

A LIBERDADE DE REUNIÃO E A EXIGÊNCIA DE PRÉVIO AVISO À AUTORIDADE COMPETENTE

*Arthur Monteiro Lins Fialho**

*Luiz Filipe de Araújo Ribeiro***

RESUMO: O artigo aborda a importância social, as exigências e as características da liberdade de reunião, conforme ordenamento constitucional vigente. Empregando a técnica da documentação indireta, através de pesquisa bibliográfica, busca-se evidenciar o papel, função e alcance constitucionais da exigência de “prévio aviso à autoridade competente” no âmbito da dogmática do direito fundamental à liberdade de reunião previsto no art. 5º, XVI, da Constituição Federal. Ao final do trabalho, após abordagem sobre a constitucionalidade das possíveis limitações ao direito de liberdade de reunião, é levantada a problemática sobre a necessidade de criação de uma lei específica para regular a matéria.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; Liberdade de reunião; Exigência de prévio aviso.

ABSTRACT: The article investigates the social importance, the demands, and the characteristics of Freedom of Assembly, in

* Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário de João Pessoa (2008). Membro associado ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Membro associado ao IDCC - Instituto de Direito Civil Constitucional da UFPB. Advogado associado ao escritório Solon Benevides e Walter Agra Advogados desde 2006. *E-mail:* arthurmlfialho@hotmail.com.

** Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Especialista em Direito Processual Civil pela UNISUL/LFG/IBDP. Ex-servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região - TRT 16. Atualmente é Procurador do Estado da Paraíba (PGE-PB). Professor. Advogado e Consultor Jurídico. Membro da Associação Brasileira de Direito Processual - ABDPro *E-mail:* luizfilipear@gmail.com.

accordance with the current constitutional order. By the use of an indirect documentation technique, through bibliographic research, we seek to highlight the constitutional objective, function, and extent of the demand for "prior notice to competent authority" in the ambit of the dogmatic fundamental rights for Freedom of Assembly, under the preview of Article 5, XVI, of the Federal Constitution. At the end of the research, after an approach to the constitutionality of the possible limitations related to rights for Freedom of Assembly, the issue concerning the need to create a specific law so as to regulate such issue is brought up into question.

Keywords: Fundamental Rights. Freedom of Assembly. Demand for Prior Notice.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Liberdade de reunião; 2.1 Da importância social; 2.2 Características do direito de reunião; 3 Da exigência do prévio aviso à autoridade competente; 3.1 Papel, função e alcance da obrigação de prévio aviso à autoridade competente; 3.2 Existe reserva legal tácita (indireta)?; 3.3 Qual seria o procedimento ante a ausência de lei?; 4 Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, aborda-se o Direito de Reunião, enfatizando a sua relação com o constitucionalismo, buscando fundamentos na doutrina nacional e estrangeira, bem como na legislação nacional e alemã, para demonstrar tanto a sua importância social quanto as suas principais características, destacando que, ao contrário do que aparenta, o

comando normativo do inciso XVI do art. 5º da Constituição Federal (CF) é complexo, sendo merecedor de um estudo cauteloso acerca de suas peculiaridades.

Na sequência, é abordada a exigência de prévio aviso à autoridade competente contida na parte final do inciso XVI do art. 5º da nossa CF. Nesse aspecto, são analisados não apenas o papel, função e alcance da exigência, como também a existência (ou não) de uma reserva legal tácita (indireta).

Busca-se identificar, através de pesquisa bibliográfica, qual é o real papel e função da exigência de prévio aviso à autoridade competente para o pleno exercício da liberdade de reunião do art. 5º, XVI da CF, destacando-se que tal previsão constitucional não deve ser encarada como uma limitação ao direito em questão, sendo também observado o alcance da exigência constante ao final do inciso XVI do art. 5º, uma vez que o prévio aviso irá vincular tanto o administrado como a administração.

Ao final, considerando que atualmente nosso ordenamento infraconstitucional sobre o direito de reunião se encontra ultrapassado e lacônico, é suscitada discussão sobre a possibilidade e necessidade de se criar uma lei que regulamente o exercício da liberdade de reunião, verificando-se, ainda, qual seria o procedimento adequado para se proceder com o prévio aviso ante a ausência de lei.

2 LIBERDADE DE REUNIÃO

O constitucionalismo tem como fundamento a existência de uma lei escrita de natureza superior, produto da conjugação de costumes tradicionais com ideais teóricos e objetivos práticos. O ponto em

comum, visto a partir do final do século XVIII, reside na luta pela liberdade, busca de afirmação e proteção dos direitos fundamentais e continuação do sistema, acima de qualquer divergência política (DALLARI, 2010, p. 229).

