

O VALOR CONSTITUCIONAL DOS PROTESTOS POPULARES - O FIM DOS "INOCENTES DO LEBLON"¹

THE CONSTITUTIONAL VALUE OF POPULAR PROTESTS - THE END OF THE "INNOCENTS OF LEBLON"

Dimitri Dimoulis
Dimitri.Dimoulis@fgv.br

Soraya Regina Gasparetto Lunardi
soraya@fclar.unesp.br

Recebido: 15-10-2015
Aprovado: 05-11-2017

Sumário: 1 Considerações iniciais. A) Reunião pacífica. B) Reunião sem armas. C) Não "frustrar" outra reunião. D) Prévio aviso. E) Reunião em local aberto. F) Reunião lícita. Referências

1. Considerações iniciais

O direito à livre manifestação do pensamento e à apresentação de críticas e propostas políticas em reuniões e passeatas é um componente central de uma sociedade que pretende ser democrática. Qual é a finalidade da existência de ruas e demais espaços públicos senão a sua utilização pela população inclusive para manifestações individuais e coletivas? Será que as ruas deixaram de ser um espaço público para se tornarem um duto de escoamento de riquezas? Seriam as ruas corredores onde passam carros em um fluxo contínuo que ninguém pode interromper? Um lugar para se instalar o comércio e qualquer outra atividade lucrativa? Na verdade, os espaços públicos só fazem sentido como pontos de encontro, de comunicação, de deliberação e de protesto.

Manifestações, protestos coletivos ou mesmo individuais são protegidos pela Constituição como direitos fundamentais, como decorrência do exercício simultâneo de vários direitos fundamentais, entre outros, da liberdade de locomoção, da livre manifestação do

¹ Para o presente trabalho utilizamos, com ampliações e atualizações, partes do texto publicado em Dimitri Dimoulis, 2009. Algumas reflexões tinham sido apresentadas em artigos de jornal na ocasião dos protestos populares de 2013.

pensamento, do sigilo das comunicações, da inviolabilidade do domicílio e do direito de reunião (concorrência de direitos fundamentais).

Esse ponto é relevante. Alguém poderia sustentar que no caso dos protestos somente é exercida a liberdade de reunião. Outros direitos fundamentais estariam em relação de concorrência aparente, por serem mais genéricos do que a liberdade de reunião, logo não incidentes.² Na mesma ótica, os direitos de sigilo e de inviolabilidade do domicílio parecem fora do contexto típico do protesto.

Contudo a essência dos protestos populares está na sua *duração* e *coordenação*. Isso faz com que o seu exercício efetivo não se esgote no momento de uma manifestação. Abrange a tutela da estrutura e do processo geral dos protestos. Impedir que um manifestante viaje para a cidade onde será realizado um protesto, alegando riscos de “segurança pública” afeta o protesto por mais que não restrinja o direito de reunião e sim a liberdade de locomoção.

De qualquer maneira, o exercício de protestos sem entraves cria um *dever do Estado* que, na verdade, é duplo (DIMOULIS; MARTINS, 2011, *passim*). Por um lado, o Estado deve permitir que a reunião inicie e chegue ao seu fim, comunicando a todos suas mensagens (e eventuais decisões) sem interferências de terceiros, inclusive de autoridades estatais. Por outro lado, o Estado deve garantir a segurança de todos os participantes da reunião, evitando que haja agressões e outras situações que farão os manifestantes (ou terceiros) serem penalizados pelo exercício de direitos fundamentais.

Analisemos mais detidamente o direito de reunião (ALMEIDA, 2001; FRANÇA, 2007). A Constituição Federal de 1988 não define o termo “reunião”, isto é, o objeto do direito fundamental (área de regulamentação) (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 135-137). Baseando-se no significado comum do termo nos trabalhos da doutrina, podemos definir a reunião como **agrupamento de pessoas que decidem encontrar-se e permanecer em determinado lugar para manifestar publicamente certos pensamentos e/ou reivindicações**.

Disso decorre que a estrutura, ainda que rudimentar é necessária para a organização de reunião. Para tanto é necessária a atuação de um grupo de pessoas que a idealizam ou, pelo menos, tomam providências para o seu desenvolvimento e organização (equipamentos, serviço de ordem etc.). Esse grupo de pessoas responsáveis pela organização que são os coordenadores ou organizadores representa os participantes junto às autoridades estatais. Como observava José Afonso da Silva, para a configuração da reunião não se exige obviamente uma organização fixa nem o planejamento. Mas é necessária a “coordenação ou direção” (SILVA, 2008, p. 264). Essa coordenação ou direção poderá ser anônima, inclusive para que não haja perseguição. A coordenação também não precisa ter um único e exclusivo dirigente. A coordenação da manifestação pode ser exercida por um grupo de pessoas com a possibilidade de rotação de dirigentes. Essas medidas podem ser necessárias para proteção de seus membros ou mesmo como uma forma democrática de exercício do poder.

