



Ingo Sarlet
Juiz e professor

STF sobre a liberdade de reunião e manifestação

Dentre as liberdades fundamentais reconhecidas já nas primeiras

declarações de direitos e depois incorporadas aos catálogos de direitos de todas as Constituições que se pretendem democráticas, ademais de seu amplo reconhecimento e proteção no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, as liberdades de reunião e de manifestação, como meio de expressão da liberdade de expressão, ocupam um lugar cimeiro.

Que assim o tem sido também no constitucionalismo brasileiro desde a Carta Imperial de 1824 aqui não carece de maior demonstração, pelo menos no que diz com a previsão de tais liberdades nos textos constitucionais e em virtude da ratificação dos principais tratados internacionais, em especial o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, de 1966, bem como da Convenção Americana dos Direitos Humanos, de 1969, ainda que a sua incorporação ao Direito interno tenha ocorrido, do ponto de vista formal, apenas na primeira metade da década de 1990.

Note-se, ainda, que a exemplo de outros direitos fundamentais, como a liberdade de locomoção, as garantias da inviolabilidade do domicílio e das comunicações pessoais (correspondência, telefonia etc.), de algumas garantias judiciárias (juiz natural, devido processo legal etc.) e as demais liberdades comunicativas (em especial a de expressão do pensamento, de comunicação social e mesmo de expressão religiosa), as liberdades de reunião e manifestação foram (e tem sido) o alvo por excelência das ditaduras e regimes autoritários de qualquer matiz ideológico. Aliás, nunca é demais recordar o quanto também esse fenômeno tem marcado a evolução constitucional brasileira, como demonstram as diferentes experiências vivenciadas desde o período monárquico, passando, já na República, pelos seus momentos exponenciais nos casos da ditadura do Estado Novo (1937-45) e do regime militar (1964-85) que precedeu a ordem constitucional (ainda) vigente.

No caso da Constituição Federal de 1988, onde os direitos e garantias fundamentais alcançaram seu nível mais elevado, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, de reconhecimento e proteção, as liberdades comunicativas foram particularmente robustecidas, seja na perspectiva do Direito Constitucional Positivo, seja no plano jurisprudencial, sem prejuízo, é claro, de exceções. Em termos

gerais, portanto, é possível afirmar que o Poder Judiciário brasileiro, com amplo destaque para os tribunais superiores e, em especial, para o Supremo Tribunal Federal, tem protagonizado, de modo gradual e em nível crescente, uma posição preferencial de tais liberdades, incluindo aqui a liberdade de reunião.

Para ilustrar essa tendência, focando-nos aqui na liberdade de reunião, é o caso de invocar o paradigmático julgado conhecido como o caso da marcha da maconha, no qual o STF entendeu que uma manifestação coletiva e pública em prol da descriminalização do uso de maconha não configura o delito de apologia do crime (ADP 187/DF, rel. min. Celso de Mello, j. em 15/6/2011). Além disso, vale referir o reconhecimento da repercussão geral no que diz — aqui já no que diz respeito ao tema da presente coluna — com a discussão em torno da necessidade de comunicação prévia da realização da reunião à autoridade (RE 806.339 RG/SE, rel. min. Marco Aurélio, j. em 8/10/2015), bem como quanto à legitimidade constitucional do uso de máscaras nos casos de reuniões e manifestações, em especial a partir de iniciativas legislativas promovidas quando e na sequência da onda de protestos que agitaram o Brasil em 2013 (ARE 905.149 RG/RJ, rel. min. Roberto Barroso, j. em 25/8/2016).

De qualquer sorte, tendo em conta as múltiplas tensões com o exercício de outros direitos fundamentais, questões ligadas à segurança pública, garantia da ordem democrática, entre outras, inevitável que a liberdade de reunião siga sendo objeto de acirrado debate em todos os foros e recorrentemente levada ao crivo do Poder Judiciário. Nesse contexto, o que está em causa, salvo aspectos ligados à constitucionalidade formal, são praticamente sempre questões relacionadas ao problema dos limites da liberdade de reunião e da legitimidade constitucional de eventuais intervenções restritivas.

No caso ora comentado, cuja repercussão geral já havia sido reconhecida em 2015, o STF deu, em 19/12/2018, início ao julgamento do recurso extraordinário, aguardando-se o voto-vista do ministro Dias Toffoli. Por ora, foram colhidos sete votos, três no sentido do não provimento do RE (ministro Marco Aurélio, relator, e os ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux) e quatro favoráveis ao provimento da pretensão recursal (ministros Luiz Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski). Calha agregar que não participaram — ausência justificada — da sessão de julgamento referida os ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello. Outrossim, calha lembrar que, quando do reconhecimento da repercussão geral pelo STF, os ministros Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Teori Zavascki ficaram vencidos, não tendo reconhecido a relevância constitucional da matéria, ao passo que o ministro Gilmar Mendes não se pronunciou sobre o tema.