Nesse contexto, Dalmo Dallari aponta que a Constituição deve “ser a expressão da vontade do povo e ter a força suficiente para superar resistências, internas e externas, sem o risco de que se tornasse uma ameaça à liberdade” (DALLARI, 2010, p. 229). Percebe-se, assim, que a Constituição traz consigo a ideia indissociável de garantia das liberdades em suas mais diversas formas, como a liberdade de pensamento, a liberdade de manifestação, a liberdade de reunião, entre outras.

O ordenamento constitucional brasileiro, reconhecendo a importância social do direito de reunião, que, na qualidade de liberdade, também é responsável por influenciar no desenvolvimento da personalidade dos indivíduos¹, trouxe expressamente em seu art. 5º, inciso XVI, a previsão de 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”.

Numa primeira leitura, o referido dispositivo constitucional pode até parecer simplório, contudo, não é! Na verdade, trata-se de uma importante garantia em favor do cidadão e da coletividade contra

¹ Sobre a importância da liberdade (*status libertatis*) para o desenvolvimento da personalidade, Leonardo Martins afirma que “no caso do direito fundamental à liberdade, pode-se dizer que tal faculdade específica é a autonomia como elemento central da integridade da personalidade ou identidade construída pelo próprio titular do direito. Autonomia ou capacidade de autogoverno é o atributo por excelência da personalidade humana, que classicamente corresponde ao conceito de liberdade.” Ver: MARTINS, 2012, p. 49.

condutas desproporcionais do Estado, garantindo-se uma abstenção estatal para que possam ser exercidas várias outras liberdades.

Para uma melhor compreensão do inciso XVI, é necessário que se faça sua interpretação de forma concatenada com o que prescreve o *caput* do artigo 5º da CF. Note-se que a cabeça do artigo diz que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”; logo, o inciso XVI, que trata do direito de reunião, vem para concretizar um dos direitos gerais insculpidos no *caput*, que é o próprio direito à liberdade (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 72).

Nas palavras de José Afonso da Silva, a liberdade de reunião pode ser denominada de liberdade-condição, pois, sendo um direito em si, configura também condição para o exercício de outras liberdades, citando, como exemplo, a manifestação de pensamento e a liberdade de locomoção, pois, a reunião não precisa ser imóvel, como é o caso das passeatas (SILVA, 2016, p. 267).

Em que pese a opinião de Alexandre de Moraes, segundo o qual o direito de reunião trata-se de direito individual de coligar-se com outras pessoas, para fim lícito (MORAES, 2004, p. 101), de uma forma geral, a doutrina nacional entende por qualificar a liberdade de reunião entre os direitos coletivos. Sobre o tema, Walber de Moura Agra esclarece que “direitos coletivos são aqueles que, apesar de serem individuais, têm uma dimensão coletiva, porque sua concretização somente ocorrerá quando houver uma pluralidade de cidadãos” (AGRA, 2012, p. 208).

Nos direitos coletivos temos direitos de liberdade de um indivíduo em relação a outros (RUSSOMANO, 1997, p. 246). E, para

se configurar uma reunião, que, como veremos, é aquela caracterizada pela existência de um propósito comum, cada participante necessita dos demais.

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins argumentam que a liberdade de reunião está entre os direitos coletivos tradicionais, que conforme os autores são aqueles reconhecidos desde o início do constitucionalismo. Aponta-se que os direitos previstos nos incisos XVI e XVII do art. 5º da CF são clássicos direitos de resistência, com uma dimensão coletiva (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 56).

Por sua vez, José Afonso da Silva fala em liberdade de expressão coletiva, que atualmente reconhece pertencer à categoria dos direitos coletivos. Apesar de, na essência, ser um direito individual (pois é imputável ao indivíduo propriamente dito), o mesmo é de expressão coletiva, com uma pluralidade de pessoas entre si vinculadas dentro de uma coletividade (SILVA, 2016, p. 261). Em sentido semelhante, Paulo Gustavo Gonet Branco aponta que se trata de um direito individual, mas de exercício coletivo, e, citando Juan Gavara de Cara, acrescenta ser um direito à liberdade de expressão exercido de forma coletiva (BRANCO, 2007, p. 384).

2.1 Da importância social

Como se percebe, estamos diante um direito que é de suma importância para o indivíduo, mas que, quando exercido, reflete diretamente na ordem social. É através das manifestações populares que ocorrem as grandes mudanças sociais, as quais seriam inviabilizadas se não existisse a liberdade de reunião.

Sobre a relevância do papel da participação popular nos movimentos político-sociais através das manifestações públicas, podemos destacar a lição de Pedro de Vega Garcia, o qual afirma que “não são as mudanças da legalidade que provocam as transformações sociais. São as transformações ocorridas na realidade que sempre determinaram as grandes revisões da legalidade” (GARCIA, 2006, p. 500).

