



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO**

LUIZ ALCIONE GONÇALVES

**O DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO E A LIBERDADE
DE CIRCULAÇÃO**

Salvador
2015

LUIZ ALCIONE GONÇALVES

**O DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO E A LIBERDADE
DE CIRCULAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Jorge e Silva Neto

Salvador
2015

G635 Gonçalves, Luiz Alcione

O direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação. Luiz Alcione Gonçalves, Salvador – 2015. 140f.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Jorge e Silva Neto.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2015.

1. Liberdade. 2. Direitos fundamentais. 3. Direito de reunião. I. Universidade Federal da Bahia.

CDD- 342.085

LUIZ ALCIONE GONÇALVES

**O DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO E A LIBERDADE
DE CIRCULAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovado em _____ de _____ de 2015.

Banca Examinadora

Manoel Jorge e Silva Neto – Orientador _____
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).
Universidade Federal da Bahia

Saulo Casali Bahia – _____
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).
Universidade Federal da Bahia

André de Carvalho Ramos - _____
Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP/SP)
Universidade de São Paulo

Dedico este trabalho à minha família, em especial minha esposa, **Arlete**, pela paciência e por minhas ausências.

Às minhas duas razões de ser, as quais Deus me deu em dobro, **Alice e Luiza**, por muitas vezes, sem entender o porquê de eu estar ali digitando, cochilavam ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação de Mestrado é uma experiência enriquecedora e de plena superação. Afinal, modificamo-nos a cada tentativa de buscar respostas às nossas aflições de 'pesquisador'. Esta postura parece uma tarefa interminável e enigmática que só se torna realizável graças a muitas pessoas que participam, direta ou indiretamente, mesmo sem saber realmente *o quê e para quê* envolvemo-nos em pesquisa. Por isso, para aqueles que compartilharam conosco deste momento, **nosso agradecimento**.

Ao maior mestre que alguém pode conhecer **Deus**, por permitir que este sonho de me tornar mestre se realizasse.

Ao **Programa de Pós Graduação em direito da Universidade Federal da Bahia**, por me abrir as portas para um novo mundo infundável de conhecimento e de crescimento pessoal.

Em especial, ao meu orientador, Prof. Dr. **Manoel Jorge**, pela paciência, empenho, dedicação, por acreditar neste sonho, por respeitar meus limites quando dos seus posicionamentos críticos, os quais foram conselhos valiosos que me inspiravam, e, sobretudo, pelo exemplo acadêmico a ser seguido.

Ao prof. **Rodolfo Pamplona**, grande educador e amigo, por seus exemplos, não apenas como mestre, mas principalmente como ser humano.

Ao prof. **Saulo Casali Bahia**, pelas lições expostas em suas aulas durante o curso e no exame de qualificação, as quais muito acrescentaram ao estudo e o colocaram no caminho certo.

Ao prof. **André Batista Neves**, pelas orientações durante as aulas de tirocínio dadas em sua turma de Direitos Fundamentais.

A **todos os professores e funcionários**, por dedicarem seus tempos e suas sabedorias para que minha formação fosse um aprendizado de vida.

Aos **meus pais**, por terem sido o instrumento para concretizar o precioso dom que recebi do universo: "a vida".

À minha amada esposa **Arlete**, pela paciência, incentivo e por compreender minhas ausências e omissões durante esta jornada.

As minhas duas pérolas **Alice e Luiza**, por muitas vezes ficarem sem a atenção merecida, pelo tempo que me dediquei ao curso e a esta dissertação.

Aos **colegas de mestrado**, não só pelo fato de convivermos por dois anos, mas principalmente pelo companheirismo e troca de experiências vividas, importantes na construção do conhecimento e da vida.

Finalmente, gostaria de agradecer **a todos que contribuíram para a conclusão desta dissertação** e que não foram mencionados por uma omissão inconsciente deste autor.

A liberdade é o direito de fazer tudo quanto às leis permitem: e, se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, não teria mais liberdade porque os outros teriam idêntico poder.

Barão de Montesquieu¹

¹ SECONDAT, Charles-Louis de. (Barão de La Brède e de Montesquieu). **O Espírito das Leis**. Trad. de Cristina Murachco. Ed. Martins Fontes, São Paulo: 2000, p.166.

GONÇALVES, Luiz Alcione. **O direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação**. 140f.il. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RESUMO

Trata-se de um trabalho de pesquisa acadêmica do tipo exploratória que tem como tema o direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação. A partir do tema apresentado foi desenvolvida uma análise crítica e reflexiva sobre os aspectos relevantes e os impactos decorrentes das manifestações públicas frente à liberdade de circulação. Nesse sentido, nos capítulos e tópicos desenvolvidos foram selecionadas as questões que mais se aproximam da temática em análise. Inicialmente a perspectiva de uma teoria das liberdades foi abordada. Posteriormente o estudo considerou a liberdade de reunião e de circulação no direito estrangeiro, em que foram selecionados alguns países como: França, Portugal, Estados Unidos e Espanha. O trabalho também apresentou uma exposição sistemática sobre a evolução histórica constitucional e infraconstitucional do direito de reunião e da liberdade de circulação no Brasil, fazendo uma comparação analítica em uma perspectiva evolutiva. A liberdade de manifestação, aqui tratada como uma reunião móvel, e a liberdade de circulação são direitos os quais se apresentam em colisão, embora haja confluência e concorrência entre esta. Para tanto foi feito um estudo dos aspectos jurídico-dogmáticos de tais liberdades no que tange as suas características, classificações, modalidades e os limites impostos. Ademais, no bojo da discussão proposta foi analisado o contexto dos problemas das reuniões públicas no Brasil e de que forma o poder administrativo e o judiciário soluciona essas tensões frente às evidentes colisões.

Palavras-Chave: Liberdades. Direitos Fundamentais. Direito de Reunião. Liberdade de Circulação. Colisão entre direitos.

GONÇALVES, Luiz Alcione. The Fundamental Right of Assembly and Freedom of Movement. 140f.il. 2015. Dissertation (Master of Law) - Faculty of Law, Federal University of Bahia, Salvador, 2015.

ABSTRACT

This is an academic research work of exploratory whose theme is the fundamental right of assembly and freedom of movement. From the theme presented was developed a critical and reflective analysis of the relevant aspects and impacts of public demonstrations against the freedom of movement. In this sense, chapters and topics developed were selected issues that are closer to the subject under review. Initially the prospect of a theory of freedoms has been addressed. Subsequently, the study considered the freedom of assembly and movement in the foreign law, we selected some countries such as France, Portugal, United States and Spain. The paper also presented a systematic exposition on constitutional and infra historical evolution of the right of assembly and freedom of movement in Brazil, making an analytical comparison in an evolutionary perspective. Freedom of expression, here treated as a mobile assembly and freedom of movement, are rights which are in collision, although there is confluence and competition between this. For such a study was made of the legal-dogmatic aspects of such freedoms with respect to their characteristics, classifications, rules and limits. Moreover, in the midst of the discussion proposal was analyzed the context of the problems of public assembly in Brazil and how the administrative power and the judiciary resolves these tensions facing the obvious collisions.

Keywords: Freedoms. Fundamental Rights. Meeting of law. Freedom of Movement. Collision between rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Apelação Civil
ADI (n)	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AJDA	<i>Actualité juridique droit administratif</i> (Atualidade Jurídica em Direito Administrativo)
CDP	Centro de Detenção Provisória
CE	Conselho de Estado
CF	Constituição Federal
CIO	Congreso de Organizaciones Industriales
CJ	Coletânea de Jurisprudência
CNJ	Código Nacional de Justiça
CNT	Conselho Nacional de Trânsito
CONAD	Conselho Nacional Antidrogas
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CP	Código Penal (Brasil)
CRT	Conselho Regional de Trânsito
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DC	District of Columbia
DF	Distrito Federal
DJ	Diário da Justiça
DL	Decreto-Lei
DP	Delegacia de Polícia
Ed.	Editora
ed.	Edição
FEBASO-UGT	<i>Federación de Banca, Ahorro, Seguros y Oficinas de la Unión General de Trabajadores</i>
GAJA	<i>Grands arrêts de la jurisprudence administrative</i> (Os grandes decretos da jurisprudência administrativa)
HC	<i>Habeas Corpus</i>

j.	Julgado
Km/h	Quilômetro por hora
MC	Medida Cautelar
MPL	Movimento Passe Livre
MS	Mandado de Segurança
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	Página
Pp	Páginas
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PGR	Procuradoria Geral da República (Portugal)
PM	Polícia Militar
RE	Recurso Extraordinário
Rel	Relator
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
RFDA	<i>Revue Française de Droit Administratif</i>
RL	Relação de Lisboa
RTJ	Revista do Tribunal de Justiça
STC	<i>Sentencia del Tribunal Constitucional</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
U.S	<i>United States Reports</i>
v.g.	por exemplo
V	Verso

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	TEORIA DAS LIBERDADES	22
2.1	LIBERDADE	23
2.1.1	Liberdade negativa e liberdade positiva	28
2.1.2	Liberdade negativa em face da lei	29
2.1.3	Liberdades públicas	31
2.1.3.1	<i>Liberdade pública no plano político</i>	<i>34</i>
2.1.3.2	<i>Liberdade pública no plano jurídico</i>	<i>34</i>
2.1.3.3	<i>Liberdade pública em sentido estrito e em sentido amplo</i>	<i>36</i>
2.1.4	Liberdade individual e liberdade coletiva	36
2.1.4.1	<i>Liberdade individual</i>	<i>37</i>
2.1.4.2	<i>Liberdade coletiva</i>	<i>38</i>
3	DIREITO DE REUNIÃO E LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO ESTRANGEIRO	39
3.1	FRANÇA	40
3.2	PORTUGAL	45
3.3	ESTADOS UNIDOS	52
3.4	ESPANHA	56
4	EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL	59

4.1	EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO	60
4.1.1	No direito brasileiro	61
4.1.2	Nas constituições pretéritas e na vigente	61
4.1.3	Na legislação federal	65
4.1.3.1	<i>Competência legislativa</i>	<i>68</i>
4.2	EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO	70
4.2.1	No direito brasileiro	71
4.2.2	Nas constituições pretéritas e na vigente	71
4.2.3	Na legislação federal	72
5	DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO E LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO. ASPECTOS JURÍDICO-DOG MÁTICOS	76
5.1	DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO.....	78
5.1.1	Característica do direito de reunião	83
5.1.2	Classificação dos locais de reunião	87
5.1.2.1	<i>Locais público aberto ao público</i>	<i>87</i>
5.1.2.2	<i>Locais público fechado ao público</i>	<i>88</i>
5.1.2.3	<i>Locais privados aberto ao público</i>	<i>88</i>
5.1.2.4	<i>Locais privados fechados ao público</i>	<i>89</i>
5.1.3	Limites do direito de reunião	89
5.2	LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO	96
5.2.1	Modalidades de liberdade de circulação	98

5.2.1.1	<i>Liberdade de circulação veicular</i>	98
5.2.1.2	<i>Liberdade de circulação de pedestre</i>	100
5.2.1.3	<i>Liberdade de circulação de ciclista</i>	101
5.2.1.4	<i>Liberdade de circulação de estrangeiro</i>	103
5.2.2	Limites legais da liberdade de circulação	104
5.3	O CONTEXTO DOS PROBLEMAS DAS REUNIÕES E DA CIRCULAÇÃO	111
5.3.1	Black Bloc	115
5.3.2	“Rolezinho”	117
5.4	COLISÃO ENTRE DIREITO DE REUNIÃO E LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO: TENSÕES E SOLUÇÕES	118
5.4.1	Poder de policia	122
5.4.2	Colisão e concorrência no exercício do direito das liberdades ..	124
6	CONCLUSÃO	130
	REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

O estudo proposto nesta dissertação consiste em apresentar — dentre as feições da liberdade — uma forma de conciliar dois direitos fundamentais do cidadão: o direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação.