Voltando-nos agora ao caso em si e sem adentrar detalhes desnecessários (para o presente efeito), é de se recordar que a situação fática submetida ao crivo do Poder Judiciário envolvia ocupação e interdição de via pública federal (BR-101) para fins de reunião e manifestação, sem prévia comunicação formal à autoridade competente. Frise-se, além disso, que a autoridade responsável, a Polícia Rodoviária Federal da respectiva região, teve ciência dos fatos um dia antes da reunião, por intermédio de ofício enviado pelo Ministério da Justiça, que, por sua vez, tomou conhecimento da reunião/manifestação por meio de um boletim distribuído pelo Sindicato dos Petroleiros dos estados de Sergipe e Alagoas.

A União logrou obter medida liminar favorável, tendo a ação sido julgada procedente tanto na primeira quanto na segunda instância. Nesse contexto, importa sublinhar que, de acordo com o que

consta da ementa do acórdão do TRF da 5ª Região, o deslinde do caso passa pela ponderação de princípios, à vista da possível colisão entre as liberdades de reunião e de locomoção, justificando a proibição de ocupação e trancamento da via pública quanto à fixação de multa para o caso de descumprimento, porquanto configurado o abuso no exercício do direito de reunião e manifestação.

Já no RE ora sendo apreciado pelo STF, as entidades recorrentes, destacando o número elevado de reuniões e manifestações realizadas no território nacional, argumentam ser impossível impor comunicação formal e pessoal da autoridade pública competente, sendo suficiente que esta tome ciência da realização das reuniões (ou da reunião) por outro(s) meio(s). Além disso, destacam os recorrentes que não compete ao Poder Executivo qualquer forma de avaliação da conveniência da associação de pessoas em locais públicos. Já a União, ademais de ter invocado, em sede de contrarrazões recursais, a ausência de repercussão geral da matéria, salientou que a exigência de comunicação prévia é literalmente prevista no texto constitucional, além de alegar a necessidade de assegurar a continuidade dos serviços públicos.

Assim, superada a querela em torno do reconhecimento da repercussão geral (já — e corretamente — afirmada pelo STF), o que nos move aqui é, mesmo que ainda não disponibilizados todos os votos — à exceção do voto-vista do ministro Alexandre de Moraes — já proferidos e pendente de julgamento o mérito recursal em si, tecer algumas considerações sobre a matéria, sem prejuízo de nova manifestação à vista do julgamento definitivo e do acesso ao teor dos demais votos.

Antes de avançar, todavia, conveniente transcrever o que dispõe o artigo 5º, inciso XVI, ao assegurar a liberdade de reunião:

“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”.

À vista do conteúdo do texto constitucional, é de se enfatizar que, embora a expressa exigência do aviso prévio à autoridade competente (ademais da vedação do uso de armas e das exigências do caráter pacífico da reunião e de que não seja frustrada a realização de outra reunião anteriormente marcada para o mesmo local), a CF não faz alusão ao fato de que reuniões que interferem ou mesmo obstaculizam o exercício de outros direitos fundamentais sejam proibidas. Assim, numa primeira aproximação, salvo a garantia do exercício de outra reunião no mesmo local marcada anteriormente, bem como do atendimento das demais exigências, toda e qualquer outra proibição (ou então a exigência de prévia autorização) seria, à partida, materialmente inconstitucional.

Todavia, tendo em conta que, em regra, as liberdades fundamentais não têm caráter absoluto, sujeitas a limites e restrições interventivas, inclusive por força — mesmo ausente expressa reserva legal — da existência de uma situação de colisão com outros direitos fundamentais, indispensável o exame da legitimidade constitucional de eventual restrição promovida pelo poder público com o intuito de garantir o exercício de outros direitos ou mesmo interesses objetivos da coletividade.

Por isso, imprescindível — para efeitos de um comentário ao julgado do STF — examinar os dois pontos centrais submetidos ao STF: a) a exigência de comunicação formal prévia à autoridade competente; b) a possibilidade de, mesmo existindo tal comunicação, o poder público (inclusive o Poder

Executivo) proibir determinada reunião e manifestação em local público, como, por exemplo — precisamente o caso do RE e respectiva RG —, implicar a interrupção do trânsito em rodovia.

