

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): A hipótese é absolutamente semelhante àquela que autorizou a concessão de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 519 /DF, da minha relatoria, em 25 de maio de 2018.

O direito de reunião, – que incluiu o direito de passeata e carreatas –, configura-se como um dos princípios basilares de um Estado Democrático, assim como a liberdade de expressão, pois não se compreenderia a efetividade de reuniões sem que os participantes pudessem discutir e manifestar suas opiniões livremente, tendo que se limitar apenas ao direito de ouvir, quando se sabe que o direito de reunião compreende não só o direito de organizá-la e convocá-la, como também o de total participação ativa.

A Constituição consagra 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, tratando-se, pois, de direito individual o coligar-se com outras pessoas, para fim lícito. O direito de reunião é uma manifestação coletiva da liberdade de expressão, exercitada por meio de uma associação transitória de pessoas e tendo por finalidade o intercâmbio de ideias, a defesa de interesses, a publicidade de problemas e de determinadas reivindicações. Paolo Barile bem qualifica o direito de reunião como, 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 (*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. Bolonha: Il Molino, 1984. p. 182-183), não podendo ser obrigado pelos manifestantes a cessar suas atividades.

Por sua vez, o surgimento da palavra greve deve-se a uma Praça de Paris, denominada *Place de Grève*, na qual os operários se reuniam quando paralisavam seus serviços com finalidades reivindicatórias, podendo ser definida como um direito de autodefesa, consistente na abstenção coletiva e

simultânea do trabalho, organizadamente, pelos trabalhadores de um ou vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados.

O direito de greve, sob a ótica jurídica, portanto, se configura como *direito de imunidade* do trabalhador face às consequências normais de não trabalhar, incluindo-se no exercício desse direito diversas situações de índole instrumental, além do fato de o empregado não trabalhar, tais como a atuação de piquetes pacíficos, passeatas, reivindicações em geral, a propaganda, coleta de fundos, “operação tartaruga”, “cumprimento estrito do dever”, “não-colaboração” etc. Há diversas espécies de greves permissíveis pelo texto constitucional, podendo os trabalhadores decretar *greves reivindicativas*, objetivando a melhoria das condições de trabalho, ou *greves de solidariedade*, em apoio a outras categorias ou grupos reprimidos, ou *greves políticas*, visando conseguir as transformações econômico-sociais que a sociedade requeira, ou, ainda, *greves de protesto*.

A garantia plena e o efetivo exercício dos direitos de greve e reunião consistem em exigência nuclear do direito fundamental à livre manifestação de pensamento, sendo absolutamente necessários na efetivação da cidadania popular e fundamentais no desenvolvimento dos ideais democráticos.

O direito de greve consagrado pela Constituição Federal, em seu artigo 9º, e o direito de reunião, previsto no artigo 5º, XVI, entretanto, não são absolutos e ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (relatividade ou convivência dos direitos fundamentais), pois as democracias modernas, garantindo a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não consagram, pretendem, como lembra Robert Dahl, a paz e a prosperidade da Sociedade como um todo e em harmonia.

Dessa maneira, como os demais Direitos Fundamentais, os direitos de reunião e greve são relativos, não podendo ser exercícios, em uma sociedade democrática, de maneira abusiva e atentatória à proteção dos direitos e liberdades dos demais, as exigências da saúde ou moralidade, da ordem pública, a segurança nacional, a segurança pública, da defesa da ordem e prevenção do crime, e o bem-estar da sociedade; como proclamam a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em seu artigo 29 e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em seu artigo 11:

Artigo 29. Toda pessoa tem deveres com a comunidade, posto que somente nela pode-se desenvolver livre e plenamente sua personalidade". (...) "no exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática".

Artigo 11. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade reunião pacífica e liberdade de associação, incluindo o direito de formar sindicatos com outros e de se unir a sindicatos em defesa de seus interesses. 2. O exercício desses direitos não pode estar sujeito a outras restrições além daquelas que, previstas em lei, constituem medidas necessárias, em uma sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa ordem e prevenção do crime, a protecção da saúde ou moralidade, ou a protecção dos direitos e liberdades dos outros".

A relatividade e razoabilidade no exercício dos direitos de reunião e greve são requisitos essenciais em todos os ordenamentos jurídicos democráticos; sendo necessário harmonizá-los com os demais direitos e garantias fundamentais nas hipóteses de conflitos, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em atrito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípua e buscando o bem-estar de uma sociedade democrática.