As pesquisas foram desenvolvidas através do método dedutivo. Dessa forma, as hipóteses aqui apresentadas são tentativas passíveis de discussão, análise e revisão. Para desenhar o problema do estudo — como garantir o direito à manifestação das pessoas na reivindicação de melhores condições à vida, à honra, à intimidade, à liberdade e à dignidade, vez que a par do direito fundamental de reunião e o da livre manifestação, existe a liberdade de circulação, direito igualmente protegido — pertinente se fez o estudo de obras de doutrinadores que comentam o assunto, mesmo que superficial além de uma análise de algumas decisões, tomando como base os Acórdãos dos Tribunais. Para tal, o uso da técnica de análise de discurso tornou-se pertinente, pois este permite identificar conteúdos implícitos nos textos além de revelar elementos ideológicos e subjetivos, aspecto que serve para desnudar a pretensão de neutralidade da linguagem científica.

A redação deste texto foi realizada segundo as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas, com modificações sugeridas pelo Serviço de Biblioteca e Documentação da Universidade Federal da Bahia, através do Manual de Estilo Acadêmico: Monografias, Dissertações e Teses da EDUFBA, 5ª Edição revisada e ampliada, 2013.

Inicialmente, foi feita uma reflexão preliminar sobre a teoria das liberdades, meramente como liberdades, e, no tocante as suas singularidades foram abordadas algumas ideias sobre a generalidade desta teoria e de seus conceitos. Uma das primeiras questões suscitadas consistiu em saber onde se situa o reconhecimento do princípio das liberdades, como se desenvolveu e do que dispunha as pessoas, de um determinado Estado, em certo momento de sua história, em sua defesa. Considerou-se que hoje a resposta e consagração devem ser operadas no nível da norma jurídica superior — a Constituição.

A análise constitucional aqui empreendida foi a do direito de perfazer uma reunião em um lugar que, conquanto aberto ao público, também está destinado a outras finalidades, que não as da reunião; mais ainda, este lugar esteja destinado a assegurar a liberdade de circulação. Estando o município incumbido de assegurar tal liberdade, no âmbito de sua competência, precisa iluminar o direito relevante, que

permita conciliar a liberdade de manifestação com aquela que tem obrigação de assegurar.

Todo o problema se resume nesta conciliação. Afinal, há um dado da natureza humana que duas liberdades possam colidir em seu exercício, entretanto há também o da razão que cabe ao Direito. Ocorre que a constituição é um sistema e não uma coleção de imperativos desconexos e outros direitos constitucionais tão relevantes — como o de reunião — existem e merecem proteção. Assim, elaborar uma solução talvez seja a mais pertinente das técnicas do Direito Constitucional em si mesmo. Isso por que quando há colisão entre dois direitos constitucionais igualmente valiosos, impõe-se a regra da razoabilidade, ponderação ou balanceamento, uma das mais augustas e elaboradas técnicas do direito constitucional.

Ultimamente, o Brasil tem convivido com gigantescas manifestações populares nas ruas, que, em várias ocasiões, obstruíram e continuam a obstruir por completo a circulação nas principais vias públicas das grandes cidades, onde os manifestantes reivindicam direitos sociais como moradia, melhores salários, saúde, entre outros. Geralmente elas ocorrem em lugares de grande fluxo de carros e de pessoas, justamente com o intuito de dar mais visibilidade às reivindicações. Fato que exige medidas dos governos Federal, Estadual e Municipal, tais como: melhorias nas condições de trabalho, de moradia, de segurança, de combate ao desemprego, além de outros direitos sociais.

Por vezes, em face da complexidade que envolve a liberdade de reunião frente à liberdade de circulação, o exercício desse direito gera ambiguidade. Nos dias atuais, este fato demanda uma reflexão. Afinal, na medida em que estas colisões ocorrem, devem ser sopesadas, para que fique evidente o conteúdo material do direito fundamental em questão e, diante disso, identificar as hipóteses do seu exercício legítimo.

Vale salientar que as vias públicas são bens de uso comum, configurando, portanto, locais abertos ao público; e, se são abertos a este, nelas é assegurado, em princípio, o exercício da liberdade de reunião, por força do dispositivo no art. 5º, XVI da Constituição Federal. Porém, as vias públicas possuem uma afetação, uma destinação específica: a circulação de automóveis a qual pode ser compatibilizada com outros usos. No Brasil, a Constituição não traz regra a priori para solucionar o possível conflito da liberdade de reunião com a liberdade de circulação nas vias públicas; apenas indica que se deve buscar conciliá-las.

Nesse contexto, parece razoável buscar uma solução para como estabelecer a preferência para o uso específico do local (circulação) em detrimento de outro uso (reunião). Considerando-se que, atualmente, se de um lado a liberdade de circulação nas vias públicas deve ser assegurada, por outro, a de reunião necessita ser limitada. Um entrave o qual vem sendo decidido, em cada caso concreto, pela autoridade administrativa.

Uma das propostas deste estudo permeia que ambas as liberdades em questão devem, em princípio, ser parcialmente limitadas, mesmo que com preferência para a de circulação. Afinal, a priori, proibir a liberdade de reunião nas vias públicas contraria o texto constitucional, ainda que, excepcionalmente, se admita a proibição em dada situação concreta.

Assumindo, como ponto de partida, os capítulos deste estudo constroem pontes, enumerando contradições e avaliam os efeitos recíprocos que se estabelecem entre as Constituições brasileiras préterias e vigentes, as leis ordinárias e as espessas doutrinas e jurisprudências sobre o tema, buscando os dispositivos jurídicos em vigor nos direitos brasileiro e internacional. Proporcionando, tão retrospectivamente quanto possível, uma viagem pela história comparativa do direito de reunião e de circulação, confrontando a realidade brasileira com a de outros países como: França, Portugal, Estados Unidos e Espanha.

Uma questão central do direito de reunião e de circulação é a pertinência e a inalienabilidade do seu exercício em respeito pela fórmula “de forma pacífica e sem armas” (art. 5.º inciso XVI da CF), surgindo aqui um primeiro questionamento que os estudos selecionados nesta pesquisa busca esclarecimentos: como se pode exigir pacificidade a uma ação que é enquadrada enquanto direito de reunião? Isto é, por uma ação cujo motivo pode estar longe de ser “pacífico”? Talvez o problema resida na ambiguidade da palavra “pacífico” (questionamento que se coloca também para o termo “sem armas”). Neste sentido, a Constituição Brasileira não define, mas exige pacificidade, podendo inferir-se que nem toda reunião ou manifestação sem armas pode ser pacífica, logo o seu contrário é quase inevitavelmente a “violência” ou o “tumulto”, encerrando-se assim a exigida pacificidade, sem maiores explicações ou definições, no respeito pela integridade física das pessoas.

A liberdade de reunião, no Brasil, como direito fundamental, apoia-se em sistema de Direito Constitucional Positivo, materializado pelas manifestações públicas as quais envolvem protestos, crítica ou exposição de opiniões acerca de questões de

interesse plúrimos. O art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal assim o proclama: “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

Embora, com a preservação e garantias de outros direitos constitucionais, as questões de interesse plúrimos encontrem limites diante de situações as quais tornem incompatíveis o seu resguardo, o agente do Estado — diante de eventual conflito de direitos fundamentais — deve promover juízo de valor ou uma ponderação de valores que se assenta sobre o princípio da proporcionalidade, o qual abrange três critérios: o da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A liberdade de circulação pode ser obstruída por diversos tipos de manifestações. Entretanto, ainda que legítimas — quando elas impedem o deslocamento de pessoas e de veículos (inclusive de emergências como ambulâncias e viaturas policiais), em horário de fluxo e em vias de movimentação, sem qualquer contenção ou restrição — podem ser coibidas pelo poder público, se este entender que o objetivo é ilícito.

O direito de circular e o de permanecer têm uma magnitude, uma importância e um relevo muito grande, pois, através destes direitos, a pessoa pode desenvolver-se em várias dimensões (física, espiritual, educacional, religiosa e política). Em especial, o direito de circulação permite ao cidadão a possibilidade de movimentar-se por todos os espaços públicos e privados na busca de integrar-se com sua sociedade, com sua família e com o poder público. E esta liberdade é assegurada pela Constituição a qual delega ao Estado proteger e estimular o pleno direito daquela.

O homem externa um dos aspectos fundamentais da sua liberdade física, o direito de ir e vir, pela circulação. Esta consiste em deslocar-se de um ponto para outro. Contudo, em um sentido amplo, deve incluir o próprio direito de permanecer. Esta circulação há de se dar, segundo os meios tecnológicos existentes e as obras viárias realizadas, da melhor forma que a pessoa puder realizar. Não obstante, o direito de circular encontra duas sortes de limitações: uma concernente à própria manifestação deste direito, e a outra que pode defluir das regulamentações impostas pelos poderes públicos aos meios de locomoção e à utilização das vias e logradouros públicos.

O direito constitucional de livremente circular não impede que os poderes públicos disciplinem a forma pela qual há de se dar esta circulação. Todavia, esta normatização — fundada em um poder de polícia que não se recusa à lei e à administração — não pode ir ao ponto de cercear a própria liberdade de circulação. Assim os direitos e garantias fundamentais funcionam como verdadeiros limitadores da atuação policial. Com base nesse contexto jurídico é que o membro de um órgão policial deve executar as medidas cabíveis para a manutenção e restabelecimento da ordem pública, por meio de técnicas e tecnologias policiais alinhadas com os direitos e garantias fundamentais, cujo núcleo é vertido para a proteção da dignidade da pessoa humana.

O tema é ainda pouco explorado nos bancos acadêmicos e na prática jurídica, haja vista o direito de circulação. Assim, esta dissertação surgiu da necessidade de dirimir as dúvidas sobre a proteção de duas liberdades individuais, na tentativa de desvelar o conflito existente no exercício do direito fundamental de reunião e da liberdade de circulação, tendo em vista as constantes colisões manifestas por pessoas as quais reivindicam melhores condições à vida, à honra, à intimidade, à liberdade e à dignidade. Vale salientar que esse estudo se respalda na necessidade de reflexão e elaboração de uma proposta para superação desse conflito.

2 TEORIA DAS LIBERDADES

2.1 LIBERDADE

Liberdade tem vários desdobramentos os quais envolvem matizes axiológicos, teológicos, filosóficas, antropológicos e culturais. Este estudo não tem a pretensão de exaurir o tema que tem sido ponto central das indagações filosóficas há milênios, mas sim — a partir de uma perspectiva superficial da pluralidade conceitual da liberdade para a do direito a ela — buscar sustentação acadêmico científica para o seu desenho: o direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação. Isso devido à busca em alicerçar, tanto no constitucionalismo em geral como no brasileiro, o seu valor humanístico e comunitário e a conceber o seu sentido material e o respectivo regime constitucional de proteção. Diante disso, em análise plural, a liberdade é a qualidade que pode ser atribuída às pessoas, ações e sociedades².