Não são raros os casos em que a polícia prende e responsabiliza os organizadores, muitas vezes para intimidar os demais ou simplesmente porque são os mais conhecidos. O intuito constitucional é o oposto. Aquelas pessoas que dedicam seu tempo e energia para viabilizar o exercício de um direito fundamental e que criam e preservam estruturas de comunicação devem possuir certas prerrogativas no sentido da maior liberdade de ação, pois suas condutas e decisões beneficiam todos os participantes. Eles devem ser interlocutores privilegiados das autoridades estatais e não alvos de repressão. São representantes e como tais devem ser tratados.

² Sobre as formas de concorrência de direitos fundamentais e o conceito da concorrência aparente lógica, cf. Dimoulis; Martins, 2014, p. 171-175.

Não configura reunião o simples agrupamento de curiosos, por exemplo, em caso de acidente de trânsito. Tampouco é reunião protegida a coexistência ocasional de pessoas no mesmo espaço, por exemplo, no domingo em uma praça onde pessoas passeiam e conversam sobre temas da atualidade.

Nesses casos, faltam dois elementos estruturais da reunião: primeiro, a vontade de estar juntos; segundo, o objetivo comum (manifestar algo), aquilo que foi denominado “elemento teleológico” (MENDES et al., 2008, p. 395). Encontros dessa natureza gozam de proteção constitucional no âmbito da liberdade de locomoção ou de opinião, mas não são reuniões e, muito menos, se enquadram na categoria do protesto.

Tampouco constitui reunião o encontro de pessoas com finalidade recreativa ou de contato social, por exemplo, em festas. Nessa hipótese, se verifica a vontade de estar juntos, mas está ausente o elemento teleológico. Os participantes desejam simplesmente se divertir ou ter o prazer de reencontrar pessoas e de homenagear alguém (em festas de aniversários e semelhantes).

Isso mostra que não interessa o número de participantes ou a localidade (centro da cidade ou lugar afastado, por exemplo, na entrada de uma indústria) e sim o intuito. Enquanto, por exemplo, o encontro de fiéis em uma praça pública para manifestar sua fé e propagar suas crenças classifica-se juridicamente como reunião, o encontro do mesmo número de pessoas para comemorarem uma vitória esportiva não configura reunião, pois o objetivo é comemorar e se divertir.

Configuraria, porém, reunião protegida pela Constituição o encontro de poucas pessoas para manifestarem algo importante? Há silêncio constitucional sobre o número mínimo de pessoas para que se configure reunião e o legislador nacional tampouco oferece indícios. Pelo significado comum do termo é considerado “reunião” um agrupamento de menos de dez pessoas. Mas, diante do princípio *in dubio pro libertate* e da falta de norma limitadora, esse limite pode ser flexibilizado de acordo com as circunstâncias.

O princípio da liberdade-autonomia dos titulares do direito indica que é indiferente o tipo de reunião (passeata, comício etc.), as formas de expressão dos pensamentos e reivindicações, devendo inclusive tratar como reunião um protesto silencioso. Tampouco interessa o objetivo específico. Mas como a reunião se realiza no espaço público com a intenção de chamar a atenção da coletividade, gerando debates e instando para que se tomem decisões, acaba adquirindo caráter político, mesmo se as pessoas reunidas consideram sua manifestação de cunho religioso, cultural ou esportivo.

O direito de reunião se exerce por curto espaço de tempo. Os participantes da reunião não precisam ser membros de certa organização, adotar as mesmas posições e nem mesmo se conhecer. É suficiente a vontade de estar juntos para manifestar algo em determinado momento. Isso distingue o direito de reunião do direito de associação que cria vínculos duradouros.³

A Constituição de 1988 estabelece uma série de requisitos, sem os quais a reunião não goza de tutela constitucional (art. 5º, inciso XVI). Isso significa que certas reuniões pertencem à área de regulamentação do direito, mas não são tuteladas, pois não pertencem à área de proteção. Os requisitos constitucionais que delimitam a área de proteção são os seguintes.

A) Reunião pacífica: Não se protege reunião cujos participantes planejam ou efetivamente cometem atos de violência, colocando em perigo pessoas e bens. Tampouco se protege reunião que, no seu decorrer, adquire tais características. Contudo, atos de violência

³ Sobre essa distinção cf. Silva, 2008, p. 264; Agra, 2007, p. 153; Mendes et al., 2008, p. 395.

isolados que não chegam a “contaminar” a reunião constituem ilícitos imputáveis aos seus agentes, sem afetar a reunião. Isso ocorre, por exemplo, se um manifestante atirar pedras contra a vidraça de um edifício público, sendo imediatamente reprimido e expulso da reunião. Cabe às forças de segurança decidir se a reunião apresenta caráter pacífico, sendo possível o controle judicial para verificar eventual violação do direito fundamental em razão da interpretação-atuação abusiva de agentes estatais.

B) Reunião sem armas: O tipo de armas trazido pelos manifestantes é indiferente (MENDES et al., 2008, p. 396). Do ponto de vista constitucional interessa a intenção de agressão, evidenciada pelo porte ostensivo de armas. Caso isso não ocorra, mas só se suspeita que alguns manifestantes escondam armas, a reunião permanece lícita: essa interpretação permite também considerar abusiva a revista preventiva dos manifestantes em busca de armas (SILVA, 2008, p. 265; MENDES et al., 2008, p. 396).

