrariedades e violências por parte dos aplicadores da lei e contribuindo com a criminalização das manifestações públicas.

Afirmamos ao logo do estudo, que a ausência de uma norma regulamentadora ao direito de reunião tem contribuído, para o já citado, processo de criminalização dos movimentos sociais, em especial pela arbitrariedade e pela discricionariedade com que se classifica uma reunião pública como sendo pacífica ou não. Desse modo, advertimos que mesmo naquelas em reuniões em que não manifesta nenhum tipo de violência física ou ao patrimônio. São relacionadas como movimentos ilícitos, não pacíficos ou perigosos a ordem social pelo fato da ocupação do espaço público. E assim, essas reuniões, são dissolvidas ou dispersadas. Esse comportando, pelos aplicadores da lei, é mais rotineiro quando ocorre a interrupção do trânsito nas cidades.

Acentuamos que há uma tentativa de se deslegitimar os movimentos sociais e os atos públicos de manifestação. A falta de uma lei, que garanta um âmbito de proteção, e ante aos problemas hermenêuticos que envolvem o direito de reunião. Tem-se consubstanciado cada vez mais essa deslegitimação por parte do Estado e da grande mídia. Desse modo, parecemos que o espaço público não tem sido entendido como um espaço de participação democrática onde o conflito social pode e deve ser operacionalizado de modo institucional e não violento.

Em resumo, a criminalização a qual observamos não necessariamente parte da criação de leis penais para tipificar o exercício dos protestos como crime. Mas, de um processo de deslegitimação, ou seja, de não reconhecimento de direitos. Esse processo tem ocorrido a) pelo governo, que não os reconhece como necessários e legítimos as manifestações e/ou pela grande mídia que tem atribuído a imagem dos protestos a desordem pública; b) pela violência aplicada contra os manifestantes, essa além da violência física é também uma violência jurídica, pois o aplicadores da lei têm se utilizado

de abstrações normativas para agirem com abuso contra os manifestantes; c) por projetos legislativos que criam tipos penais vagos ou demasiadamente amplos, como a lei antiterrorismo (Lei nº 13.260), possibilitando assim que os protestos sejam potencialmente criminalizados.

Sendo assim, a pesquisa, ante aos problemas fáticos e a atual insegurança, aponta a necessidade da regulamentação ao direito de reunião. Mesmo que esse direito seja reconhecido e positivado no nível do direito internacional (ONU), regional (OEA), e também reconhecido pela doutrina e jurisprudência majoritária como um direito político, humano e fundamental. Sua disciplina normativa ainda é vaga sobre quais os limites, modos e possibilidades de exercício, sendo necessário o estabelecimento de regras tanto para o cidadão quanto para os agentes aplicadores da lei.

No mais, a presente pesquisa passou identificar problemas dogmáticos e conceituais ao direito de reunião, e como tais problemas vêm gerando insegurança jurídica e contribuindo para a instabilidade democrática. O estudo constatou, não haver em tratados ou outros meios vinculantes uma definição dos termos centrais do direito reunião. E identificamos, que as principais divergências partem das seguintes locuções: o que é objetivamente uma “reunião pacífica” e também relativos à questão do “aviso prévio” e da “autoridade competente”. Esses elementos não encontram uma definição normativa e oscilam na jurisprudência.

Ante ao exposto entendemos que a regulamentação ao direito de reunião com base nas diretrizes interacionais de proteção pode representar um fator de segurança jurídica. Sobre tema, relativo à regulamentação e reconhecendo os riscos que o processo legiferante pode representar, pois é processo eminentemente político. Sugerimos coordenadas (*standards*) e princípios com base no regime intencional de direitos humanos e no direito interacional de reunião para que sirvam de orientação a regulamentação, estabelecendo assim limite aos limites (proteção do núcleo essencial).

Acentuamos ainda que a regulamentação, embora seja um caminho de estabilidade, ela não é uma garantia unívoca de proteção tão pouco deve ser uma medida isolada. Uma vez que defendemos a integração do direito a outras medidas como as políticas educacionais.