Jean Rivero & Moutouh asseguram que é perigoso fazer uma definição da palavra “liberdade”. E, de forma cautelosa, expõem a importância em resgatar à sua definição mais clássica, citando Littré: “Condição do homem que não pertence a nenhum senhor” e ainda “poder agir ou não agir”. Da comparação das duas fórmulas, ressalta uma ideia essencial: a liberdade é um poder de autodeterminação, em virtude do qual o próprio homem escolhe seus comportamentos pessoais³.

Em Dicionário de filosofia, Nicola Abbagnano se refere a três significados fundamentais de liberdade. No primeiro, ele aborda sobre a autodeterminação ou a auto causalidade, para o qual a liberdade é ausência de condições ou de limites. Tal conceito contém o atributo da voluntariedade, que traz embutida a faculdade de iniciar, por si mesma, um evento. E, como tal, apresenta-se como absoluta, incondicional, sem qualquer limitação⁴. No entanto, a liberdade como ausência de regras e de obrigações, se em excesso, pode revestir-se de anarquia. Afinal, se demasiada, origina a tirania, a escravidão, vez que os cidadãos, verificando qualquer fato que possa ameaçar sua liberdade, rebelam-se, não se submetendo a qualquer comando normativo.

² ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 218.

³ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p.7.

⁴ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 6ª edição. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revisada por Alfredo Bosi. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012, p. 699.

O segundo significado de Abbagnano para liberdade assimila-se com necessidade, a qual possui como base o conceito anterior (autodeterminação), mas tendo em vista a totalidade a que o homem pertence. Assim ele grafa o conceito: “atribui à totalidade um poder de auto causalidade ou autocriação que é outro poder igualmente absoluto de coerção sobre os indivíduos, considerados manifestação ou parte deles”⁵. Nesse conceito a liberdade, então, é atribuída ao todo, ao absoluto, ao Estado. Ela se identifica com a necessidade com que a totalidade se realiza.

O terceiro pensamento do autor é o de que os conceitos de liberdade, como possibilidade ou como poder absoluto da totalidade a que o homem pertence, são igualmente mistificadores. Desse modo, ela deve ser exercida com medida, condições e limites, em qualquer campo (metafísico, psicológico, econômico, político); deve ser vista, portanto, como possibilidade de escolha.

J. J. Gomes Canotilho considera que o “conceito de ‘liberdades’ permanece ainda bastante obscuro na doutrina, “estando tradicionalmente ligado aos direitos de defesa perante o Estado (a liberdade seria um *Abwehrrecht*)”. O autor português visualiza o termo “liberdade, no sentido de direito de liberdade”, significando “direito à liberdade física, à liberdade de movimentos, ou seja, o direito de não ser detido ou aprisionado, ou de qualquer modo fisicamente condicionado a um espaço, ou impedido de se movimentar. Trata-se da liberdade pessoal”⁶.

Sob o ponto de vista do Direito, de modo geral, como hipótese inicial de raciocínio, admite-se que o conceito de liberdade está associado à ausência de coerção, ainda que se possa divergir sobre a definição de coerção.

Robert Alexy assegura que para fazer análise de tudo àquilo que esteve ou está associado ao termo “liberdade” conduziria a uma extensa filosofia jurídica, social e moral⁷.

Apesar do esforço de todos os doutrinadores aqui citados, ainda resta vago o sentido de liberdade. Dessa forma, impõe-se selecionar as posições jurídicas fundamentais.

⁵ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 6ª edição. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revisada por Alfredo Bosi. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012, p. 699.

⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p.1259.

⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 218.

Quanto às liberdades (liberdade de informação, expressão, liberdade de consciência, religião e culto e liberdade de associação), para J. J. Gomes Canotilho, “costumam ser caracterizadas como posições fundamentais subjectivas de natureza defensiva”, identificando-se “com direitos a acções negativas; seriam *Abwehrrechte* (direitos de defesa)”. Ainda, como as liberdades resultam do enunciado constitucional, “tem de haver algum traço específico, típico das posições subjectivas”; elucidando, esse “traço específico é o da alternativa de comportamentos, ou seja, a possibilidade de escolha de um comportamento”⁸.

Ainda no que se refere à liberdade, Bernardo Gonçalves Fernandes, citando doutrina filosófica de Kant, aduz que a liberdade constitui o maior direito do ser humano, sendo o único direito inato deste. Para o autor, liberdade é compreendida como autonomia (capacidade de autodirigir sua vida e suas escolhas a partir da razão)⁹. Nesse aspecto, o direito no pensamento do filósofo prussiano tem papel fundamental, que é o de limitar arbítrios através do conceito de legalidade. Sendo assim, o direito demarcaria um espaço onde diversas ações são lícitas – o quê não quer dizer que seja impossível a prática do ilícito, mas que tal conduta é inaceitável socialmente e, por isso mesmo, punível pelo Estado¹⁰.

Por sua vez, Isaiah Berlin, importante pensador da “liberdade”, explorou não a existência de uma concepção de liberdade, mas de duas. Na sua obra “Quatro Ensaios sobre a Liberdade” de 1969, no capítulo intitulado “Dois conceitos de liberdade”, ele revela que, num primeiro sentido, liberdade é tomada como ausência de constrangimento; já, em outro, assume uma significação como autonomia, autogoverno¹¹.

⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1260: “Assim, como vimos, o direito à vida é um direito (de natureza defensiva perante o Estado) mas não é uma liberdade (o titular não pode escolher entre «viver ou morrer»). A componente negativa das liberdades constitui também uma dimensão fundamental (ex. ter ou não ter religião, fazer ou não fazer parte de uma associação, escolher uma ou outra profissão). (...) Importante é ainda observar o efeito dinâmico de uma competência no exercício das «liberdades»: enquanto uma liberdade, como se disse, se caracteriza por um momento negativo inerente às alternativas de comportamentos, a garantia de competências contribui para a criação de alternativas activas (ex. CRP, art. 38.72/a: competências para constituir «conselhos de redacções» a fim de dinamizar a liberdade de imprensa).”

⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 233.

¹⁰ FERNANDES, **loc. cit.**

¹¹ BERLIN, Isaiah, **Quatro Ensaios sobre a Liberdade**. Trad. de Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: UnB, 2002, p. 135.

Na primeira concepção sobre a liberdade, Berlin a aponta como não intervenção ou ausência de constrangimento. Isso remonta ao pensamento de autores modernos como Hobbes & Locke, revelando uma ideia de que liberdade apresenta um *status* negativo. Nessa abordagem, representa um direito dirigido ao Estado no sentido de uma vedação, limitando seu poder de interferência na vida em sociedade. Desse modo, a legitimidade dos atos estatais estaria dependente da criação de um direito que conserve um equilíbrio entre liberdade de membros da sociedade, sem que uma interfira na do outro, ao mesmo tempo em que também está ligada à noção de que o poder coercitivo estatal somente se justifica para harmonizar e garantir essas liberdades¹².

Vale salientar que, no plano político, a noção de liberdade que imperava na antiguidade era a da compreensão dela como liberdade positiva. Esta abordagem significa a participação nas discussões públicas que levam à formação da vontade coletiva (razão pública), fazendo com que somente fosse considerado cidadão grego aquele que de fato se reunisse e participasse das discussões realizadas na *Ágora*, discussões estas que comprometiam e definiam toda a vida em sociedade. Modernamente, Rousseau resgata essa noção e a traz para seu “Contrato Social”, destacando, assim, a proteção às “liberdades políticas” como fundamento para o exercício da cidadania, o que se dá por um conjunto de direitos que leve em consideração a participação popular no processo de tomada de decisões estatais: sufrágio universal, secreto e com igual valor para todos; existência de um pluralismo político, garantindo múltiplas possibilidades de escolhas; liberdade na criação de partidos políticos e na filiação partidária.

Entretanto, não é possível priorizar um modelo sobre outro. Isso porque, se de um lado a “liberdade dos modernos” é garantia de existência e de manutenção da esfera privada; de outro, a “liberdade dos antigos” é elemento essencial para se falar em uma esfera pública democrática. Por isso mesmo, Habermas recoloca ambas em uma mesma linha de prioridades, salientando que ambas são equiprimordiais e, por isso, uma é pressuposta da outra. Considerando-se que apenas se pode ter uma

¹² BERLIN, Isaiah, **Quatro Ensaios sobre a Liberdade**. Trad. de Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: UnB, 2002, p. 135.

proteção adequada: às liberdades negativas, se simultaneamente o indivíduo despende igual tratamento e proteção às liberdades positivas¹³.

Dessa forma, o direito à liberdade consiste na prerrogativa fundamental que investe o ser humano de um poder de autodeterminação ou de determinar-se conforme a sua própria consciência. Consiste em um poder de atuação em busca de realização pessoal e de felicidade, como Jean Rivero & Moutouh abordam que a liberdade permite a cada qual conduzir sua vida pessoal como bem entender. Esta postura confere ao ser humano uma esfera de autonomia na qual a sociedade não pode imiscuir-se. Nesse sentido, na sociedade contemporânea, o direito à liberdade compreende liberdade de ação, liberdade de circulação, liberdade de expressão, liberdade de reunião, dentre outras¹⁴.

No plano da Constituição Brasileira de 1988, o tratamento jurídico dado à liberdade, no artigo 5º, revela uma concepção ampla desse direito, o que leva alguns autores, como Manoel Jorge e Silva Neto a lecionar que se trata do princípio da liberdade-matriz, em que a pessoa humana traz como atavismo a condição de ser livre. Livre para fazer. Livre para pensar. Nesse sentido, este autor alude que o reconhecimento quanto à existência de liberdades ligadas à essência da pessoa humana fez com que a Constituição Brasileira não se satisfizesse com a mera indicação do princípio da liberdade-matriz, indo mais além abordando um direito geral de liberdade: liberdade de expressão e manifestação de pensamento; liberdade de locomoção; liberdade de consciência e crença; liberdade de escolha de trabalho, ou ofício; liberdade de associação, ou de não se associar; entre outras¹⁵.

Após a pontuação dos diversos conceitos de liberdade, pertinente se faz a análise de alguns tipos de liberdades.

¹³ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 180

¹⁴ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. Ed. Martins Fontes. São Paulo: 2006, p. 54.

¹⁵ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. Editora Saraiva. São Paulo: 2013, p. 707.

2.1.1 Liberdade negativa e liberdade positiva

A liberdade, se por um lado, consiste em conceito positivo, no sentido da lei em sua função reguladora do processo social; por outro, apresenta um senso negativo, em que se resume em liberação da ordem estamental.

Isaiah Berlin define liberdade negativa como a ausência de obstáculos, barreiras ou restrições. É a habilidade de tomar atitudes que um homem pode realmente tomar, sem a interferência de outros. Se alguém intencionalmente o força a agir de certa maneira ou o impede de fazer algo, deixa de ser livre nessa medida, ou seja, reduz sua liberdade negativa. Berlin também pontua que não deve haver liberdade absoluta, mas um mínimo de liberdade é essencial¹⁶. Assim, a liberdade em sentido negativo consiste em ausência de limitação (ou obstáculo) a certa atividade. Nesse aspecto, o sujeito tem a possibilidade de agir sem ser impedido ou de não agir sem ser obrigado. Portanto, a liberdade negativa pode ser caracterizada como ausência de impedimento ou de constrangimento.