A Constituição proíbe a reunião de pessoas armadas, ainda que o porte de armas seja legal. Assim sendo, uma passeata de policiais com reivindicações profissionais não será protegida se os seus integrantes se apresentarem armados, mesmo que isso seja permitido nos termos da legislação sobre armas. A Constituição não tutela a reunião de pessoas armadas, não em razão da ilicitude do porte, mas porque os conflitos e incidentes que costumam ocorrer em reuniões tornam-se mais frequentes e graves se houver presença de armas.

C) Não “frustrar” outra reunião: O constituinte quis impedir a criação de situações de colisão entre o direito de reunião de vários titulares. Por isso não protege reunião que compromete a realização de outra. Isso expressa também uma preocupação com a ordem pública, pois o risco de conflitos aumenta se forem realizadas no mesmo momento e espaço reuniões com objetivos e finalidades divergentes.

Essa limitação é de cunho temporal em dois sentidos. Primeiro, porque se protege a reunião que foi informada às autoridades com a maior antecedência. Segundo, porque a vedação da segunda reunião só vale enquanto a primeira estiver se realizando.

O verbo “frustrar” gera dúvidas de interpretação. A segunda reunião deve objetivamente impossibilitar a primeira ou é suficiente qualquer incômodo, de acordo com o sentido psicológico-subjetivo do termo (sentimento de “frustração” dos participantes)? Parece-nos preferível a interpretação objetiva, não sendo protegida a segunda reunião se sua realização inviabiliza a primeira, por exemplo, criando risco de confronto entre participantes ou impedindo o prosseguimento de uma passeata.

Na dúvida, a segunda reunião não deve ser protegida, pois isso facilita a realização da primeira e não causa prejuízo substancial aos adeptos da segunda, que podem se encontrar em outro horário ou em qualquer outra localidade.

Um problema particular cria a reunião com participação de grupos divergentes. O que deve ocorrer quando na reunião surgem diferenças entre os participantes?

Pensemos em uma passeata de opositores do governo na qual parte dos manifestantes pede mudanças na política econômica do governo e outra parte radicaliza a reivindicação, propondo o *impeachment* do Presidente da República. Em tais situações, a tensão é inevitável. Pergunta-se: temos uma ou duas reuniões? A polícia pode intervir, afastando do lugar os membros de um grupo?

Em nossa opinião, só há uma reunião, não cabendo às autoridades estatais resolver o problema interno. Além disso, não há critério para decidir qual dos dois grupos deve ser afastado, o que torna a intervenção estatal arbitrária. Tal intervenção só se justificaria caso a reunião perdesse seu caráter pacífico, em razão de conflitos entre os manifestantes. Ocorrendo isso, a força pública deve intervir com base no não cumprimento do requisito do caráter pacífico e não em razão da proibição de frustrar outra reunião.

D) *Prévio aviso*: Para realizar reuniões não há exigência constitucional de autorização dos órgãos estatais, mas tão somente informação prévia, para que possam ser tomadas as providências cabíveis, minimizando o possível impacto negativo da reunião em outros direitos fundamentais (AGRA, 2007, p. 154; MENDES et al., 2008, p. 398). As providências podem consistir na regulamentação alternativa do trânsito, no policiamento intenso e ostensivo nas imediações da reunião, em avisos à população para evitar determinadas localidades etc. Isso indica que o aviso prévio deve ser feito com certa antecedência, possibilitando a atuação das forças de segurança. Não há prazo mínimo para tanto, mas parece razoável exigir antecedência de pelo menos um dia útil para que os responsáveis pela segurança possam se preparar.

As autoridades que devem ser avisadas em cada caso e o conteúdo do aviso devem ser determinados em leis concretizadoras. Na cidade de São Paulo, vigora a lei municipal nº 12.151 de 1996, prevendo que do aviso deve constar a data, o horário e o roteiro da reunião (art. 2º), sendo que o aviso deve ser endereçado à Companhia de Engenharia de Tráfego (art. 1º). Essa lei inclui a previsão que os organizadores devem assumir a responsabilidade pessoal para danos eventualmente causados pelos participantes da manifestação (art. 2º). Essa última previsão é claramente inconstitucional, pois não cabe ao Município legislar sobre a responsabilidade civil e penal (competência privativa da União, conforme o art. 22, I, da Constituição Federal). Além disso, tal restrição não é autorizada pela Constituição, que só exige o aviso prévio, não podendo o Poder Legislativo Municipal, sob pretexto de regulamentar assuntos de interesse local restringir um direito fundamental além do constitucionalmente previsto.

Em relação ao requisito do aviso prévio, pergunta-se se a Constituição protege as denominadas “reuniões urgentes”, que são convocadas com antecedência de poucas horas, na ocasião de acontecimentos extraordinários. Em tais casos, torna-se difícil satisfazer o requisito do prévio aviso. Há também as “reuniões espontâneas”, que ocorrem sem planejamento do encontro fortuito de pessoas em lugares públicos, situação que impossibilita o prévio aviso.