Nos Estados Unidos da América, a CORTE SUPREMA definiu que a Primeira Emenda a Constituição consagra o direito de reunião pacífica e a impossibilidade de proibições discricionárias pelos órgãos governamentais (*Shuttlesworth v. City of Birmingham*, 394 U.S. 147, 150–51, 1969), porém, o exercício desse direito não se reveste de caráter absoluto, não permitindo a realização de reuniões onde haja uso de força para atingir determinados objetivos, evidente perigo de tumulto, desordem, ameaças à segurança pública ou grave prejuízo ao tráfego em vias públicas (*Jones v. Parmley*, 465 F.3d 46, 56–57 2d Cir. 2006); sendo, ainda, possível a previsão de restrições razoáveis de tempo, lugar e forma, que não infrinjam as garantias constitucionais, e, desde que, justificadas pela presença de interesse público legítimo, mantenham " abertos amplos canais alternativos para a difusão da informação desejada", de maneira a não frustrar a livre manifestação de expressão (*Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 791, 1989; *Thomas v. Chi. Park Dist.*, 534 U.S. 316, 322, 2002; Quoting *Clark v. Cmty. For*

Creative Non-Violence, 468 U.S. 288, 293, 1984), inclusive permitindo a exigências de requisitos específicos no caso de reuniões marcadas nas proximidades de locais mais sensíveis (*Tabatha Abu El-Haj, The Neglected Right of Assembly*, 56 UCLA L. Rev. 543, 551–52, 2009).

As mesmas relatividade e razoabilidade no exercício do direito de reunião também são exigidas pela legislação da Inglaterra e País de Gales, que permite restrições proporcionais por parte das autoridades públicas, inclusive no tocante a duração máxima do ato, quando houver a real possibilidade de “ *séria desordem pública, sérios danos à propriedade, edifícios ou monumentos de importância histórica, arquitetônica, arqueológica ou científica ou sérios distúrbios na vida da comunidade*”, ou ainda, quando “*o propósito das pessoas que organizam é a intimidação de outros com vistas a obrigá-los a não realizar um ato que eles têm o direito de fazer, ou a fazer um ato que eles têm o direito de não fazer*” (Statutes of England & Wales, Public Order Act 1986, Ch. 64, Royal Assent, 7 November 1986).

Igualmente, na Seção 2 da Constituição do Canadá – *Canadian Charter of Rights and Freedoms* – a liberdade de reunião pacífica é consagrada e garantida “ *aos limites razoáveis prescritos por lei, como pode ser comprovadamente justificado em uma sociedade livre e democrática*”.

Comentando o direito de reunião e de manifestação assegurado pela Constituição Portuguesa de 1976 – diploma que, como se sabe, foi uma das fontes inspiradoras da nossa Lei Maior – JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS assinalam que cabe ao Estado garantir o livre acesso das pessoas a lugares públicos para que possam se reunir ou se manifestar. E bem por isso, “ *em contrapartida, pode a utilização de locais públicos ficar sujeita a condicionamentos, para defesa do direito ao repouso, da livre circulação das pessoas e outros interesses constitucionalmente relevantes*”. E concluem que, desatendidos esses condicionamentos, torna-se admissível a dispersão, desde que observado o princípio da proporcionalidade (Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, pp. 465-466).

A razoabilidade no exercício da greve, das reuniões e passeatas previstas constitucionalmente, deve, portanto, evitar a ofensa aos demais direitos fundamentais, o desrespeito à consciência moral da comunidade, visando, em contrapartida, a esperança fundamentada de que se possa alcançar um proveito considerável para a convivência social harmoniosa, resultante na prática democrática do direito de reivindicação. Trata-se da

cláusula de proibição de excesso (*Übermassverbot*) consagrada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, ao estabelecer o pensamento da proporcionalidade como parâmetro para se evitar os *tratamentos excessivos, abusivos e inadequados*, buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na compatibilização prática dos direitos fundamentais, deve pautar-se pela razoabilidade, no sentido de evitar o excesso ou abuso de direito, e, conseqüentemente, afastar a possibilidade de prejuízos de grandes proporções à Sociedade.