Ao pontuar o conceito de liberdade positiva, Berlin a traz como aquela que envolve ação. Não é liberdade de alguma coisa, mas liberdade para fazer certas coisas, como controlar sua vida e libertar-se da escravidão espiritual. Pois se alguém induz você a fazer coisas que ele pensa serem boas, é uma destruição da sua liberdade individual. Vez que a liberdade positiva permite que o ser humano alcance suas metas e faça suas próprias escolhas. Diferentemente da liberdade negativa, que pode reduzir a liberdade positiva por conta própria e com suas habilidades¹⁷.

Da mesma forma, Norberto Bobbio também entende a liberdade negativa “como ausência de impedimento” ou “como ausência de constrição”. Desse modo, a liberdade positiva corresponde à “situação na qual um sujeito tem a possibilidade de orientar sua vontade até um objetivo, de tomar decisões, sem ver-se determinado pela vontade de outros”. Complementa afirmando que os qualificativos “negativa” e “positiva” se justificam, posto que, a liberdade negativa ressalta a falta de impedimento ou constrição à ação, enquanto a positiva evidencia a presença de um atributo de força da vontade de um sujeito¹⁸.

¹⁶ BERLIN, Isaiah, **Quatro Ensaios sobre a Liberdade**. Trad. de Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: UnB, 2002, p.136-137.

¹⁷ **Ibid.**, p.142-143.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 5ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002, p. 98.

Conforme os três significados de liberdade de Nicola Abbagnano, Fernando Dias Menezes de Almeida, por seu turno, traz a autodeterminação para o campo da liberdade positiva. Para este autor a liberdade positiva também pode ser dita “autodeterminação”, ou “autonomia” e aqui deve ser tomada em seu sentido original de dar a si mesmo, segundo a própria vontade, as normas que regem a própria conduta; ou, pelo menos, caso tais normas sejam postas por outros sujeitos, que a vontade nelas contida coincida com a de seu destinatário¹⁹.

Em resumo, enquanto a liberdade negativa aponta para uma abstenção, a positiva, ao contrário, denota presença de alguma coisa, refere-se àquela situação em que um sujeito tem a possibilidade de orientar seu próprio querer no sentido de tomar decisões sem ser determinado pelo querer dos outros. Dessa forma, verifica-se que a liberdade de reunião e de circulação é uma liberdade positiva de primeira dimensão a qual o Estado deve protegê-las e garanti-las.

2.1.2 Liberdade negativa em face da lei

Nenhuma liberdade é ilimitada, por isso, em uma sociedade, jamais fará sentido o exercício ilimitado de liberdade negativa. Afinal, a liberdade de um ser humano termina onde começa a do outro. Assim, todos devem ter suas esferas de ação parcialmente limitadas, para que, ao mesmo tempo, também se lhes assegure sua liberdade. O respeito a esta é ratificado pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789:

Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique os outros: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que assegurem aos outros membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites apenas podem ser determinados pela Lei.

O texto acima não retira a liberdade de ninguém, apenas impõe limites ao exercício dela. Com isso, o artigo estabelece que se houver incidência de conflito entre

¹⁹ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.20.

as normas e dois titulares de direito, ambos serão titulares da respectiva liberdade, podendo, também, exercê-la. Porém, para que não haja cerceamento de tal liberdade, será necessário que ao menos um deles sofra limitação quanto ao gozo da liberdade que em tese lhe é assegurada. Diferentemente acontece quando um dos sujeitos envolvidos na colisão de liberdades realmente não tem tal liberdade. Neste caso, o conflito é apenas aparente e o outro sujeito, que validamente seja titular de uma liberdade, poderá exercê-la integralmente²⁰. Dessa forma, é a lei o único instrumento apto a limitar e também garantir o exercício de liberdade. Vale salientar que isso ocorre até os dias atuais em qualquer Estado de Direito.

O art. 5º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão contrapõe o art. 4º: “A lei não pode proibir senão as ações nocivas à sociedade. Tudo o que não é proibido pela lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordena”. Por conta disso, Norberto Bobbio faz uma síntese dos dois artigos²¹:

As duas definições divergem: enquanto a primeira (art. 4º) define a liberdade de um indivíduo em relação aos outros indivíduos, a segunda (art. 5º) define a liberdade dos indivíduos em relação ao poder do Estado. A primeira é limitada pelo direito dos outros a não serem prejudicados, refletindo o clássico *principium juris do neminem laedere*; a segunda tem em vista, exclusivamente, o possível excesso de poder por parte do Estado. Na realidade, a primeira – mais do que uma definição de liberdade – é uma definição da violação do direito; a segunda é uma definição da liberdade, mas somente da liberdade negativa.

Assim, os “limites” do conteúdo das leis previstos nos art. 4º e 5º da Declaração de 1789, antes de proibições jurídicas, são recomendações de prudência; se o legislador imprudentemente desrespeitar essas “recomendações”, poderá estar comprometendo, por ineficácia, a validade das leis.

Sobre a liberdade negativa em face da lei, um clássico do Direito constitucional, assim se posicionou, Fernando Dias Menezes de Almeida, a respeito de Montesquieu²²:

²⁰ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.23.

²¹ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 5ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002, p. 50.

²² ALMEIDA, **op. cit.**, p 27.

É verdade que, nas democracias, o povo parece fazer aquilo que quer; mas a liberdade política não consiste em fazer o que se quer. Num Estado, quer dizer numa sociedade onde há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer aquilo que se deve querer, e a não ser constrangido a fazer aquilo que não se deve querer. Há que se compreender o que é independência e o que é a liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; e se um cidadão pudesse fazer o que elas proibem, ele não teria mais liberdade, porque os outros teriam do mesmo modo esse poder.

Diante do exposto conclui-se que a liberdade negativa sempre se apresenta em face da lei, pois se somente a lei pode coagir alguém a fazer ou não fazer algo, por outro lado, a liberdade negativa existe somente ante a permissão da lei ou na ausência desta. Portanto, não há liberdade negativa em face de uma conduta proibida pela lei.

2.1.3 Liberdades públicas

Um breve relato sobre o histórico das liberdades públicas torna-se necessário, vez que Liberdade de Reunião e Liberdade de Circulação são espécies de liberdades públicas, inseridas no contexto das manifestações públicas.

Assim como no Brasil, na França, o vocabulário de liberdades públicas é impreciso: “direito do homem” (*droits de l’homme*), “direitos fundamentais da pessoa” (*droits fondamentaux de la personne*), “liberdades públicas” (*libertés publiques*), considerando-se que todas essas formas são empregadas erroneamente quase sem distinção²³. Para André de Carvalho Ramos essa imprecisão terminológica é resultado da evolução da proteção de certos *direitos essenciais* do indivíduo, pela qual a denominação de tais direitos foi sendo alterada, a partir do redesenho de sua delimitação e fundamento²⁴.

O termo “liberdades públicas”, usado no Brasil, recebeu influência da doutrina francesa. Citando Leon Duguit, Manoel Jorge e Silva Neto traz que conforme terminologia há muito tempo utilizada, e afinal cômoda, qualifica-se de leis sobre liberdades públicas todas aquelas que possuem o duplo objetivo de determinar as obrigações do Estado e de fixar as garantias ao seu cumprimento²⁵. Por isso, no Brasil,

²³ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p 8.

²⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 44.

²⁵ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 669.

não podem propriamente ser consideradas “liberdades públicas” direito de cariz patrimonial incluído no conjunto dos direitos fundamentais, como é o caso do direito individual à herança (art. 5º, da CF) ²⁶.

Ainda nessa linha de pensamento, Jean Rivero & Moutouh certificam que uma definição estrita das liberdades públicas exclui alguns direitos que não são “direitos-liberdades”, mesmo que eles sejam constitucionalmente reconhecidos é necessário, portanto, acrescentar direitos fundamentais para examinar posteriormente o critério distintivo. Para estes autores, toda essa complexidade terminológica é explicada pela ausência de codificação dos direitos e das liberdades²⁷.

A partir do século XIX, a tradição francesa preferiu a noção de liberdades públicas à de direitos do homem, embora estes tenham, historicamente, uma existência bem mais antiga, notadamente pela via da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789. Vale salientar que em outros países, os direitos do homem são mencionados muito cedo, notadamente, na Grã-Bretanha, no *Bill of Rights* de 1689, e na Declaração de Independência dos Estados Unidos em 1776.

Para Jean Rivero & Moutouh, não se pode ater a essa constatação de incerteza. É necessário tentar depreender, das liberdades públicas, de um lado, um critério que permita dizer o que é uma liberdade pública; do outro, uma lista que permita dizer quais são as liberdades públicas²⁸. Para eles, o método mais simples consiste em partir das próprias palavras e daquilo que sugerem, enfatizando que liberdade é uma palavra perigosa, porque nas liberdades públicas existem diversas regras, porém um só objeto.

Eles enfatizam, ainda, que cada, na França, uma das disciplinas jurídicas tradicionais — como as de direito civil; administrativo; penal, dentre outras — possuem várias regras sobre liberdades públicas, mas é o direito constitucional que as torna homogêneas, através da teoria geral dos direitos fundamentais e das competências relativas à regulamentação dele. Sendo que ao direito administrativo cabe regulamentar as técnicas, como o princípio da legalidade, poder de polícia e recurso perante a justiça. Também não é diferente com o direito público, o direito penal e o

²⁶ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 669.

²⁷ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues, **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 20.

²⁸ **Ibid.**, p.8.

processo penal, que fornecem à liberdade individual e à proteção contra as detenções arbitrárias o essencial de suas garantias²⁹.

Na França, desde 1954, decidiu-se pelo ensino pluridisciplinar e, em 1962, o curso de liberdades públicas tornou-se obrigatório. Tal necessidade se deveu, porque algumas regulamentações próprias das liberdades não encontravam muito espaço nos cursos a que normalmente estão ligados, tais como: liberdade de imprensa, o regime das reuniões e das associações, dentre outras. Nesse sentido Jean Rivero & Moutouh afirmam³⁰.

[...] a pluridisciplinaridade aplicada ao campo jurídico é, sobretudo, a tomada de consciência do fato de que esses ramos, que num primeiro momento devem ser examinados isoladamente, são elementos de um conjunto, e de que esse conjunto – o sistema jurídico nacional, por sua vez incluído no sistema jurídico comum às democracias liberais – é uno.

Assim, a liberdade é pública quando o Estado impõe sua legislação e a sanciona por suas jurisdições. O que torna “pública” uma liberdade, seja qual for seu objeto, é a interação do poder para reconhecê-la e regulamentá-la. Essa interação permite à liberdade a consagração de direito público. Jean-Jacques Israel complementa que a noção de liberdades públicas é típica do direito francês, apesar de a noção de liberdade, em si mesma, ultrapassar naturalmente qualquer âmbito nacional. A liberdade é, portanto, o poder de resolver por si mesmo, ou seja, o poder de escolher sua conduta³¹.

O Direito, tanto como disciplina social quanto disciplina normativa, rege o comportamento do homem na sociedade, e como tal, define as condições do comportamento do indivíduo no exercício de suas liberdades. O Direito, assim, vem reconhecer, garantir, até mesmo limitar o exercício das liberdades. Isso ocorre pelo fato de elas estarem assim consagradas pelo Direito, são, então, denominadas públicas. Assim, uma liberdade pública é construída pela intervenção do direito positivo, tradução do reconhecimento e do ordenamento da liberdade pelo poder, pelo Estado e pelo Direito. Por isso, uma das primeiras questões suscitadas por toda a

²⁹ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues, **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 20.