O Tribunal Constitucional alemão considera tais reuniões constitucionalmente protegidas (MARTINS, 2005, p. 552-555). No Brasil, a explícita previsão constitucional do requisito do aviso prévio, deixa entender que tais reuniões não são tuteladas por mais que sejam “urgentes”. É o que afirma parte da doutrina (MENDES et al., 2008, p. 394). Imaginemos que, após notícias sobre uma radical mudança na política econômica (pensemos no plano Collor), os cidadãos saíam nas ruas em protesto de maneira espontânea, começando uma manifestação de oposição à política do governo.

Em razão da formulação constitucional é difícil dizer que tal reunião é tutelada. Por outro lado, há diferença entre uma reunião que ocorre sem aviso porque os organizadores não quiseram informar a polícia e reunião espontânea em razão de eventos imprevisíveis. Parece-nos que é necessária a formação de jurisprudência a respeito, analisando os diferentes casos. De seu lado, as autoridades de segurança não deveriam proibir uma reunião pela única razão de falta de aviso prévio se a reunião não comprometer a segurança pública.

Os protestos populares que se iniciaram em 2013 fizeram com que os governantes reagissem com leis restritivas da liberdade de reunião. É preocupante constatar que os governantes em um regime democrático tentem conter a manifestação de opiniões populares com leis restritivas que aumentam o poder da polícia. Na nossa perspectiva interessa, porém, a possível inconstitucionalidade de tais leis.

A Lei 6.528 de 2013 do Estado do Rio de Janeiro estabelece que é proibido a participação em manifestações de pessoas com “máscara ou qualquer outra forma de ocultar o

rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação” (art. 2º), repetindo (art. 3º, IV) que a reunião não é protegida se houver uso de máscaras ou de outras formas de cobrir o rosto, podendo a polícia “intervir” para garantir o cumprimento.⁴

Temos aqui uma restrição genérica do direito de reunião não prevista na Constituição Federal e tampouco em leis federais. Além do forte questionamento da competência do legislador estadual a proibição genérica de cobrir o rosto não encontra justificativa. Cobrir o rosto é opção decorrente da liberdade pessoal, que se deve a variedade de razões, desde comandos religiosos até opções de estética e de pertença a grupos políticos. Pode também constituir legítima medida de proteção em relação a filmagens que a pessoa não quer autorizar. Não se pode também ignorar que a máscara em nada impede a identificação da pessoa, podendo um suspeito ser convidado pela polícia a mostrar sua identidade e retirar a máscara para reconhecimento visual. Observe-se, por fim, que a intervenção da polícia em reuniões para obrigar certas pessoas a mostrar seu rosto, pode causar acirramento de ânimo e tumultos que este sim comprometerá a segurança, tanto dos manifestantes como das pessoas em geral, violando o dever do Estado em garantir a segurança.

A lei 18.363 de 2014 do Estado de Goiás estabeleceu limitações ainda mais fortes ao direito de reunião. Impõe a comunicação prévia de reuniões em prazo mínimo de 30 dias (art. 4º), uma concretização evidentemente abusiva do requisito da comunicação prévia que inviabiliza na prática a realização do evento. Impõe também a apresentação de uma série de documentos sobre o evento, burocratizando demasiadamente a comunicação prévia (art. 3º a 6º) e determina que o evento público só pode ser realizado se houver concordância da polícia militar mediante “Avaliação técnica” (art. 2º), algo que equivale à instauração do regime de autorização estatal das reuniões que a Constituição Federal repudia. A mesma lei proíbe reuniões que causem “transtornos ou impedimentos à mobilidade urbana” (art. 2, § 5, III) e “prejudique a tranquilidade e a salubridade pública” (Art. 2º, § 5º, VIII).

A lei parece ignorar que é impossível organizar reuniões de certo porte sem ocupar ruas e praças com impacto no trânsito e que a excepcional e politicamente relevante organização de manifestações populares deve prevalecer em relação ao contínuo fluxo de pessoas e automóveis, exatamente como é impossível termos reunião que mantenha o silêncio para respeitar a tranquilidade pública. Cabe ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de leis que procuram inviabilizar o direito de reunião⁵.

E) Reunião em local aberto: “Local aberto” indica a ausência de controle na entrada e saída, podendo ser tanto público como privado, edifício comercial, estádio, terreno, via ou praça pública. Decisiva é a possibilidade de livre acesso, não sendo exigida anuência do organizador (exemplo: festa em clube privado) ou pagamento (exemplo: jogo de futebol).

Referindo-se a reuniões em local aberto a Constituição Federal não quis excluir da tutela as reuniões realizadas em recintos fechados (teatros, cinemas, residências). O objetivo foi regulamentar de maneira restritiva as reuniões realizadas em “locais abertos” que são acessíveis a todos e apresentam maiores riscos para a ordem pública.