Quanto a permissibilidade constitucional de regulamentação, embora a norma em comento não tenha uma reserva legal, entendemos possível pela união dos incisos II, XLI

do art. 5º da CF de 88 e que esta deve ser feita por uma lei em sentido formal. Como não há no texto constitucional uma clausula geral de regulamentação a direitos fundamentais nem uma competência exclusiva para dispor sobre. Apreendemos que essa regulamentação deve partir do âmbito federal pelo fato de que a União detém, no texto constitucional, conforme art. 22 e art. 24 § 2º, muitas das prerrogativas necessárias a regulamentação a esse direito. E também uma norma geral efetivaria maior segurança jurídica, cabendo aos estados regulamentarem questões específicas. Quando a esse ponto a pesquisa observou uma vasta divergência na literatura e na jurisprudência refletida principalmente nas ações diretas de inconstitucionalidades citadas ao logo da dissertação.

No prosseguir do estudo, a pesquisa alerta haver um problema estrutural (cultural e político). Pois, percebemos que não de fato uma integralidade dos direitos humanos na cultura organizacional dos aplicadores da lei. Ou seja, direitos humanos até são conhecidos, enquanto um conjunto de normas, mas são aplicados (efetivados). Assim afirmamos ser necessário o entendimento de que as normas de direitos humanos e constitucionais não se excluem, mas se complementam. Havendo a necessidade que seja praticado e entendido o princípio *pro homine* somado ao princípio da presunção de legalidade das reuniões. Porém, o que notamos é que se tem ocorrido o contrário, apontamos a utilização do direito penal como *prima ratio*, e assim os atos públicos de manifestação passam a ser compreendidos como atos desobediência, desordem e desacato.

Passamos assim a afirmar que é necessário refletir sobre processo de integração de uma cultura de direito de humanos capaz de traduzir as normas jurídicas em medidas ou mecanismos sólidos e com efetividade real no agir dos aplicadores da lei e também dos cidadãos. Esse processo se concretiza através de treinamentos em cuja ementa estejam os meios alternativos de resolução de conflito e também de um sistema de sanções mais apurado. Acautelamos que esse é um processo continuo e envolve questão normativas (regulamentação para direito de reunião e para as polícias); doutrinarias (questões conceituais e dogmáticas); e educacionais (processo de ressignificação cultural e comportamental). Relativo ao ponto de educacional (treinamentos voltados às policias) na pesquisa houve uma dificuldade em encontrar resoluções e protocolos de atuação em que constassem abordagens sobre as reuniões públicas pelo viés do diálogo, embora o modelo *box* esteja sendo uma pauta mais constante nos treinamentos.

Ainda relativo ao treinamento dos aplicadores da lei, a pesquisa entende ser de muita importância o conhecimento e aplicação dos preceitos dispostos no CCFRAL e do PBUFAF. Os quais podem, via decreto, portaria ou ato administrativo geral ganhar obrigatoriedade nos treinamentos dos aplicadores da lei que lidem com as reuniões públicas.

Quando a questão mais doutrinária sobre a regulamentação notamos que há dois grandes enfoques teóricos o primeiro os que debatem sobre os princípios relativos à “proteção suficiente” (ou proibição da proteção insipiente). Por esse viés teórico, advoga-se a necessidade da regulamentação quando há uma sistemática violação ou problemas de fruição de uma norma fundamental, gerando assim uma obrigação do Estado em legislar. Relativo a este debate, notamos que há uma carência crítica atinente as questões dos riscos que o processo de regulamentação pode aferir ao direito. E também falta um debate mais profundo sobre os núcleos não passíveis de limitação. Porém, essa carência é suprida pelo estudo da teoria do núcleo essencial, que além de uma abordagem mais crítica, passa refletir sobre o limite dos limites da atividade de regulamentação.

Assim compreendemos que esses dois enfoques teóricos devem ser entendidos em conjunto, como acontece com frequência na jurisprudência do Corte Constitucional Alemã. Porém, não encontramos na jurisprudência nacional uma reflexão profunda sobre as bases epistemológicas e axiológicas do núcleo do direito de reunião. Logo, não chegando assim definir com clareza um possível núcleo essencial do direito. Sendo esse um tema a ser mais desenvolvido em estudos futuros.