Através do direito ao voto, da liberdade de reunião e, conseqüentemente, da liberdade de expressão, forma-se o conjunto das bases estruturantes da democracia (BRANCO, 2007, p. 384). Se observarmos todo o desenrolar histórico, veremos que as mais importantes mudanças no ordenamento social vieram das manifestações populares diante da insatisfação com determinados sistemas vigentes.

Tomando como exemplo a história recente do Brasil, podemos lembrar que o exercício do direito de reunião exercido nos movimentos que ficaram conhecidos por “diretas já”, “os caras-pintadas” e “as manifestações de junho de 2013” acabaram por influenciar mudanças no cenário político-legislativo.

Segundo Rousseau (1999), a liberdade é, ao mesmo tempo, direito e dever, inerente à natureza humana, pois, todos nascem livres e renunciar a tal liberdade seria o mesmo que renunciar à própria qualidade de homem. Pode-se dizer que foi Rousseau quem deu ao princípio da liberdade papel fundamental na moral e na política, uma vez que a liberdade deve ser encarada como um direito inalienável, da própria natureza espiritual humana (RAMOS, 2012, p. 199).

Considerando que o direito de reunião é consectário do princípio constitucional da liberdade, garantindo que todos possam

livremente se reunir em virtude de um propósito comum, temos que tal direito também é irrenunciável, só podendo ser tolhido pela Administração Pública em casos excepcionais, após ser feita uma rigorosa análise da proporcionalidade da medida.

Sobre a importância da liberdade de reunião, o Dr. José Melo Alexandrino, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pontua que:

Além de cumprir as tradicionais funções jurídicas que lhe estão reservadas (de defesa, de protecção e de não discriminação), bem como a não menos clássica função sociológica (de distância entre o Estado e as pessoas), o direito de manifestação destaca-se por cumprir pelo menos duas funções extrajurídicas especiais: a de constituir uma particular estrutura comunicativa e a de constituir um sensor do regime político (ou forma de governo) efectivamente existente. (ALEXANDRINO, 2014, p. 86).

Ainda sobre a relevância social do direito em questão, na obra **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**, organizada pelo doutrinador Leonardo Martins, temos a apresentação da Reclamação Constitucional contra a decisão judicial BVERFGE 69, 315, BROKDORF, do ano de 1985, onde justamente foi discutida a relevância e os limites da liberdade de reunião. E já no ponto 1 da decisão, a Corte Constitucional Alemã fixa a premissa de que:

O direito do cidadão de participar ativamente do processo de formação da opinião e da vontade política pelo exercício da liberdade de reunião faz parte dos elementos funcionais indispensáveis de

uma comunidade democrática. Esse significado básico do direito de liberdade deve ser observado pelo Legislador na criação de normas cerceadoras dos direitos fundamentais, bem como pela Administração e pelo Judiciário quando da interpretação e aplicação dessas normas (MARTINS, 2005, p. 524).

Como se percebe, a liberdade de reunião é indiscutivelmente um dos pilares de qualquer sociedade que preze pela democracia, pois é um meio legítimo de participação popular, capaz de efetivamente demonstrar aos governantes quais são os verdadeiros anseios do povo, estando intimamente ligada com a liberdade de expressão.

2.2 Características do direito de reunião

Conforme já dito, o enunciado do inciso XVI do art. 5º da CF pode até parecer não guardar maior complexidade, contudo, cada trecho seu possui peculiaridades que merecem ser analisadas de forma mais acurada.

Inicialmente, temos a garantia de que “todos” podem se reunir pacificamente. Note-se que se trata de expressão genérica de grande amplitude, porém, em estudo dedicado aos Direitos enunciados nos incisos do art. 5º da CF, os autores Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins esclarecem que sempre que aparecer o termo “todos” somente serão titulares do direito especificado os brasileiros (nacionalidade brasileira, independentemente do modo e do momento da aquisição) e os estrangeiros residentes no Brasil (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 72).

No mesmo sentido, inclusive citando nominalmente os

referidos autores, Ingo Sarlet, explicita que a expressão constante no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal deve ser interpretada como abrangendo todas as pessoas que possuem a nacionalidade brasileira – independentemente da forma de aquisição da nacionalidade e sem depender da efetiva residência em território brasileiro - bem como aos estrangeiros que estiverem residindo no Brasil (SARLET, 2012, p. 212).

Ao elencar a expressão “pacificamente”, de antemão, a CF já exclui da área de proteção qualquer reunião cujos integrantes demonstrem propósito violento. Quanto à expressão “sem armas”, cuja finalidade é garantir que a reunião seja efetivamente pacífica, José Afonso da Silva afirma ser esta a única limitação ao direito de reunião trazida pela norma constitucional, admitindo-se apenas reuniões com fins pacíficos e se enquadrando aqui tanto as armas brancas como as armas fogo (SILVA, 2016, p. 261).