³⁰ **Ibid.**, p.8.

³¹ ISRAEL, Jean-Jacques. **Direito das Liberdades Fundamentais**. Trad. de Carlos Souza. São Paulo: Manole, 2005, p. 13.

teoria geral das liberdades públicas é saber em que nível jurídico se situa o reconhecimento do princípio dos direitos e liberdades. Considera-se, geralmente, que esta consagração deve ser operada no nível da norma jurídica superior, a própria Constituição³².

A Constituição brasileira, assim como a de outros Estados, não prescinde da verificação do real sentido da palavra liberdade. Apesar de ela não conter o conceito explícito do que sejam as liberdades públicas, estas se espraiam por todo o seu corpo, tendo como nascedouro a dignidade da pessoa humana.

2.1.3.1 Liberdade pública no plano político

A base filosófica de todas as liberdades públicas repousa sobre um princípio geral de liberdade, consagrado nos arts. 4º e 5º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Princípio esse que se reflete tanto na definição das liberdades (condutas livres) pelo ordenamento jurídico, como nas limitações do exercício das liberdades definidas. Assim, as liberdades públicas, no seu sentido político, nasceram como limites dos poderes estatais, com a garantia de uma área de ação exclusiva dos indivíduos e de meios pelos quais estes possam impedir ações abusivas dos órgãos do Estado. É o que Fernando Dias Menezes de Almeida chama de “liberdades-limites” e “liberdades-oposição”³³.

Nesse caso, infere-se que as liberdades-limites são a não interferência do governo nas ações do sujeito e que as liberdades-oposição são o limite no qual o indivíduo poderia agir dentro da atuação do governo sem ação abusiva de seus órgãos. Algumas dessas liberdades-limites são: a liberdade de ir e vir e permanecer; liberdade de pensamento; liberdade de religião; liberdade de reunião; liberdade de associação; liberdade de circulação; de manifestação; dentre outras.

2.1.3.2 Liberdade pública no plano jurídico

As liberdades públicas possuem tanto um sentido político quanto jurídico, vez que é neste plano que as liberdades públicas recebem guarida. Afinal, se o Direito é

³² MORANGE, Jean. **Direitos Humanos e Liberdades Públicas**. 5.ed. Trad.de Eveline Bouteiller. São Paulo: Manole, 2004, p. 67.

³³ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 31.

encarado como instrumento de limitação do poder, instrumento do qual a constituição é peça fundamental, as liberdades públicas têm necessariamente de receber guarida no ordenamento jurídico.

Para Jean Rivero & Moutouh, em vários Estados estrangeiros, a Constituição coloca as liberdades acima dos outros direitos e organiza para elas uma proteção particular³⁴. É esse especialmente o caso da Alemanha, onde o artigo 1º, alínea 3, da Lei fundamental de 1949 dispõe que: “Os direitos fundamentais aqui enunciados constituem disposições legais imediatamente aplicáveis, que ligam os poderes legislativos, executivo e judiciário.” A Espanha também reserva às liberdades um espaço privilegiado, não só porque a violação delas, de acordo ao artigo 53, alínea 2, dessa mesma Constituição, abre às vítimas uma via especial de recurso perante o tribunal constitucional: o recurso de amparo.

É fato que, desde a Segunda Guerra Mundial e até mesmo a queda do muro de Berlim, os Estados que consagraram em suas constituições os principais direitos e liberdades fundamentais só fizeram enriquecer e aumentar. Apesar de ainda existirem países, com seus regimes não democráticos, que não respeitam essas liberdades.

Para Robert Alexy, a conexão entre os conceitos de liberdade jurídica e de permissão, no sentido de negação de deveres e proibições, é frequentemente descrita; e, de diversas formas, é o que ele chama de uma relação triádica entre um titular de uma liberdade (ou de uma não liberdade), um obstáculo à liberdade e um objeto da liberdade³⁵. Nesses termos, a distinção entre liberdade positiva e negativa está no fato de que, na primeira, o objeto da liberdade é abordado em uma única ação; enquanto, na segunda, o objeto consiste em uma alternativa de ação. Assim, para a criação de uma situação de liberdade jurídica é necessária apenas uma abstenção estatal, quer seja, uma ação negativa.

É certo, contudo, que, por vezes, o exercício de uma liberdade implica, notadamente por parte do Estado, prestação positiva. Como nos casos da liberdade de reunião e da liberdade de circulação, cujo exercício eventualmente necessita ser assegurado por uma atuação positiva da polícia, como por exemplo, controlando o trânsito ou evitando a interferência destrutiva de grupos rivais.

³⁴ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 13.

³⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 232.

2.1.3.3 Liberdade pública em sentido estrito e em sentido amplo

As liberdades públicas, em sentido estrito, são apenas as liberdades negativas, àquelas que impõem, em favor da pessoa, dever de abstenção. Como assevera Virgílio Afonso da Silva “[...] têm como função primordial proteger algo contra intervenções indevidas. Essa simples percepção exige, de pronto, a definição do que é esse *algo*, qual a sua extensão e quais são os tipos possíveis de intervenção”³⁶.

Em sentido amplo, as liberdades públicas conferem direito a prestações positivas, por parte do Estado.

2.1.4 Liberdade individual e liberdade coletiva

No entendimento de Jean-Jacques Israel, a liberdade individual e a liberdade coletiva se opõem. Isso porque as liberdades individuais são as que interessam ao homem, de modo isolado; enquanto as liberdades denominadas coletivas são aquelas que interessam ao homem na vida econômica e social, ou de forma mais geral, na vida em sociedade³⁷.

Norberto Bobbio contribui a este respeito ao explicar que, na teoria política, as duas formas de liberdade podem ser distinguidas também com base no diferente sujeito histórico o qual é portador tanto de uma quanto de outra. Segundo ele, quando se leva em consideração a liberdade negativa, o sujeito histórico a que se refere, é geralmente o indivíduo singular; entretanto, quando o objeto de discurso é a liberdade positiva, o sujeito histórico ao qual ela é habitualmente referida é um ente coletivo³⁸.

É de suma importância salientar que o aspecto positivo e negativo dessas liberdades não se confunde com a liberdade negativa e a positiva das quais foram reportadas no item 2.1.1, onde liberdade negativa significa liberdade da ordem estamental, enquanto a liberdade positiva é o sentido da lei em sua função reguladora.

³⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2ª edição. Ed. Malheiros. São Paulo: 2011, p. 70.

³⁷ ISRAEL, Jean-Jacques. **Direito das Liberdades Fundamentais**. Trad. de Carlos Souza. São Paulo: Manole, 2005, p.34.

³⁸ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 5ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002, p. 64.

Os aspectos agora aqui retratados se identificam mais com os momentos que foram reconhecidos os direitos de liberdade do que com a liberdade em si. Afinal, o aspecto negativo se desenvolveu a luz do individualismo do Estado Liberal e o positivo surgiu mais tarde, através dos anseios da sociedade na qual não se demonstrava mais suficiente apenas garantir direitos sem que surgisse por parte do Estado o papel de prestador de determinadas ações positivas, a fim de que a sociedade alcançasse outra gama de direitos. Surge, então, um Estado intervencionista, social, garantidor de determinados direitos aos indivíduos ou grupos de indivíduos.

Ratifica-se assim a necessidade de uma análise das liberdades individual e coletiva, visto que a liberdade de reunião, em que pese ser uma liberdade individual, somente se concretiza coletivamente; diferente, então, da liberdade de circulação que tanto pode ser exercida na sua plenitude individual como coletiva.

2.1.4.1 Liberdade individual

Os direitos de liberdade individual foram produtos da evolução jurídica e moral dos povos. Por conta disso, o princípio da liberdade individual surge depois de os princípios de igualdade e de democracia. Isso porque este princípio só pode nascer com o sentimento do eu, e, no homem primitivo, faltava à representação de si mesmo. No entendimento de Jean Morange³⁹:

A expressão “liberdade individual” é geralmente usada no singular. Entende-se marcar desta forma o caráter unitário da liberdade. Contudo, a liberdade individual tem várias facetas, pois o homem é, ao mesmo tempo, corpo e espírito. Ao primeiro, corresponde a liberdade física do indivíduo, liberdade de gozar de uma certa independência material. Ao segundo, corresponde uma certa forma de liberdade intelectual, ou antes, a liberdade de fazer escolhas conscientes, humanas, de usar crenças e convicções íntimas. No primeiro caso, visa-se assegurar a autonomia do indivíduo; no segundo, protegem-se suas escolhas.

Para J. J. Gomes Canotilho, entre as liberdades individuais e os direitos civis não há qualquer contraposição, pois os direitos civis, depois de esvaziados dos direitos políticos, passam a ser considerados pela publicística francesa como direitos

³⁹ MORANGE, Jean. **Direitos Humanos e Liberdades Públicas**. 5.ed. Trad. de Eveline Bouteiller. São Paulo: Manole, 2004, p. 139.

individuais ou liberdades individuais ou ainda liberdades fundamentais. Logo, para Canotilho, a designação de direitos individuais reflete melhor a filosofia individualista da escola liberal e, por isso, a escolha dele em detrimento da fórmula direitos civis⁴⁰.

2.1.4.2 Liberdade coletiva

As liberdades coletivas do homem em sociedade são as que podem ser exercidas apenas quando várias pessoas (critério objetivo) estão de acordo com seu exercício (critério subjetivo do consentimento mútuo ou partilhado). Trata-se essencialmente de três liberdades clássicas que são: a liberdade de associação, a liberdade de reunião ou liberdade de manifestação e a liberdade de circulação, esta última podendo ser exercida tanto individualmente como coletivamente⁴¹.

Dessa forma, a liberdade coletiva é aquela garantia a um determinado grupo de indivíduos e, por sua vez, exercida por eles. Ela se desenvolve no seio da sociedade e implica relações interpessoais. Logo, trata-se do conjunto de indivíduos harmonizados em defesa de interesses comuns e edificantes.

Nesse sentido, a liberdade de reunião e a liberdade de circulação se entrelaçam com toda a discussão trazida aos estudos e aos sentidos suscitados na teoria das liberdades.

⁴⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almeida, 2003, p. 395.

⁴¹ ISRAEL, Jean-Jacques. **Direito das Liberdades Fundamentais**. Trad. de Carlos Souza. São Paulo: Manole, 2005, p. 39.

3 DIREITO DE REUNIÃO E LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO ESTRANGEIRO

As supremas cortes de vários países têm emitido juízos sobre a liberdade de reunião e de manifestação, mormente quando confronta estas liberdades com a de circulação. Haja vista as decisões de alguns tribunais estrangeiros, as duas liberdades – a de reunião e a de circulação – vem sendo, minuciosamente confrontadas com a liberdade de manifestação. Na medida em que ocorrem confrontações entre a liberdade de reunião e de circulação com as manifestações, os tribunais estrangeiros, com suas técnicas empregadas nas decisões, vão se aprimorando ainda mais na solução dos problemas.