Ressaltamos que a solução normativa por si não resolve o problema da violação ao direito de reunião, o problema supera a norma é transborda em uma estrutura de violência e desconhecimento de valores democráticos, tanto por parte da polícia quando dos aplicadores da lei. Além de não haver uma portaria ou ato administrativo geral que discipline a atuação das polícias para com os protestos, há um problema de cultura operacional, ou seja, os protestos (atos públicos de manifestação) são vistos (quando contra hegemônicos) como atos de desordem e não como atos democráticos, sendo tratados como uma questão de “segurança” e não como um direito.

Assim o pleito da pesquisa, foi o de demonstrar como o direito de reunião constitui um patrimônio democrático incorporado aos direitos humanos, fundamentais e políticos. Que no curso histórico ressignificou a noção de democracia e foi a base

constitutiva para a criação dos grandes direitos sociais e humanos principalmente através dos movimentos sociais. A pesquisa aponta que a criminalização e deslegitimação a tal direito representa um empobrecimento democrático e um aumento do autoritarismo por parte do Estado.

Regulamentar o direito de reunião é necessário, para isso deve-se levar em considerações os padrões internacionais de proteção (normas, protocolos, documentos, pareceres), pois eles representam um caminho seguro para uma possível regulamentação. Ao fim dessa terna trajetória de pesquisa, vislumbramos que ainda há muitos outros caminhos ainda a serem estudados, embora o ato de manifestação pública seja uma prática secular transformada em um direito esse tema ainda é pouco compreendido principalmente em sua natureza interdisciplinar, na qual nos propusemos a relatar ao logo da dissertação.

REFERENCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.5-34, 1988.
- ACNUDH, (2016). **Diretrizes para a observação de manifestações e protestos sociais**. Disponível em: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/02/Diretrizes_Portugu%C3%AAs_vers%C3%A3o-online.pdf. Acesso em 23 de agosto de 2018.
- ALEXANDRINO, José de Melo (2016). **A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa**, vol. II – A construção dogmática, Coimbra, 2006.
- ALEXY, Robert (2008) **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros.
- ALEXY, Robert. (2002) **El concepto y la validez del derecho**. 6. ed. Barcelona: Gedisa.
- ALVES, Waldir (2015). **As manifestações públicas e as liberdades de expressão e de reunião**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 104, n. 953, p. 142, mar. 2015.
- Ana Maria D'Ávila Lopes (2004). **A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais Brasília** a. 41 n. 164 out./dez. 2004
- ANDRADE, José Carlos Vieira de (1996). **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. Coimbra. 1996
- ARTIGO19 (2017) **Caso 12.879 vladimir herzog e outros contra a república federativa do Brasil**, petição apresentada na qualidade de amicus curiae. são paulo, 8 de junho de 2017.
- AVRITZER, Leonardo (2016). **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2016
- AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio (2004). **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. Dados [online]. 2004, vol.47, n.4, pp.703-728. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000400003>. Acesso em 23 de agosto de 2018
- BARROSO, Luís Roberto (2009_). **Segurança pública: atuação das forças armadas tem de ser excepcional**. Consultor Jurídico, 26 jun. 2008. Disponível em: . Acesso em: 10 maio 2008.
- BIANCHINI, Alice (2002). **Pressupostos mínimos da tutela penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais
- BLANCO, R., (2014). **Del Mantenimiento de la Paz al proceso de formación del Estado: Um esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional**. Foro Internacional, 2, pp.266-318
- BLAU, Peter (1996). **O Estudo Comparativo das Organizações**. In: Sociologia da Burocracia, Rio, Zahar, 1966, p. 129.

BOBBIO, N. (1986) **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (1998) **Dicionário de Política**. Editora Universidade de Brasília, 11ª ed. Vol. 1, Brasília.

BONAVIDES, Paulo (2008). **A quinta geração de direitos fundamentais**. Direitos Fundamentais & Justiça, n. 3, p. 82-93, abr.-jun.

BRUNO, Aníbal (2003). **Direito penal**; parte geral. Tomo I. 5 ed. Revista e atualizada por Raphael Cirigliano Filho. Rio de Janeiro: Forense.