Deve-se esclarecer que caso sejam detectados casos isolados de pessoas portando arma, tal situação não terá capacidade de macular o perfil pacífico da reunião. Nesse sentido José Celso de Mello Filho esclarece:

Contudo, se apenas um ou alguns estiverem armados, tal circunstância não terá o condão de obstar a reunião, devendo a polícia intervir para desarmá-los, ou, então, afastá-los da assembleia, que se realizará e prosseguirá normalmente com aqueles que se acharem desarmados (MELLO FILHO, 1997, p. 161).

No mesmo sentido, tratando do caráter pacífico das reuniões, o Tribunal Constitucional Alemão, na Reclamação Constitucional BVERFG 69, 315, BROKDORF, reconheceu que a manifestação não

perde o seu caráter pacífico se o ato de violência for praticado por um indivíduo ou por uma minoria, assentando que:

Se o comportamento não pacífico de alguns indivíduos tivesse como consequência a queda da proteção do direito fundamental de todos os manifestantes e não somente dos infratores, estes teriam o poder de “inverter o funcionamento” de manifestações para transformá-las em ilegais “contra a vontade dos outros manifestantes” (neste sentido já *OVG Saarlouis*, DÖV 1973, p. 863 [864 s.]); então, praticamente toda grande manifestação poderia ser proibida, pois que quase sempre o “reconhecimento” acerca de intenções não pacíficas de parte dos manifestantes pode ser obtido. (MARTINS, 2005, p. 542).

O raciocínio apresentado é totalmente coerente, uma vez que seria muito fácil, principalmente no Brasil, simular situações para prejudicar reuniões pacíficas, como também não seria razoável que, em virtude de comportamentos isolados, a grande maioria desarmada tivesse sua liberdade de reunião cerceada.

Desta feita, a pacificidade da reunião guarda relação com o estado de tranquilidade ou a ausência de desordem. Pequenas perturbações, ocorrendo de forma isolada, não devem ser usadas como fundamento para uma intervenção estatal que afete a liberdade constitucionalmente protegida. Pequenas ocorrências devem ser encaradas com naturalidade em situações em que muitas pessoas se façam presentes (SOUZA, 2012, p. 31). Ademais, se a violência for causada por pessoas que não estejam participando da reunião, vindo de elementos externos, também não há que se falar em descaracterização da liberdade de reunião (BRANCO, 2007, p. 385).

Continuando a análise do inciso XVI, temos que a proteção constitucional recai sobre as reuniões realizadas em “locais abertos ao público”. Sem maiores dificuldades, a doutrina admite que tal expressão não deva ser considerada como limitação nem como exigência ao direito de reunião, apenas servindo para excluir da área de proteção de tal inciso as reuniões privadas, pois estas são garantidas por outros direitos fundamentais (SILVA, 2016, p. 268).

Trata-se de um grande avanço, posto que a Lei nº 1.207/1950 se limitava a assegurar o direito de reunião “convocada para casa particular ou recinto fechado de associação”. Contudo, ainda é interessante notar que existem locais privados que são abertos ao público, como, por exemplo, a praça de alimentação de um *shopping*. Será que por ser aberto ao público serão admitidas livremente manifestações/reuniões públicas? Acreditamos que não, sendo necessária a autorização do proprietário do local, prevalecendo o direito de propriedade.

Por fim, o inciso XVI do art. 5º da CF fala que o direito de reunião pode ser exercido “independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”. E aqui chegamos ao ponto central do presente trabalho, pois é através da análise desta parte final que poderemos definir papel, função e alcance constitucionais da obrigação de prévio aviso à autoridade competente.

Importa destacar que existe uma diferença substancial entre a desnecessidade de autorização e a obrigatoriedade de aviso, uma vez que a autorização é o consentimento para realizar algo, podendo ser deferido ou não, enquanto o aviso à autoridade competente não é para que a mesma permita a reunião, mas apenas para que se tomem as medidas necessárias para realização tranquila do ato, inclusive,

evitando que outra reunião anteriormente prevista seja frustrada (AGRA, 2012, p. 209).

Tendo em vista as peculiaridades do dispositivo em estudo, Paulo Gustavo Gonet Branco fala em elementos do direito de reunião. O primeiro deles é o elemento subjetivo, que corresponde ao agrupamento de pessoas; o segundo elemento é o formal, pois a reunião deve ter um mínimo de coordenação, como uma convocação prévia que possibilite o encontro das pessoas em determinado lugar; o terceiro elemento é teleológico, tendo em vista que para caracterizar a reunião os participantes devem comungar de um mesmo propósito. Aponta-se ainda o elemento temporal, tendo em vista que a reunião é de caráter transitório², o elemento objetivo, que exige um encontro pacífico e sem armas; e, por fim, o elemento espacial, já que sempre haverá um local ou região especificada para reunião (BRANCO, 2007, p. 384-387).