Reuniões em recintos fechados são facilmente controláveis, sendo regulamentadas por outros dispositivos constitucionais, tais como a privacidade e a inviolabilidade do domi-

⁴ É indicativo da maneira pouco refletida e adequada com a qual se elaboram leis “emergenciais” e “simbólicas” como a presente a falta de coerência interna. Assim sendo o art. 2º da mencionada lei veda formas de cobrir o rosto “com o propósito de impedir-lhe a identificação”. Logo a seguir, o art. 3º, IV proíbe formas de cobrir o rosto “que dificultem sua identificação”. Impedir ou dificultar? O próprio legislador não decidiu o que deseja proibir.

⁵ O Tribunal de Justiça de Goiás suspendeu liminarmente a vigência da lei na Ação Direta de Inconstitucionalidade 201490627707 relator desembargador Carlos Alberto França julgamento em 12/03/2014.

cílio (reunião em casa para celebrar aniversário) ou a propriedade e a atividade econômica (reunião dos membros de um sindicato em sua sede). Essas reuniões ficam dispensadas do requisito do prévio aviso (SILVA, 2008, p. 265) e não há razão de proibir o porte de armas, desde que legalmente autorizado.

F) Reunião lícita: Parte da doutrina afirma que a reunião só se protege se sua finalidade for lícita. Fundamenta isso no argumento que as condutas ilícitas não são permitidas aos indivíduos, sendo um contrassenso admitir a expressão coletiva da ilicitude (MARTINS, 2012; MENDES et al., 2008, p. 396).

O requisito da licitude da reunião poderia ser aceito por quem admite a teoria dos limites iminentes impostos aos direitos fundamentais, mediante construção doutrinária que exclui determinadas condutas da área de proteção, sob a justificativa de que não podem/devem ser protegidas (ALEXY, 1996, p. 249-267).

Em nossa opinião, semelhante limitação do direito de reunião não deve ser admitida. Isso pela simples razão de não estar prevista pelo texto constitucional. Isso é reforçado por um argumento sistemático. Enquanto o inciso XVI do artigo 5º não exige que a reunião seja lícita, o inciso XVII do artigo 5º só autoriza associações que perseguem “fins lícitos”. Isso indica que o requisito da licitude não foi considerado próprio para um direito dinâmico, fugaz e mutável em seu exercício como a liberdade de reunião. Como verificar a licitude de uma reunião que normalmente dura menos de uma hora, muitas vezes com a participação de milhares de pessoas com ideias e comportamentos diferentes, não raramente exaltadas e com ânimo combativo? Como verificar, no calor dos acontecimentos, se aquilo que pode parecer ilícito (exemplo: o pedido de legalização de certas drogas que poderia ser considerado apologia ao crime – art. 287, CP) não corresponde a um direito fundamental?

Qualquer avaliação da licitude da reunião estaria carregada de subjetivismo, sendo de duvidosa constitucionalidade. Certamente não cabe proibição preventiva de reunião que tenha como fundamento, suspeitas de ilicitude. Isso já ocorreu de 2008 a 2010, com a proibição da denominada “Marcha da Maconha” pela Justiça em várias cidades do Brasil. Tal proibição suspende o direito fundamental à reunião e à livre manifestação do pensamento preventivamente e sem embasamento constitucional, pois a Constituição brasileira limita a atuação preventiva das autoridades estatais ao recebimento do aviso prévio.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal deixou claro que tais protestos com propostas de mudança legislativa são plenamente lícitos. Uma reunião e uma rede organizada de protestos com o objetivo de modificar a legislação penal e introduzir novas políticas públicas na questão das drogas é plenamente lícita. Foi o que se decidiu na ADPF 187 e na ADIn 4.274.⁶ O protesto contra uma lei constitui ato de manifestação de pensamento que pode ser publicamente exposto em uma reunião. Trata-se de exercício de direitos fundamentais que não se confunde com a prática da conduta criminalizada nem com o seu apoio (apologia de crime).⁷

A tutela constitucional de reuniões sobre as quais recai suspeita de ilicitude não exige os participantes de sua responsabilidade individual por eventuais ilícitos cometidos. Tampouco impede que seja feita intervenção das forças de segurança nos casos em que a reunião compromete a ordem pública ou afeta injustificadamente direitos de terceiros.

⁶ ADPF 187, rel. Min. Celso de Mello, julg. 15-6-2011, publicado DJe 102, 28-5-2014; ADIn 4.274, rel. Min. Ayres Britto, julg. 23-11-2011, publicado DJe 84, 2-5-2002.

⁷ Para uma análise das dimensões constitucionais do problema e dos argumentos do STF, cf. Martins, 2013.

Nesse ponto é necessário cuidado dogmático para não restringir injustificadamente a liberdade de reunião. Pensemos em um caso que recorrentemente se verificou nos protestos que se iniciaram em 2013 no Brasil em torno do aumento das passagens de ônibus. Em uma passeata de milhares de pessoas um grupo de 50 jovens danifica patrimônio público, atea fogo e comete outros atos que são tipificados como crimes pela legislação penal.