Outrossim, em que pese o reconhecimento, pelo relator do RE/RG cujo julgamento foi iniciado em dezembro passado, ministro Marco Aurélio (secundado pelos ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux), que “o exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar a interrupção do trânsito em rodovia”, nesta coluna nos limitaremos apenas a discutir a primeira questão, qual seja, a da necessidade de comunicação (aviso) prévia.

Nesse sentido, sabe-se (e a doutrina absolutamente majoritária assim o preconiza) que a exigência de prévia comunicação da realização de uma reunião tem por escopo não o seu impedimento ou mesmo uma limitação apriorística de seu objeto e alcance, mas, sim, assegurar a sua livre e segura ocorrência, de modo que atenda aos demais requisitos constitucionais (caráter pacífico e sem uso de armas) e não implique a inviabilização da fruição de outros direitos fundamentais. Lembre-se, nesse contexto, que o próprio dever estatal de proteção da liberdade de reunião, para que seja exercício com alguma eficácia, pressupõe que o poder público tome conhecimento antecipado de sua realização. A exigência da prévia comunicação, portanto, não se confunde com a necessidade de autorização prévia para que uma reunião seja convocada e realizada em local público, o que, de resto, foi objeto de específica e categórica vedação constitucional.

Como bem sintetizado no voto-vista do ministro Alexandre de Moraes, a inexigibilidade de autorização não afasta “a necessidade constitucional de comunicação prévia às autoridades a fim de que exercitem as condutas a elas exigíveis, tais como a regularização do trânsito, a garantia da segurança — tanto dos manifestantes, quanto dos demais membros da Sociedade — e da ordem pública, o impedimento de realização de outra reunião; pois, como bem qualificado por Paolo Barile, o direito de reunião é, simultaneamente, um direito individual e uma garantia coletiva, uma vez que consiste tanto na possibilidade de determinados agrupamentos de pessoas reunirem-se para livre manifestação de seus pensamentos, concretizando a titularidade desse direito inclusive para as minorias, quanto na livre opção do indivíduo de participar ou não dessa reunião não podendo ser obrigado pelos manifestantes a participar ou cessar suas atividades” (*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. Bolonha: Il Molino, 1984. p. 182-183).

Muito embora a prévia comunicação também guarde relação com a garantia de direitos fundamentais de cunho defensivo e prestacional de terceiros, e não apenas como instrumento para propiciar a salvaguarda de sua própria realização, o ponto a ser explorado, ao menos nesta quadra, não é este, de modo que o nosso intuito aqui foi apenas o de enfatizar a razão da existência da exigência constitucional.

Aliás, a possibilidade de o poder público exigir a prévia notificação da ocorrência de uma reunião (informando, dentre outros aspectos, o local e o horário) tem sido amplamente cancelada no Direito estrangeiro e no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, como também noticiado, de modo mais detido, no voto-vista referido, mas também dá conta a literatura sobre o tema em geral. Ressalve-se, todavia, que tal exigência não poderá ter o condão de criar obstáculos desproporcionais, excessivos, e que possam, ao fim e ao cabo, impedir e mesmo dificultar a própria realização da reunião.

O que, contudo, resta em aberto e é objeto de discussão no julgado ora comentado do STF é se a

exigência constitucional implica uma determinada forma e conteúdo. Nesse sentido, é de se sublinhar que o texto constitucional nada diz a respeito, referindo apenas o caráter prévio da comunicação e que esta seja dirigida à autoridade competente.

Soa elementar, nessa senda, que a exigência constitucional, ainda que de modo implícito, inclua a tempestividade da comunicação prévia e, no concernente ao conteúdo, veicule as informações essenciais que permitam ao poder público dar conta, do ponto de vista organizacional, procedimental e material, do seu dever de proteção da própria reunião e dos direitos e legítimos interesses de terceiros e da coletividade, ademais de assegurar o controle do cumprimento dos demais requisitos constitucionais da liberdade de reunião.

Portanto, não apenas possível como desejável a existência de regulamentação da comunicação prévia, evitando, pelo menos no que diz com os requisitos gerais e em regra, um casuísmo e uma insegurança incompatível com a devida fruição da liberdade de reunião e de outros direitos. A ausência de lei em sentido formal, por sua vez, não implica, por si só, a ilegitimidade constitucional de uma regulamentação por ato normativo do Poder Executivo, nos limites, é claro, postos pela CF.