Seguindo a classificação dos elementos apresentadas por Paulo Gustavo Gonet Branco e aceitando a lição de Walber Agra, acreditamos que a exigência do aviso prévio à autoridade competente se encaixa como elemento formal, evitando que seja frustrada outra reunião anteriormente convocada para o mesmo espaço, proporcionando uma maior organização do ato.

Quanto à necessária reunião de pessoas em virtude de um propósito comum, Leonardo Martins e Dimitri Dimoulis lecionam que:

Uma reunião pode ser definida como encontro de pelo menos três pessoas, segundo entendimento orientado pelo uso linguístico geral do termo, ou até mesmo de duas pessoas, segundo

² Conforme bem ressalta Manoel Gonçalves de Ferreira Filho, citado por Paulo Gustavo Gonet Branco, “se o agrupamento adota laços duradouros, passa da reunião para o campo da associação” (BRANCO, 2007, p. 385).

entendimento lógico-literal, que tenham um propósito comum, i. e., que estejam conectadas por esse propósito. A ida de centenas ou até milhares de pessoas a um estádio de futebol para acompanhar um “clássico” do campeonato brasileiro ou para assistir a uma apresentação musical não compõe reunião no sentido do art. 5º, XVI, por estar ausente a referida comunhão de propósitos, embora todos os partícipes tenham o mesmo propósito. (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 135).

Logo, não basta uma simples aglomeração de pessoas para que os presentes sejam protegidos pelo direito constitucional de reunião, devendo haver um conjunto de pessoas, reunidas com um mínimo de coordenação, de forma temporária, possuindo um propósito em comum, de forma não violenta, aqui se incluindo a violência física e moral, não frustrando reunião já agendada para o mesmo local e observando a exigência do aviso prévio à autoridade competente.

Fazendo uma análise mais específica sobre a liberdade de reunião, o autor português Jorge Miranda traz uma interessante diferenciação entre manifestação e reunião. Afirma que a primeira se trata de reunião qualificada, pois, possui função comunicativa, tendo intenção de dirigir uma mensagem comum para terceiros, geralmente governantes, nela estando presente tanto a liberdade de reunião como a liberdade de expressão do pensamento, ocorrendo sempre em lugar público, parada ou em movimento (MIRANDA; MEDEIROS, 2010, p. 945).

Com relação ao direito comparado, vale destacar o que prescreve a Lei Fundamental de Bonn sobre o direito de reunião, que em seu artigo 8º traz previsão um pouco diferente do inciso XVI do art.

5º da nossa Constituição Federal.

Artigo 8

[Liberdade de reunião]

(1) Todos os alemães têm o direito de se reunirem pacificamente e sem armas, sem notificação ou autorização prévia.

(2) Para as reuniões ao ar livre, este direito pode ser restringido por lei ou em virtude de lei.

Inicialmente se fala em todos os alemães, sem qualquer menção aos estrangeiros, como também ficam expressamente dispensadas a notificação ou autorização prévia, transparecendo que a intenção do legislador era dar a maior liberdade possível ao direito de reunião. Contudo, a segunda parte do artigo prevê expressamente a possibilidade de restrição da liberdade de reunião através de lei. Em virtude de tal previsão constitucional, foi criada no direito alemão, no ano de 1978, uma lei que regula justamente a liberdade de reunião e manifestação na Alemanha (*Versammlungsgesetz*).

Especificamente com relação ao tema deste trabalho, o Tribunal Constitucional alemão, através do caso *Brokdorf*, aponta que a referida norma traz regras sobre o dever de aviso prévio da reunião em locais abertos ao público, alertando que quando da interpretação e aplicação da *Versammlungsgesetz* deve-se observar “que o dever de aviso prévio não interfira em demonstrações espontâneas e a infração a tal dever não autorize automaticamente a dissolução ou a proibição” (MARTINS, 2005, p. 524).

Já em Portugal, José Melo Alexandrino diz que “o único limite (*directo*) do direito de manifestação é o requisito do carácter pacífico e

sem armas, razão pela qual a exigência de aviso prévio (*Anmeldung*) traduz não um limite (como o é ainda na Constituição brasileira), mas uma “restrição” prevista da lei” (ALEXANDRINO, 2014, p. 90).

Não há dúvidas que a liberdade de reunião é um direito caro aos países que prezam por um sistema democrático e de efetiva participação popular, porém, cada país possui suas peculiaridades e costumes, fazendo com que a fruição de tal direito tenha características e contornos próprios em cada um deles, mas o que realmente importa é que sejam evitadas restrições estatais indevidas e desproporcionais, garantindo-se à população a maior liberdade possível.