BÜHLMANN, et al (2008). **The Quality of Democracy**. Democracy Barometer for Established Democracies. (Revised Version 20.03.2008). National Center of Competence in Research: Challenges to Democracy in the 21st Century: Working Paper No. 10a. disponível em [<http://www.nccr-democracy.uzh.ch/nccr/publications/workingpaper/10>] Acesso em 23 de agosto de 2018

CALLIESS, Christian (2006). **Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis**. Juristen Zeitung – JZ, 2006.

CANOTILHO, Gomes (1998). **Direito constitucional e teoria da Constituição**, Coimbra: Almedina.

CARVALHO FILHO José dos Santos (2018) **Manual de direito administrativo**. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. ISBN: 978-85-97-00998-9

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de Criminologia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 90. 11

CCANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital (2007). **Constituição da República Portuguesa anotada**. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007.

CHAUÍ, Marilena (2012). **Democracia e sociedade autoritária**. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012

CHAUÍ, Marilena (2017) **Sobre a violência**: Escritos de Marilena Chauí. editora: Autêntica coleção Vol. 5

CHEMERINSKI, Erwin (2006). **Constitutional law**: principles and policies. 3ª ed. Nova Iorque: Aspen Publishers, 2006.

CICV (2006) de. **Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário** para forças policiais e de segurança: manual para instrutores. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2009.

CIVC (2017) **Servir e Proteger: Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário** para Forças Policiais e de Segurança. 2ª Edição Revisado e atualizado por Anja Bienert

CICV (2011). **Integração do Direito**. Comitê Internacional da Cruz Vermelha 19, Avenue de la Paix 1202 Genebra, Suíça

CORDEIRO, Adriana Tenório; MELLO, Sérgio Carvalho Benício (2009). **Cultura, Política e Identidade**: apropriação ativa da linguagem na formação de novos sujeitos de mudança na zona rural. Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 30, n. 1, p. 3-13, jan./jun. 2009

CORDEIRO, Adriana Tenório; MELLO, Sérgio Carvalho Benício de (2013) **Crise de Sentido no Capitalismo Avançado**: Uma Abordagem Discursiva. Recife: Edupe.

COSTA, Leon (2016). **Movimentos Sociais, Protestos e Manifestações Públicas**. In: VIANA, Nildo (org.). **Movimentos Sociais: Questões Teóricas e Conceituais**. Goiânia: Edições Redelp, 2016

DAGNINO, E; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (2006), “**Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**”, (orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra, pp. 13-91.

Dahl, Robert. 2000. **On Democracy**, New Haven, Londres: Yale University Press.

Dalton, Russell J. 2005. **Citizenship Norms and Political Participation in America: The Good**

DE SOUZA, Marcelo Tavares & RIANI, Marsuel BOTELHO (2013). **Curso de técnicas e tecnologias não-letais de atuação policial**. Brasília: SENASP, 2013.

DIAS, Jorge de Figueiredo (2004) **Direito penal**: parte geral, t. 1 – Questões fundamentais. A doutrina geral do crime. Coimbra: Coimbra Ed.

DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Respeitável público** Performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.97, p.43-55, nov. 2013

DUNN, J. (2014), **Breaking democracy's spell**. Nova York, Yale University Press.

FALLON Jr., Richard H (2007) **The dynamic Constitution**: an introduction to American constitutional law. 8ª ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

FELDENS Luciano (2012). **Direitos Fundamentais e Direito Penal**. A Constituição Penal, 2ª Edição, Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012., pp. 166-168. G.n

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves (1992) **Curso de direito constitucional**, São Paulo: Saraiva, 1982.

FIGUEIREDO, Nébia (2007). **Método e Metodologia na pesquisa científica**. 2ª ed. São Paulo. Yendis, 2007.

GALTUNG (1969). **Violence, Peace, and Peace Research**. *Journal of Peace Research*, 6(3), pp.167- 191. DOI: 10.1177/002234336900600301

GALTUNG, J., (1967). **Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking**. Disponível em <http://www.transcend.org/galtung/index.php#publications>. Acesso em: 08 nov. 2018

GARCÍA AMADO, Juan Antonio (2012). **Retorica, argumentación y derecho**. Disponível em: <http://www.geocities.ws/jagamado/pdfs/retorica.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2018

GAVARA DE CARA, Juan Carlos (1994). **Derechos fundamentales y desarrollo legislativo**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1994

GAVARA DE CARA, Juan Carlos (1994). **Derechos fundamentales y desarrollo legislativo**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

GERCINA (1970) Alves de Oliveira R. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira** Adm. públ., Rio de laneho, 4 (2): 47-74, jul./ dez. 1970

GIL, Antônio Carlos (2008) **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas.