Não há dúvidas, portanto, que os movimentos reivindicatórios de empregadores e trabalhadores – seja por meio de greves, seja por meio de reuniões e passeatas –, não podem obstar o exercício, por parte do restante da Sociedade, dos demais direitos fundamentais, configurando-se, claramente abusivo, o exercício desses direitos que impeçam o livre acesso das demais pessoas aos aeroportos, rodovias e hospitais, por exemplo, em flagrante desrespeito à liberdade constitucional de locomoção (*ir e vir*), colocando em risco a harmonia, a segurança e a Saúde Pública, como na presente hipótese.

No caso vertente, entendo demonstrado o abuso no exercício do direito de reunião direcionado, ilícita e criminosamente, para propagar o descumprimento e desrespeito ao resultado do pleito eleitoral para Presidente e vice-Presidente da República, cujo resultado foi proclamado pelo Tribuna Superior Eleitoral na data de ontem e que vem acarretando gravíssima obstrução do tráfego em rodovias e vias públicas, impedindo, a livre circulação no território nacional e causando a descontinuidade no abastecimento de combustíveis e no fornecimento de insumos para a prestação de serviços públicos essenciais, como transporte urbano, tratamento de água para consumo humano, segurança pública, fornecimento de energia elétrica, medicamentos, alimentos e tudo quanto dependa de uma cadeia de fabricação e distribuição dependente do transporte em rodovias federais – o que, na nossa realidade econômica e social, tem efeitos dramáticos.

Merece crédito, portanto, a afirmação contida na petição inicial, convergente com o que vem sendo noticiado nos veículos de imprensa nas últimas horas, no sentido de que estão a ocorrer “ *manifestações relacionadas com os resultados das eleições divulgados na noite de ontem, mediante obstrução com veículos, de rodovias, em dezenas de pontos de interrupção, acarretando o impedimento ao livre trânsito de veículos e*

prejuízos aos cidadãos. Desafios dessa espécie atingem o processo eleitoral, no que tange à sua legitimidade e eficácia como forma de expressão da vontade popular.”

A título exemplificativo, colhem-se as seguintes ocorrências:

<https://www.youtube.com/watch?v=j5Mhou4zJR8>
<https://twitter.com/uolnoticias/status/1587199481728192512?s=48&t=8mcOtTG5oDIHRIm8tMug2g>

O primeiro *link* retrata duas ocorrências, a segunda a partir de 1min de gravação, ambas, salvo melhor juízo, com registro de possível passividade de agentes da Polícia Rodoviária Federal em face de manifestações interruptivas de vias públicas federais.

O segundo *link* retrata outra gravação e outro ângulo da primeira das duas ocorrências do primeiro *link*.

As manifestações, em si mesmas consideradas, mormente no que obstruem, interrompem e obstaculizam de modo indiscriminado vias públicas federais, bem assim, também as falas de agentes da Polícia Rodoviária Federal, desnaturam e desvirtuam o direito de reunião, isso porque, segundo aponta o Ministério Público Eleitoral, são motivadas por uma pretensão antidemocrática, qual seja, um protesto contra a eleição regular e legítima de um novo Presidente da República, em 30 de outubro de 2022, inclusive com pretensão impeditiva de posse por meio de atos ilegítimos e violentos como seria uma absolutamente impensável intervenção militar.

Observe-se, que, em hipótese muito menos grave, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos entendeu existir abuso no exercício dos direitos de greve, reunião e liberdade de expressão por parte de caminhoneiros que obstruíram uma única rodovia pública (*Affaire Barraco v. France, Cinquième Section, Requête no 31684/05, Arret, Strasbourg, 5 mars 2009, Définitif 05/06/2009*).

Naquele caso, os requerentes haviam alegado violação ao exercício de seus direitos de greve e liberdade de expressão, bem como a liberdade de reunião e associação garantida pelos artigos 10 e 11 da Convenção, por terem sido condenados judicialmente, em virtude da participação da denominada “Operação de Caracóis”, consistente em greve nacional dos trabalhadores das empresas de transporte. A atuação dos grevistas consistia

em viajar com seus veículos em velocidade reduzida e ocupando várias faixas de tráfego, com o intuito de retardar a locomoção dos demais veículos. Os recorrentes, porém, utilizaram três caminhões para obstruir as faixas da rodovia pública.