3 DA EXIGÊNCIA DO PRÉVIO AVISO À AUTORIDADE COMPETENTE

3.1 Papel, função e alcance da obrigação de prévio aviso à autoridade competente

De acordo com José Afonso da Silva, ao contrário do que fala o professor lusitano José Melo Alexandrino, o prévio aviso à autoridade competente não é propriamente uma limitação ao direito de reunião, mas uma exigência ao seu exercício, existindo apenas a limitação constitucional de que a reunião deve ocorrer sem armas (SILVA, 2016, p. 267).

Tratando dos limites do direito de reunião, Paulo Gustavo Gonet Branco aduz que “a Constituição submete a liberdade de reunião a dois condicionantes expressos. Exige que o encontro não frustre outro, anteriormente convocado para o mesmo local, e impõe que seja dado prévio aviso à autoridade competente” (BRANCO, 2007, p. 387). Trata-se de elemento formal para o exercício do direito, estando o prévio aviso

intimamente relacionado com a condicionante de não frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local.

Para Alexandre de Moraes, a necessidade constitucional de comunicação prévia às autoridades competentes existe para que estas pessoas (as autoridades) exercitem as condutas a elas exigíveis, tais como regularização do trânsito, a garantia da segurança e da ordem pública, o impedimento da realização de outra reunião (MORAES, 2004, p. 102) etc.

Dentro de tal contexto, podemos dizer que o prévio aviso possui uma natureza formal, tendo o papel de possibilitar uma melhor organização do próprio evento que está sendo comunicado, possibilitando, por exemplo, a regularização do trânsito e a disponibilização de segurança adequada, servindo, também, para impedir a realização, no mesmo lugar, de outra reunião posteriormente convocada, ou para evitar que se frustre reunião anteriormente marcada (AGRA, 2012, p. 209).

É pacífico que o aviso prévio tem como desiderato precípua fornecer à autoridade competente as informações minimamente necessárias para que a mesma possa tomar as medidas e precauções para que a reunião ocorra sem problemas tanto para os participantes como para a sociedade em geral, mantendo a ordem pública!

É interessante ressaltar que respeitados doutrinadores nacionais, seguindo o pensamento alemão, defendem que o simples fato de não ser feito o prévio aviso não pode ser causa para se determinar o imediato encerramento de uma reunião que esteja respeitando todos os outros elementos do inciso XVI do art. 5º da CF (MARTINS, 2005, p. 524). E tal pensamento é totalmente coerente, pois a função do prévio aviso não é restringir a liberdade constitucionalmente tutelada, mas

proporcionar que ela seja exercida de uma forma mais ampla e segura³.

No momento em que não existe o prévio aviso, mas mesmo assim a reunião está sendo realizada de forma pacífica, sem armas, em local aberto ao público e sem frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, não existe razão para tal reunião ser cancelada, devendo a administração pública tentar intervir o mínimo possível na liberdade de reunião⁴.

Consequentemente, mesmo não sendo o prévio aviso uma condição absoluta para o exercício da liberdade de reunião, pode-se perceber que tal exigência alcança todos que pretendam exercer tal direito, vinculando a administração pública, que, devidamente comunicada, deve tomar todas as providências necessárias para realização da reunião.

Porém, isso não significa que cada um dos participantes deva fazer o aviso; tal interpretação inviabilizaria o exercício do direito, bastando que um dos participantes assim o faça, pois, como lembra Branco, a reunião deve ter um mínimo de coordenação, devendo a aglomeração ser resultado de uma convocação prévia e quem participa da reunião deve estar lá de forma consciente (BRANCO, 2007, p. 384).

Infelizmente no Brasil só existe uma lei que trata especificamente sobre o direito de reunião (Lei nº 1.207/1950), e a

³ No momento em que se toma conhecimento que uma reunião está sendo organizada para o mesmo horário e local de uma manifestação já agendada, torna-se possível que se tomem providências para que tais atos ocorram em locais ou horários distintos, possibilitando, assim, que todos exerçam tranquilamente seu direito de reunião. A função é de garantir o gozo da liberdade, e não de restringi-la!

⁴ Conforme bem posto na decisão do caso *Brokdorf*, a dissolução e proibição da reunião só devem ocorrer apenas com fim de proteção de bens jurídicos com o mesmo valor, sob a estrita observância do princípio da proporcionalidade, não podendo se aceitar que a mera inexistência de prévio aviso seja causa para dissolução do ato.

mesma foi promulgada durante a vigência da Constituição de 1946. Apesar de nunca ter sido formalmente revogada, é certo que muitos dos seus dispositivos não são compatíveis com o nosso atual modelo constitucional.

Vejamos o que diz o artigo 1º dessa lei: “Sob nenhum pretexto poderá qualquer agente do Poder Executivo intervir em reunião pacífica e sem armas, convocada para casa particular ou recinto fechado de associação”. Da leitura deste dispositivo, percebe-se que apesar de assegurar as reuniões pacíficas e sem armas, o mesmo não fez menção às reuniões em locais abertos.