GOHN, Maria da Glória (2000) **500 anos de lutas sociais no Brasil**: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor; Revista Mediações, 5 (2000), 11-40. Disponível em: www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/viewFile/9194/7788

GONÇALVES, Fernandes, Bernardo (2017). **Curso de Direito Constitucional/** Bernardo Gonçalves Fernandes - 9. ed. rev., ampl. E

GRECO, Rogério (2017). **Curso de Direito Penal**: parte geral, volume I / Rogério Greco. – 19. ed. – Niterói, RJ: Impetus,

GUERRA, Sidney (2012). **Curso de direito internacional público**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

HÄBERLE, Peter; KOTZUR, Markus, (2003) **De la soberanía al derecho constitucional común**: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, n. 12, 2003.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota (2001). **Metodologias qualitativas na Sociologia**.3.ed.rev. e atual. Petrópolis: Vozes.

HEINZ, Ladeur e Campos (2016) **Entre Teorias e Espantalhos – Deturpações Constitutivas na Teoria dos Princípios e novas abordagens método constitucional entre a dogmática jurídica e a teoria social**. – São Paulo: Saraiva, 2016.

HESSE, Konrad (1991) **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HUNGRIA, Néelson (2016). **Comentários ao código penal**, Tomo 2 - Vol. 1 - 7ª Ed. 2016 - Saraiva

INTERNATIONAL, Amnesty (2016). **Anistia Internacional**, informe 2017/18 o estado dos direitos humanos no mundo Índice: POL 10/6700/2018 ISBN: 978-0-86210-499 <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf> Acesso em 23 de agosto de 2018

INTERNATIONAL, Amnesty (2018). **Anistia Internacional**, informe 2015/16 o estado dos direitos humanos no mundo, Índice: POL 10/2552/2016 https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Informe2016_Final_Web-1.pdf Acesso em 23 de agosto de 2018

JENSEN, Karl. (2014) **Teses sobre os Movimentos Sociais**. Revista Marxismo e Autogestão. Vol. 01, num. 01, jan./jun. de.

JUSTIÇA GLOBAL (2017) **Los Estados Latino Americanos Frente a La Protesta Social** http://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/ Acesso em 23 de agosto de 2018

KRASNER, Stephen (1982) . **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Organization, Cambridge;

KRUG, E. G. et al. (Org.) 2002. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Geneva: Organização Mundial da Saúde, 2002

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade (2010). **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEXANDRINO, José de Melo (2014). **Reflexões sobre a liberdade de manifestação: funções, âmbito, conteúdo e limites**. Observatório da Jurisdição Constitucional. Ano 7, vol. 1, jan./jun. 2014. Disponível no site < <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewFile/952/646> >. Acesso em 31 de março de 2018.

LIJPHART, Arendt (2008). **Thinking about Democracy: power sharing and majority rule in theory and practice**. London e NY: Routledge,

LIPMANN, Ernesto (1999) **Os direitos fundamentais na Constituição de 1988**, São Paulo: LTr, 1999.

MAGALHÃES, Raul. A reinvenção da Potentia. **Boletim do Centro de Estudos Direito e Sociedade** (CEDES), jul-set/2013, pp 22-26. Disponível em: http://www.cis.pucrio.br/cis/cedes/PDF/julho_2013/Artigo%20-%20Raul%20Francisco%20Magalhaes.pdf. Acesso em 04 out. 2016.

MARTINS, Leonardo (2017) **Direito fundamental à Liberdade de Reunião**. Estadão. Blog Fausto Macedo, 03 out. 2016. Disponível em: . Acesso em: 01 mar. 2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (2018) **Curso de direitos humanos** / Valerio de Oliveira Mazzuoli.– 5. ed., rev. atual. ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MELLO FILHO, José Celso de (1997) **O direito constitucional de reunião**, São Paulo, v. 98, p. 163.