Do direito estrangeiro, dentre os vários países possíveis para o estudo da liberdade de reunião e de circulação, pertinente se faz, em particular, a análise de quatro: França, Portugal, Estados Unidos e Espanha. A seleção por estes países foi porque os ordenamentos jurídicos deles configuram exemplos significativos de modelo de regulamentação do estudo de direito fundamental de reunião e liberdade de circulação. Assim, um olhar sobre algumas decisões dos Tribunais Constitucionais destes países – no tocante a: como e sob que circunstâncias o direito estrangeiro protege e restringe as manifestações frente à liberdade de reunião e de circulação – pode fornecer subsídios para melhores interpretações destas questões, comparando-as ao direito brasileiro.

3.1 FRANÇA

O direito francês desempenhou um relevante papel com o surgimento e a solidificação das liberdades públicas, contribuindo com o aparecimento da liberdade de reunião e de circulação. Afinal, foi na Revolução Francesa que a liberdade de reunião se consagrou formalmente como liberdade fundamental.

Jean Rivero & Moutouh, ao se referirem à Revolução Francesa, pontuam que a liberdade de reunião, de todas as liberdades coletivas, tornou-se a mais elementar, na medida em que o grupo no qual ela redundava dissolve rapidamente, e a menos incompatível com o individualismo de 1789⁴². Todavia, conforme revela Fernando Dias Menezes da Silva, essa garantia apenas poderia ser vislumbrada de forma indireta,

⁴² RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 641.

como desdobramento da garantia expressa da liberdade de manifestação do pensamento, já que a célebre Declaração se silenciou acerca da liberdade de reunião propriamente dita⁴³.

Nesse sentido, Fernando Dias Menezes da Silva, reportando-se aos registros de Colliard, em sua obra *Libertés Publiques*, ressalta que a liberdade de reunião surgiu pela primeira vez no direito positivo em um texto “menor”, um Decreto de 14 de Dezembro de 1789, que assegurava aos cidadãos, em seu artigo 62, o direito de se reunirem pacificamente e sem armas. Apesar de, como direito constitucional, o reconhecimento da liberdade de reunião se deu apenas com a Constituição de 1791, em seu título 1º, das disposições fundamentais garantidas pela constituição⁴⁴.

A Constituição garante igualmente como direitos naturais e civis: a liberdade para todo homem ir, permanecer e partir sem poder ser impedido ou detido, senão em conformidade às formas determinadas pela Constituição; a liberdade para todo homem de falar, escrever, imprimir e publicar seus pensamentos, sem que os seus escritos possam ser submetidos a censura alguma ou inspeção antes de sua publicação, e exercer o culto religioso ao qual esteja ligado; a liberdade aos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, cumprindo as exigências das leis de polícia; a liberdade de enviar, às autoridades constituídas, petições assinadas individualmente.⁴⁵

Jean Rivero & Moutouh afirmam que o reconhecimento tardio pelo direito positivo em relação à liberdade individualmente exercida se deu basicamente por dois argumentos. Em primeiro lugar, o individualismo que fundamentava a ideologia liberal inspiradora da Revolução; e, em segundo lugar, o temor dos governos revolucionários quanto à contestação de seus opositores⁴⁶. Assim, infere-se que, apesar do reconhecimento da liberdade de reunião pela Constituição Francesa de 1791, o seu exercício foi condicionado a limitações impostas por normas infraconstitucionais.

Em relação à evolução histórica do reconhecimento da liberdade de reunião no direito francês, após a Constituição de 1791, vale ressaltar que até a vigência da Lei

⁴³ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, pp. 54-55.

⁴⁴ Cf. COLLIARD, Claude Albert. *Libertés publiques*, p. 582 **apud** ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonada, 2001, pp. 54-55.

⁴⁵ FRANÇA. Constituição (1791). **Constitution Française de 1791**. Versalhes, 3 set. 1791. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

⁴⁶ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 646.

de 30 de Junho de 1881 (ainda em vigor), a liberdade de reunião ficou adstrita a uma dupla preocupação distintiva no que tange a suas espécies. Inicialmente, verificou-se uma preocupação em distinguir a liberdade de reunião e de associação, e posteriormente, em distinguir as reuniões públicas das privadas⁴⁷.

O art. 1º da Lei de 30 de junho de 1881 ressalta que as “reuniões públicas são livres”. Vale salientar que, inicialmente, o exercício da liberdade era submetido à organização de uma declaração prévia a qual desapareceu com a lei de 23 de março de 1907. Logo, nenhuma formalidade administrativa, nem mesmo a mera declaração, se impõem, portanto, aos organizadores de reuniões: sua liberdade, nessa fase, é total. Entretanto, se há regulamentação, limita-se a quatro pontos⁴⁸.

a) os assistentes devem, no início da reunião, designar uma mesa composta de três pessoas, encarregadas da manutenção da ordem e responsáveis pelas eventuais infrações;

b) a reunião não deve prosseguir depois das vinte e três horas, salvo nas cidades onde o fechamento dos estabelecimentos abertos ao público é mais tardio, o que, aliás, é o que em geral ocorre;

c) os organizadores devem reservar um lugar a um funcionário da ordem administrativa ou judiciária que pode, se o julgar necessário, vir assistir à reunião e, em caso de desordem, decidir sua dissolução, quer a pedido da mesa, quer por iniciativa própria, se ocorrerem “brigas ou vias de fato”;

d) a regra essencial, do ponto de vista da liberdade de expressão, é a proibição de “todo discurso contrário à ordem pública e aos bons costumes, ou contendo provocação para um ato qualificado de crime ou delito”. A mesa deve zelar pelo respeito dessa proibição, cuja transgressão compromete sua responsabilidade penal.

Vale considerar, ainda, que o regime da liberdade de reunião, conforme registrado acima, consolidou-se a partir do célebre Benjamin⁴⁹. Desde então, o Conselho de Estado sempre manteve o princípio desta lei, segundo a qual o objetivo

⁴⁷ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, pp. 54-64.

⁴⁸ **Ibid.**, p. 646.

⁴⁹ Conforme RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues, **op. cit.**, p. 647, no acórdão *Benjamin*, de 19 de maio de 1933, a proibição da conferência organizada em Nevers foi decidida pelo *maire* depois de protestos emanantes do Sindicato dos professores primários, resolvido a opor-se por todos os meios a que pudesse tomar a palavra, ainda que sobre um tema literário, um escritor que, numa de suas obras, criticara do modo mais desabrido os professores públicos. O acórdão, depois de afirmar que “compete ao *maire*”, em virtude de seus poderes de polícia geral, “tomar as medidas exigidas pela manutenção da ordem, deve conciliar o exercício de seus poderes com o respeito da liberdade de reunião”. Nesse caso, “a eventualidade dos transtornos não apresentava um grau de gravidade tal que o *maire* pudesse, sem proibir a conferência, manter a ordem” (GAJA, nº 49).

de manter a ordem pública deve ser equilibrado com a necessidade de respeitar a liberdade de reunião.

No entanto, contestando a análise de alguns autores acerca da suposta evolução no posicionamento jurisprudencial do Conselho de Estado, Rivero & Moutouh afirmam que o elemento principal na compreensão de eventuais decisões em sentido contrário é a própria orientação fixada no *arrêt Benjamin*, segundo a qual o Conselho de Estado deveria analisar em cada caso concreto as necessidades de limitação ao exercício da liberdade, sopesando a ameaça de atribuições e o atentado ao direito, sempre tendo em vista os meios materiais à disposição da polícia, para garantir a ordem sem o recurso à atuação restritiva da liberdade. Sendo assim, é natural que, em alguns casos concretos, a decisão penda para a limitação; e, em outros, para a liberdade, o que não significa mudança de orientação do conselho⁵⁰.

Segundo Jean Morange, a liberdade de circulação, na França, refere-se à liberdade de se deslocar em via pública e este deslocamento se confunde com a liberdade de ir e vir⁵¹. Assim, a polêmica da liberdade de circulação reside em pontuar essa diferença e, como tal, passa a ser seriamente questionada por alguns profissionais do direito no sentido de circular em determinados dias e em determinadas horas; proibições de utilizar determinadas estradas, ruas; inclusive de circular, salvo justificativas, no território de comunas inteiras⁵².

Para alguns usuários, os imperativos de ordem pública são levados em conta no sentido da proteção da segurança, da tranquilidade e de salubridade pública. Para outros, as limitações são menos sensíveis; entretanto as contramãos, as regulamentações diversas, a existência de corredores reservados, assim como todas as consequências que disso decorrem para os pedestres e os ciclistas, restringem fortemente a liberdade.

No que diz respeito às manifestações, Jean Morange relata que a via pública não é destinada a esse uso e sim à circulação, afirmando que, no direito francês, não existe liberdade fundamental de manifestação. Lembra também que esse direito foi previsto no art. 16 do primeiro projeto de Constituição de 1946, o qual foi rejeitado por

⁵⁰ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 647.

⁵¹ MORANGE, Jean. **Direitos Humanos e Liberdades Públicas**. 5ª edição. Tradução de Eveline Bouteiller. Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 155.

⁵² MORANGE, **loc cit**.

referendo⁵³. Por outro lado, na França, existe o decreto-lei de 23 de outubro de 1935 o qual submete à obrigação de uma declaração prévia para todos os cortejos, desfiles e ajuntamento de pessoas e, de maneira geral, todas as manifestações na via pública⁵⁴. Por este motivo, o Conselho de Estado francês permanece prudente, pois a distinção entre reuniões e manifestações não está desprovida de fundamentos⁵⁵.

Depreende-se que, na França tanto quanto no Brasil, manifestações correspondem ao uso irregular de via pública a qual é destinada a assegurar, em prioridade, a liberdade de circulação e, como tal, a utilização destas vias para outros fins não pode ser ignorada, pois criam dificuldades para outros usuários, além de trazer perigos para a ordem pública. É o que Rivero & Moutouh chamaram de ajuntamentos em via pública. Para estes autores, manifestações são reuniões com objetivo definido, mas que, contrariamente, se desenvolvem na via pública⁵⁶.

Quando Morange afirma que, na França, não existe liberdade de manifestação é porque, neste país, a via pública é destinada à circulação. Por outro lado não existe também nenhuma norma regulamentando esta liberdade. Dessa forma, para exercer o direito de manifestação na França, faz-se necessário uma declaração prévia a qual deve ser dirigida, entre o décimo terceiro e o décimo quinto dia que precedem a manifestação, à autoridade que detém, na comuna, a polícia geral da ordem pública (maire ou préfet), indicando o objetivo, o lugar e o eventual itinerário; bem como a data e a hora; os nomes e os endereços dos organizadores.

Assim, na França, a liberdade de reunião e de circulação, por mais geral que seja, esbarra em algumas situações particulares as quais são necessárias em uma sociedade democrática, para a segurança pública, para a manutenção da ordem pública, para a prevenção das infrações penais, para a proteção da saúde pública ou da moral ou para a proteção das liberdades alheias.

⁵³ MORANGE, Jean. **Direitos Humanos e Liberdades Públicas**. 5ª edição. Tradução de Eveline Bouteiler. Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 275.

⁵⁴ Cf. MORANGE, **ibid.**, pg. 276: “O prefeito da comuna, ou os prefeitos das comunas que serão atravessadas, os *préfets*, ou *sub-préfets* nas cidades onde á instituída uma polícia de Estado, o *prefet* de polícia quando é o caso; CE 28 de abril de 1989, Comuna de Montgéron, RFDA, 561, AJDA, 1989, 644, obs. X. PRÉTOT”.