O parágrafo 1º do mesmo artigo dispõe que “no caso da convocação para prática de ato proibido, a autoridade policial poderá impedi-la, e, dentro de dois dias, exporá ao Juiz competente os motivos por que a reunião foi impedida ou suspensa”. Tal dispositivo, ao menos numa primeira análise, parece ser de difícil compatibilização com a nova ordem constitucional inaugurada em 05/10/1988.

Como visto, e considerando que a lei específica sobre o tema se encontra ultrapassada, temos que a nossa Constituição não exige autorização prévia, mas tão somente prévio aviso à autoridade, podendo o encontro ocorrer independentemente de qualquer resposta do ente público, o qual também não poderá opinar sobre horário e local onde será realizada a reunião.

3.2 Existe reserva legal tácita (indireta)?

De acordo com o disposto no § 1º do artigo 5º da Constituição Federal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Não obstante a clareza deste dispositivo, sabe-

se também que vários dos 78 (setenta e oito) incisos do referido artigo garantem direitos fundamentais, porém o fazem com reserva legal, através da qual se permite ao legislador ordinário introduzir limitações, restringindo a área de proteção do direito (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 154).

A reserva legal pode ser simples, qualificada ou tácita (indireta). A primeira ocorre quando o próprio dispositivo constitucional traz a expressão “na forma da lei” ou “nos termos da lei”. A segunda se dá quando a Constituição indica “o tipo, a finalidade ou o meio de intervenção autorizados, dos quais o legislador poderá se valer quando da sua concretização” (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 154).

Por outro lado, a reserva legal tácita (indireta) é mais difícil de ser identificada. Ela ocorre quando, a despeito de não haver nenhuma referência à lei, “pela própria formulação resulta ser necessário que uma lei intervenha para fixar as condições de exercício do direito e evitar conflitos” (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 155).

Ao dizer que todos podem se reunir 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, o constituinte não fez nenhuma reserva legal simples nem qualificada.

Entretanto, levando em consideração que o prévio aviso à autoridade competente é um elemento formal do exercício do direito de reunião, questiona-se: Existe uma reserva legal tácita (indireta)? Qual seria a melhor solução: admitir a intervenção legislativa (mesmo sem autorização constitucional expressa) ou confiar nas intervenções pontuais dos demais poderes (executivo e judiciário)?

Em 16 de março de 2016, foi publicada a Lei nº 13.260/2016,

que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo. Contudo, é de se ter em mente que tal norma não trata da Liberdade de Reunião. Primeiro, porque logo em seu artigo 1º a lei faz menção expressa ao art. 5º XLIII (a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem). Segundo, porque o § 2º do artigo 2º determina que a mesma “não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei”. Assim, afigura-se claro que a Lei nº 13.206/2016 não tem a função de regulamentar a Liberdade de Reunião.

Diante de tal cenário de ausência de normatização específica, que indubitavelmente gera insegurança social e pode mitigar o amplo exercício da liberdade tutelada, o doutrinador Leonardo Martins, em recente artigo sobre o tema, defendeu o ponto de vista que “a lei traria tanto para os manifestantes, quanto para as forças policiais de segurança e para a comunidade em geral mais certeza e segurança jurídicas” (MARTINS, 2016, [s.p.]).

De fato, a ausência de uma norma regulamentadora abre caminho para uma perigosa discricionariedade do poder executivo ou a um casuísmo exacerbado por parte do poder judiciário. Ademais, a restrição mediante ato normativo do poder legislativo estaria em consonância com os princípios da democracia, da segurança jurídica e da economia processual e não impediria a avaliação de sua eventual

inconstitucionalidade pelo judiciário (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 159).

3.3 Qual seria o procedimento ante a ausência de lei?

Se, de um lado, entende-se que existe uma reserva legal tácita (indireta) no art. 5º, XVI da Constituição Federal, por outro lado, está totalmente fora de cogitação vedar o exercício da liberdade de reunião em razão da omissão ou inércia legislativa.

É preciso lembrar que existem algumas precauções que devem ser observadas em relação à exigência do prévio aviso à autoridade competente. Em relação à forma, entendemos ser necessário apresentar um documento escrito (um ofício, por exemplo), de modo a permitir a fácil comprovação através de um protocolo eletrônico ou de algo semelhante que ateste o recebimento por parte da Administração Pública. Assim, entendemos que a mera divulgação nas redes sociais (*facebook, twitter, instagram, whatsapp*, por exemplo) não configuraria meio idôneo para realizar o aviso.

Mas, por falar em Administração Pública, indaga-se: quem seria a autoridade competente? O artigo 144 da Constituição Federal diz que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”; em seguida enumera diversos órgãos encarregados de exercer a segurança pública: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Considerando que geralmente as manifestações ocorrem em ruas e praças públicas, dentre os órgãos previstos no referido artigo,

entendemos que, nesses casos, a autoridade seria a polícia militar, pois o § 5º do artigo 144 conferiu a ela a atribuição de “polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Por outro lado, em se tratando de manifestações nas “vias federais de comunicação” (art. 20, II, da Constituição Federal), entendemos que a polícia rodoviária federal seria a autoridade competente com fundamento no art. 144, § 2º da Constituição Federal.