MENDES, Gilmar Ferreira; Streck, Lenio Luiz; Sarlet, Ingo Wolfgang; Leony, Léo Ferreira; Canotilho, J. J. Gomes (2018) **Comentários a Constituição Brasileira** – editora Saraiva

MENDES, Gilmar Mendes (2000) **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 241 et seq

MENDONÇA. Ricardo Fabrino (2007). **Movimentos sociais como acontecimentos: linguagem e espaço público**. Lua Nova, São Paulo, 72: 115-142, 2007 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n72/a05n72.pdf>.> Acesso em 12 Julho de 2018

MICHAEL, Lothar; MORLOK, Martin. Grundrechte (2016) 5. ed. **Baden-Baden: Nomos**,

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) (1994). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (2008) **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MUNIZ, Jacqueline (2019) **Polícia descontrolada é polícia dominada**. Disponível em <https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/category/carnaval/>. Acesso em maio de 2019

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira (1999). **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. RJ, 1999, tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas

MUNIZ, Jacqueline, PROENÇA JR., Domício, DINIZ, Eugênio (1999) "**Uso da Força e Ostensividade na Ação Policial**". Conjuntura Política: Boletim de Análise do Departamento de Política da UFMG. Belo Horizonte, Abril de 1999; pp.: 22 – 26.

MUNIZ, Jaqueline (2011). **Polícia brasileira tem história de repressão social**, 2001. Disponível em: . Acesso em 19 abr. 2011.

NORONHA, Edgard Magalhães (2016). **Direito penal**, v. 4 eds. São Paulo: Saraiva

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, ARAÚJO, Luiz Alberto David (2001) **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ODIHR/OSCE (2012) **Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association**, Maina Kiai https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

O'DONNELL, Guillermo (2011). **Democracia, agência e Estado** – Teoria com intenção comparativa. Tradução Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OEA (1985) SEE I/A COURT H.R., **Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism**, Advisory Opinion OC-5/85, Series A., No. 5, November 13, 1985, para. 69

OEA (2009). **Report on Citizen Security and Human Rights**, OEA/Ser.L/V/II, para. 193. Available from www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm. Acesso em maio de 2019

OEA (2015b) **Criminalização do trabalho das defensoras e dos defensores de direitos humanos**, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 dezembro 2015 Original: Espanhol <https://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/Criminalizacao2016.pdf> Acesso em 23 de agosto de 2018

OEA, (2015a) **Liberdade de expressão no Brasil Compilação de relatórios de 2005 a 2015** Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/brasillibertadexpresion2016.pdf> Acesso em 23 de agosto de 2018

OHCHR (2008) **Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions**, Philip Alston

PETERKE, Sven (2010) **Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais**. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cedop/wp-content/uploads/2014/04/Manual Pratico Direitos Humanos Internacionais-1.pdf](https://www.ufrgs.br/cedop/wp-content/uploads/2014/04/Manual_Pratico_Direitos_Humanos_Internacionais-1.pdf). Acesso em 23 agosto de 2018

PILATTI, A (2016) **Poder Constituinte e Constitucionalismo Democrático: A Política da multidão e a Democracia Participativa na Constituição de 1988**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, v. 10A, p. 9-25.

PINTO, Celi Regina Jardim. **Democracia como significativo vazio: A propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe**. Sociologias. Porto Alegre. Vol. 1, n. 2 (jul./dez. 1999), p. 68-99

PIOVESAN, Flávia (2000). **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4ed. São Paulo: Max Limonad.

PRADO, Luiz Regis (2006). **Curso de direito penal brasileiro: volume1 – parte geral: arts. 1º a 120**. 3 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PRADO, Maria Ligia C.; SOARES, Gabriela Pellegrino; COLOMBO, S (2007). **Reflexões sobre a Democracia na América Latina**. 1. ed. São Paulo: SENAC, 2007.

RAMO, André de Carvalho (2005). **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar.

Rawls, John A. (1971). **Uma Teoria da Justiça**. Cambridge: Harvard University Press.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RODRIGUES, SAMPAIO OLIVEIRA (2015) **Novo modelo do uso legal da força: cultura e implementação – pela reconstrução das práticas policiais** Cadernos de Segurança Pública. Ano 7, Número 06, Julho de 2015 <http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20150703.pdf>

Rohde, Stephen F. (2005) **Freedom of Assembly (American rights)**. New York: Facts on File, 2005.