⁵⁵ **ibid.**, p. 278.

⁵⁶ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. 1.ed. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 649.

3.2 PORTUGAL

A liberdade de reunião foi pela primeira vez prevista no direito constitucional português na Constituição de 1838 e, desde então, esteve presente em todas as demais⁵⁷. Por isso, os direitos de reunião e de manifestação em lugares públicos ou abertos ao público, em Portugal, são tratados de forma clara na constituição atual de 1976 e está inserido no artigo 45º do seguinte modo:

Artigo 45º: Direito de reunião e de manifestação

1 - Os cidadãos têm o direito de reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização.

2 - A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação.

Analisando o direito de reunião português, o qual considera a manifestação como tal, Fernando Dias Menezes de Almeida afirma que esta similitude difere do direito francês que a relaciona, em via de regras, à ocupação das vias públicas⁵⁸. Entretanto, o que aqui será debatido é a respeito do que é disciplinado em Portugal sobre liberdade de reunião e de manifestação no tocante a sua não vinculação, seja a autorização prévia, seja a comunicação prévia à autoridade.

Antes da atual constituição, no entanto, estes direitos foram regulamentados pelo Decreto-Lei 406 de 29 de agosto de 1974, e mantém-se em vigor, permanecendo até hoje como lei básica na matéria, não obstante, estar desatualizado face às realidades atuais de onde resultam dificuldades de interpretação e aplicação. Dessa forma, algumas de suas normas são inconstitucionais ou de duvidosa constitucionalidade.

O Decreto-Lei n.º 406/74 começa por assegurar que a todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas (artigo 1º, n.º1), para logo em seguida fazer a

⁵⁷ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 5ª.ed. Tomo IV. Coimbra Editora. Coimbra, 2012, p. 428.

⁵⁸ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. Ed. Max Limonad. São Paulo: 2001, p.75.

exigência do aviso prévio, no artigo 2º, 1,2 e 3 e no artigo 3º 1 e 2. Entretanto, segundo o autor Antônio Francisco de Souza, o referido decreto apresenta-se excessivamente lacunar e bastante ultrapassado, volvidos que são mais de trinta anos após a sua aparição⁵⁹.

Em que pese o Decreto-Lei 406/74 ser anterior à constituição portuguesa, tanto a jurisprudência como a doutrina entendem que ele não foi revogado pelos preceitos relativos ao direito de reunião e de manifestação. Esta norma mantém-se em vigor, porque não é contrária à Constituição nem aos princípios nela consignados, conforme já decidido em acórdão da Relação de Lisboa⁶⁰.

Conforme se depreende do art. 45, a constituição portuguesa proscreveu a autorização de reuniões e manifestações, porém há grande controvérsia nas suas doutrina e jurisprudência a respeito do aviso prévio que se encontra regulamentado nos artigos 2º e 3º do citado Decreto-Lei nº 406/74, nos moldes seguintes:

Artigo 2º

1. As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador civil do distrito ou o presidente da câmara municipal, conforme o local da aglomeração se situe ou não na capital do distrito
2. O aviso deverá ser assinado por três dos promotores devidamente identificados pelo nome, profissão e morada ou, tratando-se de associações, pelas respectivas direcções.
3. A entidade que receber o aviso passará recibo comprovativo da sua recepção.

Artigo 3º

1. O aviso a que alude o artigo anterior deverá ainda conter a indicação da hora, do local e do objeto da reunião e, quando se trate de manifestações ou desfiles, a indicação do trajecto a seguir.
2. As autoridades competentes só poderão impedir as reuniões cujo objecto ou fim contrarie o disposto no artigo 1º, entendendo-se que não são levantadas quaisquer objecções, nos termos dos artigos 1.º, 6.º, 9.º e 13.º, se estas não forem entregues por escrito nas moradas indicadas pelos promotores no prazo de vinte e quatro horas.”

Para Jorge Miranda, o aviso prévio relativo à intenção de realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles, em lugares públicos como também em

⁵⁹ SOUSA, Antonio Francisco de. **Reuniões e Manifestações – Actuação Policial**. Coord. Manuel Monteiro Guedes Valente. Edições Almedina. Coimbra: 2009, p. 11.

⁶⁰ AC RL DE 1985/02/27 IN CJ ANO10 T1 PAG201.

locais abertos ao público, afigura-se excessivo e, por conseguinte, inconstitucional, quanto a reuniões em locais abertos ao público. Na lição cristalina de Miranda “O direito de reunião e de manifestação não vale por si. É instrumental relativamente aos fins [...] que em cada caso levam ao seu exercício”⁶¹. Esta circunstância, da exigência ser feita pela lei ordinária, tem dificultado a compreensão da natureza e características do aviso prévio. Assim, segundo a sentença do 1.º Juízo de Polícia de Lisboa de 5 de Dezembro de 83, Colectânea de Jurisprudência IX, tomo 2, pág. 324:

A obrigação de comunicação ou aviso deve assim entender-se restrita aos casos em que se justifique a sua necessidade. E a comunicação não justifica quando o trânsito e a ordem pública em geral não puderem ser afectados pelo reduzido número de pessoas e forma de se expressarem. Ter-se-á sempre, presente que o fim é preventivo, de polícia, de segurança de pessoas e bens e não repressivo ou condicionante do exercício do direito. Entender que constitui crime a simples ausência de aviso nos casos expostos supra seria aberrante. Na realidade, as normas do D.L. 406/74 têm hoje de ser interpretadas em consonância com a Constituição de 1976 e a revisão de 1982, sob pena de inconstitucionalidade e consequente revogação tácita, na medida em que o contradigam.

Na verdade, as jurisprudências portuguesas assim como a internacional têm entendido que a exigência de aviso prévio se justifica pela necessidade de garantir às pessoas, que se reúnem nas manifestações, a protecção do Estado no exercício desse direito. Trata-se de permitir que as autoridades públicas assegurem que a reunião ou manifestação decorra sem perturbações significativas, o que passa por aspectos devidamente acautelados no Decreto-Lei n.º 406/74, como, v.g., o bom ordenamento do trânsito, a prevenção de contramanifestações ou a salvaguarda da segurança quanto a entidades consideradas mais relevantes.

Sobre a finalidade e natureza do aviso prévio pronunciou-se igualmente o Conselho Consultivo da PGR no parecer n.º 40/89, nos seguintes termos:

⁶¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 5ª.ed. Tomo IV. Coimbra Editora. Coimbra, 2012, p. 428.

O pré-aviso destina-se a possibilitar o desenvolvimento normal do acto com o mínimo de condicionamentos para os bens e interesses em eventual conflito, concedendo às autoridades tempo para o estudo e a adopção das medidas requeridas.

A reunião, o desfile, o comício, as manifestações sem aviso prévio mostram-se tendencialmente aptos a provocar perturbações na ordem e tranquilidade públicas precisamente porque as autoridades competentes, por os desconhecerem, não puderam oportunamente adoptar a atitude preventiva adequada.

A exigência de aviso prévio assume assim uma dimensão muito próxima de todas as restantes exigências destinadas a salvaguardar a ordem e a tranquilidade públicas e o livre exercício dos direitos das pessoas.

O aviso prévio apresentar-se-á como uma condição para o exercício do direito de reunião em lugar público ou aberto ao público.

Em Portugal, o direito de reunião e de manifestação, embora sejam muitos os pontos de contato e de sobreposição entre os dois, são tratados de forma ampla e distintos: uma manifestação coletiva é sempre uma reunião, mas uma reunião não tem que ser sempre uma manifestação. No entanto, para o direito português a distinção entre regimes jurídicos em torno das figuras “reunião” e “manifestação” não se mostra muito relevante.

Neste país, todavia, uma reunião constitui uma aglomeração de pessoas, temporária, não institucionalizada e dirigida a fins livremente escolhidos em comum. A esse respeito, existe decisão do Tribunal de Relação de Lisboa (Ac. da Rel. de Lisboa de 27-2-1985), na qual aquele órgão entendeu que “existe direito de reunião sempre que várias pessoas se agrupam, se congreguem, organizadamente com um fim preciso e por tempo, pelo menos tendencialmente, limitado, qualquer que seja o fim a prosseguir, e mesmo que a exteriorização dos seus objectivos se faça silenciosamente ou pela simples afixação de cartazes ou pela efectivação de uma vigília”⁶².

Já a manifestação consiste em uma reunião qualificada não tanto pela forma (concentração, comício, desfile, cortejo, passeata) quanto pela sua função de exibição de ideias, de crenças, de opiniões, de posições políticas ou sociais, permanentes ou conjunturais; qualificada pela consciência e pela vontade comuns a todos os participantes de exprimirem ou explicitarem uma mensagem contra ou dirigida a

⁶² AC RL DE 1985/02/27 IN CJ ANO10 T1 PAG201.

terceiros, normalmente à ‘opinião pública’; qualificada ainda por ser sempre em local público⁶³.

Por outro lado, como na maioria dos países democráticos, há algumas restrições à liberdade de reunião e de manifestação, conforme no regime legal constante do Decreto-Lei 406/74, dentre os quais se destacam os seguintes:

- dever de avisar a reunião à autoridade competente (Governador Civil ou Presidente da Câmara) com pelo menos dois dias úteis de antecedência em relação à realização da reunião ou manifestação. (artigo 2º);
- proibição (impedimento) da reunião ou manifestação e autorização com limitações (acto acompanhado de condição), com base nos seus fins contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas ou à ordem e tranquilidade públicas (artigos 1º, n.º 1 e 3º, n.º2);
- Interrupção de uma reunião ou manifestação que se afaste da sua finalidade prática de actos contrários à lei ou à moral, perturbe grave e efectivamente a ordem e tranquilidade públicas ou o livre exercício dos direitos das pessoas e, pelo seu objecto, ofenda a honra dos órgãos de soberania (artigo 5º).

No que concerne ao não cumprimento do dever de aviso prévio, o n.º 3 do artigo 15º do Dec.-Lei n.º 406/74 estatui que “aqueles que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime de desobediência qualificada”. Em uma interpretação puramente literal, tendo manifestantes participados de uma reunião realizada sem aviso prévio, em Portugal, incorrerá em crime de desobediência qualificada; porquanto contrariamente ao disposto no decreto.

A este respeito, o Tribunal da Relação de Guimarães — no processo comum singular n.º 2264/06.7TAGMR do 3º Juízo Criminal Tribunal Judicial, por sentença de sete de Maio de 2009 — enfrentou o problema e os manifestantes foram absolvidos da prática de “crime de desobediência qualificada” pelo artigo 348º, n.º 1 e 2, do Código Penal, com referência ao art. 15º, n.º 3, do DL n.º 406/74, de 29 de Agosto de 1974.

Vale lembrar que, em 2009, no centro Cultural Vila Flor, localizado na Avenida D. Afonso Henriques, na cidade de Guimarães em Portugal, encontravam-se reunidos vários ministros do governo deste país e, ao mesmo tempo, um grupo de pessoas se reuniu a 50 metros de distância deste centro cultural, manifestando contra a política

⁶³ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: direitos fundamentais. 5ª.ed. Tomo IV. Coimbra Editora. Coimbra, 2012, p. 428.

governamental, ostentando uma faixa onde se lia “Guimarães mais pobre”⁶⁴. Nesta ocasião, alguns manifestantes procuravam forçar e romper a barreira policial lá existente para se aproximarem dos governantes quando estes estavam se retirando do local. Diante disso, no referido processo, foram acusados do crime de desobediência por não terem observado as seguintes regulamentações:

⁶⁴ ACORDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE GUIMARÃES. Processo comum singular n.º 2264/06.7TAGMR do 3º Juízo Criminal Tribunal Judicial, por sentença de 7 de Maio de 2009. Descritores: Direito de Reunião e de Manifestação; Restrição de direitos; Deve de Aviso Prévio; Desobediência qualificada. Meio Processual: Recurso Penal. Relator: Cruz Bucho - Decisão: Negado Provimento.