Além disso, a própria natureza de cada reunião poderá autorizar tratamento mais ou menos rigoroso, a depender do local, da dimensão (número de participantes), maior ou menor risco para os participantes da reunião ou maior ou menor impacto sobre direitos de terceiros.

Portanto, é possível questionar o entendimento — tal como sustentado no voto do ministro Alexandre de Moraes — de que “a mera divulgação pública de intenção de realizar manifestação não atende o requisito constitucional de prévio aviso à *autoridade competente*”, e que “não basta que os organizadores da reunião a divulguem previamente por meio de redes sociais, panfletos ou outros veículos de comunicação”, de tal sorte que a “notícia da reunião planejada deve ser prévia, oficial e formalmente *dirigida às autoridades públicas competentes*”.

Em primeiro lugar, como já sinalado, a CF nada diz a respeito do prazo e da forma. Além disso, para que sejam atendidos os objetivos de tal exigência, mais importante do que determinada forma e utilização de determinado meio é necessário, como já frisado, que a comunicação seja tempestiva, efetivamente alcance a autoridade competente e contenha as informações indispensáveis para a sua atuação preventiva e protetiva em termos gerais.

Note-se que, no caso do RE em exame, a Polícia Rodoviária Federal havia tomado conhecimento um dia antes da realização da reunião e do respectivo local, a partir de comunicação feita por outro órgão público, mas com base em meio de divulgação dos promotores da reunião.

É claro que tal conhecimento se deu de forma indireta e informal, o que nem sempre será possível, ainda mais que um mero folheto, *flyer* ou instrumento similar, nem sempre alcança a autoridade competente, de tal sorte que não se pode simplesmente desconsiderar tal circunstância, pena de se relativizar de modo juridicamente ilegítimo a exigência constitucional.

Por tal razão, o que se sugere — ressaltando-se que não tivemos acesso ao conteúdo dos demais votos já proferidos, em especial dos que não deram provimento ao RE — é que a exigência constitucional da

comunicação prévia, embora cogente, não exige necessariamente uma forma específica e pode se dar de diferentes maneiras, desde que, além de tempestiva (em regra algo como pelo menos entre 24 horas de antecedência), efetivamente alcance a autoridade competente. Além disso, a comunicação deverá informar, pelo menos, o local e horário da reunião, o número aproximado de participantes e, ao menos em síntese, a sua forma de realização, por exemplo, se haverá a instalação de estrados, palanques, aparelhos de amplificação sonora etc. Tais informações, por sua vez, como esperamos tenha ficado claro, não indicam a possibilidade de se controlar o mérito em si da reunião, quanto à sua motivação e objeto, mas auxiliam a tomada de providências de cunho organizacional apropriadas à proteção dos direitos dos manifestantes e de terceiros.

A existência de exceções, em rigor, não guarda sintonia com a literalidade do texto constitucional, mas é de ser considerada como admissível, já que não necessariamente o desatendimento da exigência de comunicação prévia há de implicar a dissolução da reunião, ainda mais quando atendidos os demais requisitos constitucionais. Aliás, o mesmo vale em relação aos demais pressupostos, designadamente o caráter pacífico e a não utilização de armas, já que — e nesse sentido vai o entendimento dominante na literatura jurídica especializada brasileira e estrangeira —, sendo possível conter os atos de violência sem dissolver a reunião como um todo, é de ser trilhado tal caminho.

Como bem referido no voto-vista do ministro Alexandre de Moraes, a Corte Europeia de Direitos Humanos considerou ilegítima (por desproporcional) a dissolução de uma reunião pacífica apenas pela falta de comunicação prévia quando a manifestação coletiva se der como reação imediata a fato de natureza política.

Todavia, para que tal entendimento seja compatível com o Direito Constitucional Positivo brasileiro, talvez a melhor solução não seja a de ter por dispensada a comunicação prévia, mas, sim, que se trata de uma ilicitude que, a depender das circunstâncias e em caráter excepcional, pode deixar de ser sancionada. Alternativamente, seria possível imaginar a imposição de uma sanção alternativa que não a ilicitude e dissolução da reunião como tal, mas a fixação, por exemplo, de uma multa aos seus organizadores, muito embora em boa parte dos casos tal sanção seja de difícil efetivação.

De qualquer sorte, cuida-se de questões que carecem de maior reflexão e debate, ademais de, no caso do RE ora sendo apreciado pelo STF, a aguardarem o resultado do julgamento, que, como já indicado, já está destinado a deixar em aberto mesmo aspectos relevantes ao enfrentamento da matéria tematizada no recurso.

Date Created

11/01/2019