Em um primeiro nível deveríamos analisar se esses crimes não foram cometidos em estado de necessidade no âmbito da desobediência civil. Mas independentemente dessa reflexão, o direito de reunião da maioria dos manifestantes não deve ser suspenso em razão dessas condutas. Cabe às autoridades encarregadas da segurança pública identificar os agressores, sem dissolver a reunião que não se relaciona com tais condutas e sem agredir manifestantes pelo simples fato de estarem presentes na reunião.

Uma conduta de repressão massiva da polícia constitui clara violação da liberdade de reunião e utiliza os ilícitos cometidos por insignificante minoria como justificativa para impedir o exercício de um direito individual de evidente relevância política.

Outro problema diz respeito a reuniões que não satisfazem os requisitos de tutela constitucional, isto é, não se enquadram na área de proteção acima delineada. Em primeiro lugar, tais reuniões não se tornam automaticamente ilícita e passível de proibição. Cabe às autoridades de segurança avaliar se há justa causa para a interdição de tais reuniões não protegidas, independentemente do respeito aos requisitos constitucionais (aviso prévio, caráter pacífico etc.). A interdição e a consecutiva ordem de dissolução são medidas extremas que só se justificam se houver relevante conflito com outros direitos fundamentais (MENDES et al., 2008, p. 398-399).

Essa interpretação impede que seja utilizado de maneira abusiva o argumento da falta de tutela constitucional. Pensemos no caso de uma dezena de professores de escolas públicas, que, de maneira pacífica, reúnem-se diante da secretaria de Educação para protestar contra a demissão de colegas. A ausência de prévio aviso não justifica a dissolução da reunião, pois falta motivo substancial para tanto.

Isso decorre do princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal). Não é proibido aquilo que a lei não proíbe expressamente. Quando falta justa causa para a proibição, a reunião é protegida *negativamente*, devido à ausência de norma proibitiva.

Em segundo lugar, a interdição e dissolução de uma reunião interfere em outros direitos fundamentais de seus participantes, como a livre manifestação do pensamento e o direito de ir, vir e estar em lugares públicos. As autoridades estatais só podem dissolver a reunião se houver fundamentação legal para tanto, cabendo ao Poder Judiciário apreciar a justificativa.

A diferença jurídica entre reuniões que não satisfazem requisitos da área de proteção constitucional e reuniões que se situam na área de proteção é dupla.

Primeiro, em caso de dissolução de reunião não abrangida pela área de proteção, os interessados não podem alegar violação de seu direito fundamental. Só podem questionar a forma de atuação das forças de segurança no âmbito do controle de legalidade ou da violação de outros direitos fundamentais.

Segundo, reuniões não protegidas constitucionalmente podem ser submetidas a um regime legal mais restritivo. Pode, *v.g.*, ser previsto que reuniões sem aviso prévio só são autorizadas fora do Centro da cidade. Ainda que isso seja considerado desproporcionalmente restritivo, nada impede que o legislador tome essa decisão, quando falta a proteção constitucional.

O direito de reunião pode sofrer restrições em caso de proclamação de estado de defesa (136, § 1º, I, *a*, da Constituição Federal), por exemplo, proibindo a reunião em de-

terminadas localidades. Pode também ter seu exercício suspenso em caso de estado de sítio (art. 139, IV, da Constituição Federal). Em ambos os casos, as limitações são previstas constitucionalmente, podendo ser impostas por decreto presidencial para o tempo que durar a respectiva situação excepcional.

Nos demais casos, a enunciação do direito de reunião no artigo 5º, da Constituição Federal, não está acompanhada de reserva legal. Seguramente são necessárias limitações para preservar outros direitos fundamentais, em particular a liberdade econômica e a segurança dos demais. Mas há dúvidas se a limitação somente pode ser imposta pelo Executivo e o Judiciário diante de casos concretos ou se pode ser também editada lei harmonizadora. Parece-nos correta a segunda alternativa, bem indicada por Leonardo Martins: “o legislador deve criar regras de organização (definindo competências) e de procedimento (entre outros para o ‘prévio aviso’), viabilizando o próprio exercício da liberdade” (Martins, 2012).

Atualmente, a liberdade de reunião é regulamentada pela Lei Federal nº 1.207 de 1950. Dois dispositivos dessa lei contrariam a Constituição Federal de 1988 e, portanto, não foram recepcionados:

Primeiro, a possibilidade de a autoridade policial proibir *preventivamente* reunião “convocada para prática de ato proibido” *ad referendum* do Poder Judiciário (art. 1º, § 1º). A norma é inconstitucional, pois, como dissemos, a Constituição Federal limita a atuação preventiva das autoridades estatais ao recebimento do aviso prévio;

Segundo, a limitação dos locais da reunião aos autorizados pelo poder público em lista anualmente publicada (art. 3º). Essa norma é inconstitucional, pois o princípio deve ser a liberdade de reunião em qualquer lugar, sendo a proibição excepcional e necessitando justificativa concreta (SILVA, 2008, p. 266; MENDES et al., 2008, p. 398). Certamente podem ser proibidas reuniões em localidades ou horários “sensíveis”. Isso pode ocorrer para garantir a segurança de autoridades públicas, para preservar a tranquilidade de ruas nas quais se localizam hospitais ou para evitar a sobrecarga sistemática de certa região, afetando desproporcionalmente a qualidade de vida dos moradores e a liberdade econômica. Mas tais restrições devem ser específicas, bem fundamentadas e tomadas em vista das condições locais. Isso indica que seu estabelecimento é de competência municipal (“assunto local”, art. 30, I, da Constituição Federal).