Em relação ao prazo, é inegável que a ausência de norma gera muita incerteza para os cidadãos que pretendem exercer a liberdade de reunião através de manifestações em locais públicos como ruas e praças, por exemplo. Uma alternativa seria realizar a analogia com o prazo de antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas previstos no artigo 13 da Lei nº 7.786/1989 para a comunicação da greve em serviços ou atividades essenciais. Acreditamos que este seja um prazo deveras razoável para que o Poder Público adote as medidas necessárias a fim de assegurar o exercício do direito de reunião, sem prejuízos dos demais direitos envolvidos por aqueles que não pretendem participar das manifestações.

4 CONCLUSÃO

Sem dúvidas a liberdade de reunião, como direito de dimensão coletiva, é uma das principais características do constitucionalismo, sendo essencial para o desenvolvimento social de qualquer comunidade democrática. Afinal, não há democracia sem a garantia de liberdades como de pensamento, de manifestação e de reunião.

Reconhecendo tal importância, nosso ordenamento constitucional apresenta expressa previsão acerca da liberdade de reunião, trazendo um dispositivo rico em detalhes, dentre os quais, a

exigência de prévio aviso à autoridade, não devendo tal exigência ser encarada como uma restrição ao exercício do direito de reunião, pois, sua função precípua é garantir que todos possam usufruir da melhor forma possível da liberdade de reunião.

A exigência de prévio aviso tem o papel de possibilitar que a autoridade competente tome as medidas necessárias para realização da manifestação. Porém, a leitura no inciso XVI nos remete à ideia de reserva legal tácita (indireta). Partindo dessa premissa, entendemos que a ausência de uma norma regulamentadora abre caminho para uma perigosa discricionariedade do poder executivo ou a um casuísmo exacerbado por parte do poder judiciário.

Ao que parece, faz-se realmente necessária a elaboração de lei federal que defina elementos mínimos para o exercício da liberdade de reunião, pois, a mera fixação de procedimentos básicos não configura uma limitação do direito em debate, servindo, como já dito em relação ao prévio aviso, apenas para garantir que a reunião se realize da melhor forma possível.

Logo, a concretização do artigo 5º, XVI, da Constituição Federal deveria ficar a cargo do Congresso Nacional que através de lei federal regulamentaria questões como a forma (escrita ou verbal), o prazo (quantos dias ou quantas horas de antecedência), bem como quem seria a autoridade competente (União, Estado, Município).

Entretanto, a ausência de lei federal não pode ser invocada como empecilho para tolher o direito fundamental de reunião. Por isso, ante a omissão constitucional do Congresso Nacional e visando resguardar o cidadão contra intervenções injustificadas, apresentamos como sugestão que o aviso seja feito por escrito, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas e, em regra, encaminhado para a

Polícia Militar.

Por fim, é de se concluir que a dissolução de uma manifestação por determinação da Administração Pública só deve ocorrer como última alternativa, mesmo que não observadas algumas imposições da Constituição ou de uma futura lei, devendo-se preservar a liberdade constitucional, o máximo possível, pois a dissolução e proibição da reunião só devem ocorrer apenas quando houver a necessidade de proteção de outros bens jurídicos de igual valor, observando rigorosamente o princípio da proporcionalidade.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ALEXANDRINO, José de Melo. Reflexões sobre a liberdade de manifestação: funções, âmbito, conteúdo e limites. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, ano 7, v. 1, jan./jun. 2014, p. 86. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewFile/952/646>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, Dalmo. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

GARCIA, Pedro de Vega. **Mundialização e Direito Constitucional: a**

crise do princípio democrático no constitucionalismo atual. In. _____ . **Constitucionalismo e Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à Liberdade de Reunião. **Estadão**. Blog Fausto Macedo, 03 out. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/direito-fundamental-a-liberdade-de-reuniao/>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. **Liberdade e Estado Constitucional**: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. (Org.). **Cinqüenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Coletânea original: Jürgen Schwabe. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

MELLO FILHO, José Celso de. O direito constitucional de reunião. **Justitia**, São Paulo, v. 98, 1997.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. 2. ed. Coimbra, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RAMOS, Gisela Gondim. **Princípios Jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ROUSSEAU, J.-J. **Ensaio sobre a origem das línguas**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores; v. I).

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, António Francisco de. Liberdade de Reunião e de Manifestação no Estado de Direito. **Direitos Fundamentais e Justiça**, ano 6, n. 21, p. 27-38, out./dez. 2012.