SANTOS, B. S. (2002). **Reinventar a democracia**. 2ª ed. Lisboa: Gradiva. org.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L (2003). **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

SARLET, Ingo Wolfgang & WEINGARTNER NETO, Jayme (2014). **Democracia desmascarada?** Liberdade de reunião e manifestação: uma resposta constitucional contra-hegemônica. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin & FREIRE, Alexandre (Coord.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Ed. RT

SARLET, Ingo Wolfgang (2019) **O entendimento do Supremo sobre a liberdade de reunião e manifestação** <https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/direitos-fundamentais-entendimento-stf-liberdade-reuniao-manifestacao>. Acessado em junho de 2019

SARLET, Ingo Wolfgang **Curso de direito constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Diferenças. Revista Espaço Livre, v. 11, n. 22,

SCHERER-WARREN, Ilse (2008). Redes de movimentos sociais na América Latina - **caminhos para uma política emancipatória?** Cad. CRH [online]. 2008, vol.21, n.54, pp. 505-517, set. /dez.

SCHUMPETER, J. (1961), **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

SCHWARTZ, S. H., & BILSKY, W (1990). **Toward a Theory of the Universal Content and Structure of Values Extensions and Cross-cultural Replications**. Journal of Personality and Social Psychology, 58, 878-891.

SEN, Amartya (2009). **The Idea of Justice**, Cambridge, Harvard University Press, 2009 Disponível: <https://dutraeconomicus.files.wordpress.com/2014/02/amartya-sen-the-idea-of-justice-2009.pdf>. Acesso em julho de 2018

SILVA, Jose Afonso (2006) **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais**, Revista de Direito do Estado 4 (2006): 23-51

SILVA, Jose Afonso (2014) **Curso De Direito Constitucional Positivo** - 38ª Ed. 2014

SOUSA, Antonio Francisco de (2009). **Reuniões e Manifestações – Actuação Policial**. Coord. Manuel Monteiro Guedes Valente. Edições Almedina. Coimbra: 2009.

STEINMETZ, Wilson Antônio (2001). **Colisão de direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.

TOURAINÉ. Alain (1989). **Palavra e Sangue: Política e Sociedade na América Latina**. Tradução de Iraci D. Poletí. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas.

TRINDADE, Antônio Augusto (2000). **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil** (1948-1997): as primeiras cinco décadas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 2000.

TRINDADE. Antônio Augusto C. (S.D) **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em 23 de julho de 2018

UADI, Bulos Lammego (2017). **Curso de Direito Constitucional** - 10ª Ed. 2014.

UNITED NATIONS (2011) **Human Rights Council Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions**, Christof Heyns disponível em <https://undocs.org/A/HRC/17/28> Acesso em 23 de julho de 2018

UNITED NATIONS (2012) **Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association**, Maina Kiai disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf. Acesso em 23 de julho de 2018

USA (1969) **Brandenburg v. Ohio**. No. 492, Argued: February 27, 1969 Decided: June 9, 1969 Reversed. Disponível em : disponível em <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/395/444>. Acesso em 23 de julho de 2018

USIP (2013) **Georgia Holmer Countering Violent Extremism: A Peacebuilding Perspective** SPECIAL REPORT 2301 Constitution Ave., NW • Washington, DC 20037 • 202.457.1700 • fax 202.429.6063

VASAK, Karel (1977) **General in The International Dimensions of Human Rights**. Vol. 1. 11-43. General editor Karel Vasak. Revised and edited for English edition by Philip Alston. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000562/056230eo.pdf>. Acesso em 23 julho de 2018

VIANA, Nildo (2016). **Movimentos Sociais e Movimentos de Classes: Semelhanças e Diferenças**. Revista Espaço Livre, v. 11, n. 22, disponível em: <https://redelp.net/revistas/index.php/rel/article/download/509/516> Acessado em 18, de julho de 2018

ZAFFARONI, Eugenio Raul (1991) . **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio; PIERANGELI, José Henrique (2009). **Manual de Direito Penal Brasileiro, volume 1: parte geral**. 8. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.