As intervenções estatais à liberdade de reunião são oriundas das forças de segurança, em particular quando se trata de passeatas de protesto ou de reuniões de grande número de pessoas. A intervenção se dará legitimamente em duas hipóteses: se participantes desrespeitarem regulamentos legais (por exemplo, agredindo pessoas ou bens) e caso a reunião exceder os limites da área de proteção traçados pela Constituição.

Nessas hipóteses, a atuação das autoridades estatais deve respeitar o imperativo da *proporcionalidade*, em particular mantendo a intervenção nos limites do necessário para proteger direitos colidentes. Assim sendo, não será justificada a ordem de dissolução da reunião ou o ataque com gás lacrimogêneo se a simples advertência por alto-falante ou a prisão de um manifestante armado pode resolver o problema. Os tribunais devem fiscalizar a legalidade das decisões das forças de segurança, sancionar excessos e indenizar vítimas de atuação estatal injustificada.

A jurisprudência brasileira não formou ainda um corpo jurisprudencial que permita classificar e avaliar as formas de intervenção à liberdade de reunião e suas justificativas. Além das referidas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre as reuniões de protesto contra a política e legislação criminal, temos a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969, na qual foram amplamente debatidas as condições, as formas e as hipóteses de limitação do direito de reunião.

A discussão ocorre tanto em sede liminar⁸ como na decisão definitiva.⁹ Apesar das fortes divergências entre os votos emitidos, houve dois pontos de consenso. Primeiro, confirmou-se que o direito de reunião possui caráter relativo, sendo passível de restrições mediante norma infraconstitucional. Segundo, que não é motivo lícito de limitação do direito a organização da reunião em localidades politicamente “sensíveis”, por exemplo, nas proximidades de edifícios governamentais (nesse caso considerou-se que era inconstitucional a vedação geral de reuniões na Praça dos Três Poderes em Brasília).

Indicamos no início da nossa análise que vários governos estaduais e a polícia militar, por eles comandada, violaram ambos os deveres nas passeatas de junho de 2013 limitando inconstitucionalmente o direito de reunião nos protestos que se realizaram, especialmente em relação à situação calamitosa do transporte público nas grandes cidades. Dissolveram reuniões e agrediram com brutalidade seus participantes, efetuando prisões e imputando-lhes crimes.

É um erro comum justificar a violência policial dizendo que “nenhum direito é absoluto”, logo a polícia pode intervir, caso certos limites sejam ultrapassados. Certamente a Constituição estabelece como limites o caráter pacífico da reunião e a vedação de uso de armas. Imaginemos que alguns manifestantes entre dezenas de milhares atirem pedras contra vidraças ou carreguem armas brancas. Essas pessoas cometem crimes e cabe à autoridade policial que acompanha (e protege!) a reunião identificá-los e prendê-los.

Mas isso não justifica que a polícia ataque indiscriminadamente com seu armamento potencialmente letal a massa dos manifestantes que não cometeram crime algum. A polícia que dissolve a reunião de milhares porque alguns cometem delitos atua de maneira desproporcional e agride sem justificativa a integridade física de pessoas que nada têm a ver com ações violentas. Não matamos pintassilgos com canhões dizem os juristas alemães.

As autoridades estatais só podem dissolver a reunião se houver fundamentação legal para tanto, cabendo ao Poder Judiciário apreciar a justificativa. Certamente, o delito cometido por um participante não justifica agressões a direitos fundamentais de um vasto coletivo. O Estado concentra força letal para proteger e não para destruir direitos, reputações e vidas dos cidadãos.

Imaginemos que em um supermercado um indivíduo cometa furto. Se a polícia invadisse o local, atirando balas de borracha e gás lacrimogêneo nos consumidores pacíficos, a indignação seria geral e a punição dos policiais imediata. Porque os governantes elogiaram a atuação da polícia que agride a multidão de manifestantes pacíficos e impede o exercício de um direito fundamental?

A explicação está na herança do autoritarismo que povoa o imaginário político e nega deveres constitucionais do Estado. Herança autoritária que se reflete nas já comentadas normas inconstitucionais sobre as reuniões.

Os governantes podem considerar os protestos populares como “transtorno” e “tumulto”. Mas a dúvida central é, por que os cidadãos brasileiros não podem ir para as ruas e ocupá-las para externar a sua vontade? A Constituição Federal faz uma promessa de democracia. A criminalização coletiva dos manifestantes, a brutalidade com a qual a polícia, mostrando armas letais, ataca jovens desarmados, é um afronta a esse direito. A manifestação não é crime nem perturbação, mas um direito fundamental que o Estado deve proteger, garantindo a segurança dos manifestantes que não são mais importantes que vitrines, semáforos e automóveis.