O Tribunal Europeu analisou a necessária compatibilização entre os direitos de greve, reunião e livre manifestação de expressão com os demais direitos fundamentais consagrados na Convenção Europeia e, após reafirmar que o “ *direito à liberdade de reunião é um direito fundamental de uma sociedade democrática e, como o direito à liberdade de expressão, um dos fundamentos de tal sociedade. Portanto, não deve ser interpretado restritivamente*”, e, salientar a possibilidade de restrições razoáveis aos direitos e liberdades garantidos pela Convenção Europeia, desde que, “ *necessárias em uma sociedade democrática*”, e proporcionais ao “ *objetivo legítimo perseguido*”, entendeu que o bloqueio da rodovia foi excessivo, não estando envolvido no exercício do direito de reunião pacífica, pois a “ *completa obstrução do tráfego claramente foi além do simples inconveniente causado por qualquer demonstração na via pública*”; e, por unanimidade, decidiu pela inexistência de qualquer violação a cláusula do artigo 11 da Declaração Europeia de Direitos Humanos.

O quadro fático revela com nitidez um cenário em que o abuso e desvirtuamento ilícito e criminoso no exercício do direito constitucional de reunião vem acarretando efeito desproporcional e intolerável sobre todo o restante da sociedade, que depende do pleno funcionamento das cadeias de distribuição de produtos e serviços para a manutenção dos aspectos mais essenciais e básicos da vida social.

Em que pese o exercício do poder de polícia ser da competência de vários dos órgãos públicos envolvidos, como as Polícia Rodoviária Federal e Polícias Militares, o que lhe permitiria o emprego do desforço necessário para a livre circulação de bens e pessoas, é também inegável conforme os vídeos citados, que a PRF não vem realizando sua tarefa constitucional e legal.

O tempo já transcorrido de paralisação do tráfego, com o conseqüente represamento de bens e serviços e escoamento de estoques em todo o país, e o tempo necessário para que esse fluxo se normalize, reclama a adoção de uma medida incisiva e inequívoca quanto à necessidade de que se garanta plena e imediata liberdade de tráfego em todas as rodovias do Brasil.

Diante de todo exposto, VOTO NO SENTIDO DE REFERENDAR AS SEGUINTE DETERMINAÇÕES:

A) que sejam imediatamente tomadas, pela POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL e pelas respectivas POLÍCIAS MILITARES ESTADUAIS – no âmbito de suas atribuições – , todas as medidas necessárias e suficientes, a critério das autoridades responsáveis do Poder Executivo Federal e dos Poderes Executivos Estaduais, para a IMEDIATA DESOBSTRUÇÃO DE TODAS AS VIAS PÚBLICAS QUE, ILICITAMENTE, ESTEJAM COM SEU TRÂNSITO INTERROMPIDO, com o resguardo da ordem no entorno e, principalmente, à segurança dos pedestres, motoristas, passageiros e dos próprios participantes do movimento ilegal que porventura venham a se posicionar em locais inapropriados nas rodovias do país; bem como, para impedir, inclusive nos acostamentos, a ocupação, a obstrução ou a imposição de dificuldade à passagem de veículos em quaisquer trechos das rodovias; ou o desfazimento de tais providências, quando já concretizadas, GARANTINDO-SE, ASSIM, A TOTAL TRAFEGABILIDADE;

B) que, em face da apontada OMISSÃO E INÉRCIA da PRF, o Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal adote, imediatamente, todas as medidas necessárias para a desobstrução de vias e lugares antes referidos sob jurisdição federal, sob pena de multa horária, de caráter pessoal, de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a contar da meia-noite do dia 1º de novembro de 2022, bem assim, se for o caso, de afastamento do Diretor-Geral das funções e prisão em flagrante de crime desobediência;

C) que a Polícia Rodoviária Federal e as Polícias Militares estaduais – no âmbito de suas atribuições – identifiquem eventuais caminhões utilizados para bloqueios, obstruções e/ou interrupções em causa, e que REMETA IMEDIATAMENTE À JUÍZO, para que possa ser aplicadas aos respectivos proprietários multa horária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

D) que sejam intimados o Ministro da Justiça, o Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, todos os Comandantes-gerais das Polícias Militares estaduais; bem como o Procurador-Geral da República e os respectivos Procuradores-Gerais de Justiça de todos os Estados para que tomem as providências que entenderem cabíveis, inclusive a responsabilização das autoridades omissas.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/11/2022 00:00