⁸ Medida liminar na ADIn 1.969, rel. Min. Marco Aurélio, julg. 24-3-1999, DJ 5-3-2004, p. 13.

⁹ ADIn 1.969, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 28-6-2007, DJe 92, 31-8-2007.

O dever constitucional do Estado é promover o bem estar da população e a função da polícia consiste em garantir a segurança de todos. O “cale-se pela força” expressa ideias equivocadas que ainda movem o governo. Como aceitar que servidores públicos, como os policiais, pagos pelos impostos, ataquem a população com armas, ainda que não letais, para fazê-la calar?

Os protestos de 2013 e 2014 poderiam ser uma boa oportunidade para iniciar um diálogo, buscando entender as razões de tanto descontentamento, para se repensar os transportes e as demais políticas públicas na perspectiva dos usuários. Os governos estaduais usam a linguagem da repressão e o governo federal silencia diante desses desvios autoritários.

Em um belo poema Drummond se refere à indiferença política da classe abastada que ele ironiza como “inocentes do Leblon”: “os inocentes, definitivamente inocentes, tudo ignoram, mas a areia é quente, e há um óleo suave que eles passam nas costas, e esquecem.”

Os protestos de 2013 e 2014 ocorreram inclusive no bairro carioca do Leblon em frente à casa do então governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral Filho. Os manifestantes possuem opiniões próprias e divergências. Mas todos rejeitam o sistema político atual, atribuindo-lhe males estruturais: falta de transparência; corrupção endêmica; substituição da vida partidária e dos programas por alianças oportunistas; conluio com elites empresariais que financiam campanhas políticas; desinteresse pelo povo e pelo próprio trabalho legislativo.

O consensualismo político e a capacidade de formar coalizões independentemente de posições ideológicas foram características que permitiram ao sistema político brasileiro sobreviver a muitas crises desde 1988. É o fenômeno da *resiliência constitucional* (VILHENA et al., 2013). Era de conhecimento de todos que a capacidade dos partidos políticos de encontrar consensos mediante negociações entre os mais variados grupos tinha um alto preço legal e moral. A perpetuação dos mencionados males estruturais do presidencialismo de coalizão. Justamente por isso, tantos brasileiros rejeitam esse sistema político.

Na nossa perspectiva de análise dos protestos de 2013, devemos observar que a rejeição do sistema político tinha como contrapartida amenizadora a apatia popular. Os cidadãos que, em sua grande maioria, criticavam veementemente os políticos orgulhavam-se pelo fato de eles mesmos não se interessarem pela política. Seguiam seus projetos de ascensão individual, mas não atuavam na política, além da ritual (e legalmente obrigatória) participação nas eleições.

Os protestos dos últimos anos confirmam o diagnóstico de rejeição do sistema político pelos cidadãos junto a uma radical mudança de comportamento. A maioria entendeu que a postura passiva e “cordial” de resignação permitia que a política fosse dominada por forças não controladas pelo povo, propiciando as negociações obscuras e seus corolários de corrupção sistêmica. Os cidadãos entenderam que não haverá mudança se eles não adotarem uma postura ativa, protagonizando a autêntica política que envolve presença pública, protestos e debate coletivo.

Vendo os movimentos de protesto nas ruas, percebemos que o Estado brasileiro deve optar pela reforma ao invés de reprimir a reação popular, criando leis autoritárias e inconstitucionais. As manifestações que ocorreram no Brasil desde 2013 mudariam a opinião de Drummond: não há mais inocentes no Leblon.

Referências

- AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1996.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Direito de reunião pacífica na Constituição Federal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 15, n. 61, 2007, p. 280-297.
- DIMOULIS, Dimitri. Art. 5º, inciso XVI. In BONAVIDES, Paulo et al. (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 69-75.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Deveres fundamentais. In: LEITE, George Salomão (org.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 325-345.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014.
- MARTINS, Leonardo (org.). **Cinqüenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão**. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.
- MARTINS, Leonardo. Reunião (liberdade de). In DIMOULIS, Dimitri (org.). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 363-364.
- MARTINS, Leonardo. ADPF 187/DF: Marcha da Maconha. In ANJOS Filho, Roberio dos (org.). **STF e direitos fundamentais. Diálogos contemporâneos**. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 277-305.
- MENDES, Gilmar et al. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- VILHENA, Oscar Vieira et al. **Resiliência constitucional**. São Paulo: Direito GV, 2013.

Dimitri Dimoulis

Dimitri.Dimoulis@fgv.br

Pós-doutor pela Universidade Saarland (1996). Doutor em Direito pela mesma Universidade (1994). Mestre em Direito público pela Universidade Paris-I (Panthéon-Sorbonne) (1989). Bacharel em Direito pela Universidade Nacional de Atenas (1988). Professor da Escola de Direito de São Paulo da FGV (Graduação e Mestrado Acadêmico). Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais.

Soraya Regina Gasparetto Lunardi

soraya@fclar.unesp.br

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Pós-doutorado pela Universidade Politécnica de Atenas (2007). Professora dos cursos de Graduação e Mestrado da UNESP. Avaliadora do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - MEC