1. O direito de reunião e de manifestação em lugar público ou aberto ao público, consagrado no art. 45.º da Constituição da República, pressupõe algumas restrições previstas no DL n.º 406/74, destacando-se, entre outros, os seguintes limites:

- dever de avisar a reunião à autoridade competente (Governador Civil ou Presidente da Câmara) com pelo menos dois dias úteis de antecedência em relação à realização da reunião ou manifestação (art. 2.º);

- proibição (impedimento) da reunião ou manifestação e autorização com limitações (acto acompanhado de condição), com base nos seus fins contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas ou à ordem e tranquilidade públicas (arts. 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 2);

- interrupção de uma reunião ou manifestação que se afaste da sua finalidade prática de actos contrários à lei ou à moral, perturbe grave e efectivamente a ordem e tranquilidade públicas ou o livre exercício dos direitos das pessoas e, pelo seu objecto, ofenda a honra dos órgãos de soberania (art. 5.º).

2. No que respeita ao incumprimento do aviso prévio importa distinguir entre os promotores e os simples participantes na manifestação. Os promotores que não procederem ao aviso prévio cometem o crime de desobediência qualificada previsto no n.º 3 do DL, n.º 406/74. No que concerne aos simples manifestantes, não está excluída a prática do crime de desobediência qualificada referido, no caso em que participam em manifestações contra ordens de proibição legitimamente emanadas pelas autoridades públicas.

3. Tratando-se, porém, do simples incumprimento do aviso prévio, deve considerar-se excluída a responsabilidade criminal dos manifestantes, não promotores ou convocadores da manifestação, os quais não podem ser penalizados em consequência da falta de aviso prévio ou da apresentação deste sem preenchimento dos requisitos exigíveis. Para estes, a responsabilidade criminal pela participação numa manifestação sem aviso prévio terá de chegar através de uma advertência da autoridade, que é a ordem de dispersão prevista no art. 304º do Código Penal.

4. Relativamente ao incumprimento do dever de aviso prévio e no que se refere aos simples manifestantes, pacíficos e desarmados, a interpretação feita no número anterior, que preserva o campo de aplicação do n.º 3 do art. 15.º do DL n.º 406/74, embora restringindo-o, é a única que se revela em conformidade com a Constituição da República.

5. No caso concreto, não se provando que os arguidos tenham planeado, organizado, convocado ou promovido uma manifestação, fica afastada a sua qualificação como promotores.

6. Não sendo promotores, não recaía sobre eles o dever de avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o Presidente da respectiva Câmara Municipal, pelo que não cometeram o crime de desobediência qualificada p. e p. pelo n.º 3 do art. 15.º do DL n.º 406/74, de 29-08, com referência ao art. 348.º, n.ºs 1 e 2 do Código Penal por que foram acusados e pronunciados, impondo-se a sua absolvição.

António Francisco de Sousa é peremptório, no sentido de que, no caso de a reunião ou manifestação não ter sido previamente comunicada às autoridades competentes apenas incorrem no crime de desobediência qualificada “os promotores das reuniões e manifestações em locais públicos e não todo e qualquer participante”⁶⁵. Por esta razão, o entendimento da jurisprudência portuguesa encontra-se, no sentido

⁶⁵ SOUZA, Antonio Francisco de. **Direito de Reunião e de Manifestação**. Ed. Quid. Juris. Lisboa: 2009, p. 157.

de que, no que diz respeito ao não cumprimento do aviso prévio importa distinguir entre os promotores e os simples participantes na manifestação.

Conclui-se que os promotores da manifestação os quais não procederam ao aviso prévio cometem um crime de desobediência qualificada. Mas, tratando-se, porém, do simples incumprimento do aviso prévio, deve considerar-se excluída a responsabilidade criminal dos manifestantes, não promotores ou convocadores da manifestação. Portanto, não podem ser penalizados em consequência da falta de aviso prévio ou da apresentação deste sem preenchimento dos requisitos exigíveis.

Relativamente ao incumprimento do dever de aviso prévio e no que se refere aos simples manifestantes, pacíficos e desarmados, o entendimento é de que preserva o campo de aplicação do n.º3 do artigo 15º do citado Dec.-Lei n.º 406/74, embora o restringindo, é a única que se revela conforme a Constituição.

3.3 ESTADOS UNIDOS

A liberdade de assembleia ou de direito de reunião (*Freedom off Assembly*) encontra-se prevista na 1ª Emenda à Constituição Federal, a qual dispõe que o congresso não legislará no sentido de cercear o direito do povo de se reunir pacificamente. Fernando Dias Menezes de Almeida, ao analisar as obras de autores americanos, intérpretes da Constituição, percebeu que à questão da *freedom off assembly* não é dada muita ênfase como liberdade autônoma. Sua invocação perante os tribunais, via de regra, se dá de modo indissolúvel das demais liberdades consagradas na Primeira Emenda⁶⁶.

A partir da década de 1930, a liberdade de reunião passou de um direito secundário, em relação ao de petição, para o direito principal. No entanto, vale destacar as observações de William Orville Douglas: “A liberdade de reunião é parente

⁶⁶ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 77. Nesse sentido, vale considerar que o respectivo autor faz remissão aos autores americanos que foram analisados sobre o tema em destaque, registrando como interessante o fato de que dentre algumas obras de direito constitucional americanas pesquisadas, Tribe, *American Constitucional Law*, consagra a liberdade de reunião apenas em algumas linhas em um livro de 1500 páginas. Por outro lado, Lockart et al, *The american Constitution*, e Rotunda, *Modern constitutional law*, em obras igualmente volumosas, sequer citam “freedom of assembly” no índice. Já o índice de Gunther, *Constitutional Law*, traz: “Assembly, Righth Of – See Freedom of Expression”.

próxima da liberdade de expressão: a liberdade de expressão poderia resultar num direito vazio se as pessoas não se pudessem reunir para escutar o orador. As liberdades de reunião e de expressão andam juntas”⁶⁷.

No que diz respeito à liberdade de reunião, nos Estados Unidos, Lawrence Tribe assegura que⁶⁸:

A liberdade de reunião, juntamente com outros direitos consagrados pela Primeira Emenda, os direitos de participação política e os direitos de privacidade e personalidade, compõe o objeto da doutrina, acerca de liberdades fundamentais, desenvolvidas na Suprema Corte a partir de 1937. Trata-se da doutrina dos *preferred rights*, que objetivava excluir o poder do governo de se imiscuir na esfera de exercício de tais direitos, salvo por razões excepcionalmente imperativas e justificadas.

No que concerne ao marco do reconhecimento da autonomia da liberdade de reunião em relação a outros direitos, bem como seu caráter fundamental, pela Suprema Corte, cumpre tecer algumas considerações acerca do caso *De Jong v. Oregon* (1937). Trata-se de um caso que teve origem em 1934, quando durante uma reunião do Partido Comunista, a polícia adentrou no local e prendeu *De Jong*, com a acusação de violação de uma norma que considerava crime o chamado "sindicalismo criminoso", que consistia, em síntese, na conduta de incitar a prática de violência e sabotagem, com o intuito de promover a mudança da ordem política e social do país⁶⁹.

Quando o caso chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos, firmou-se o posicionamento de que a pretensa ofensa praticada por *De Jong* consistia apenas na participação de uma reunião pública organizada pelo Partido Comunista. Sendo assim, o Excelso Tribunal entendeu que havia de se preservar o direito à liberdade de expressão (*Freedom off Speech*) e a liberdade de reunião (*Freedom off Assembly*), pois se tratavam de princípios básicos e fundamentais estabelecidos pela Constituição norte-americana⁷⁰.

⁶⁷ DOUGLAS, William Orville. **Anatomia da liberdade**: os direitos do homem sem a força. Tradução de Geir Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, pp.31/32.

⁶⁸ TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**, 3rd ed., West Group, 2000 Supped. p. 789.

⁶⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 299 U.S. 353(1937). *De Jonge v. Oregon*. Washington, D.C., 4 jan. 1937. Disponível em: <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/353/case.html>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

⁷⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 372 U.S. 229 (1963). *Edwards v. South. Carolina*. Washington, D.C., 25 fev. 1963. Disponível em: <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/229/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

Após se garantir a liberdade de reunião como liberdade autônoma, foi, também, analisada de modo independente, a questão da existência ou não de abusos da liberdade, no transcorrer de seu exercício. Nesse sentido, William Orville Douglas é taxativo⁷¹.

O abuso da palavra (em uma reunião) – concitando a uma rebelião, por exemplo - poderá ser punido, mas não o direito em si. O direito pacífico de reunião, para a discussão pública e o debate, da ação política e das atividades coletivas, acha-se firmemente entrincheirado: é um direito que se estende mesmo aos impopulares comunistas.

Assim, a partir daquela decisão da Suprema Corte Americana, as discussões seguintes passam a se referir aos critérios para a limitação de seu exercício em substituição a antiga referência acerca do reconhecimento da liberdade de reunião.

No que diz respeito às passeatas nos Estados Unidos, Laurence Tribe afirma que não basta que a restrição seja neutra em intenção. Lembra que a análise da Suprema Corte desde o caso *Schneider v. State*, 308 U.S. 147 (1939) se conduziu no sentido de que – independente dos propósitos – os *efeitos* da regulação estatal não podem ser admitidos no que deixem pouco acesso à atividade comunicativa, ou permitam ao povo pouco acesso aos canais de comunicação⁷².

Para Laurence Tribe, os elementos da ponderação são, de um lado, a extensão em que a comunicação é coarctada; de outro, os interesses servidos pela restrição. Como tal, dois elementos influem decididamente no balanceamento: o primeiro é o grau de desigualdade pela qual a restrição cai sobre os vários grupos na sociedade; e o segundo consiste na proporção que as restrições incidem sobre um lugar tradicionalmente reservado para a expressão coletiva, a que o constitucionalismo americano chama de “foro público”.

⁷¹ DOUGLAS, William Orville. **Anatomia da liberdade**: os direitos do homem sem a força. Tradução de Geir Campos. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p. 32.

⁷² Tribe aponta como o caso fundamental o de *Schneider v. State*, 308 U.S. 147 (1939), mas há que se ver, também: *Teamsters Union v. Vogt*, 354 U.S. 284, 295 (1957); *Kunz v. New York*, 340 U.S. 290, 293 (1951); *Niemotko v. Maryland*, 340 U.S. 268, 276-77 (1951) (Frankfurter, J., concurring); *Follett v. McCormick*, 321 U.S. 573 (1944); *Martin v. Struthers*, 319 U.S. 141 (1943); *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296, 308 (1940); *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496, 515-16 (1939) (Roberts, J.).

3 DIREITO DE REUNIÃO E LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO ESTRANGEIRO ___55

Assim, conforme observa Tribe, a construção jurisprudencial do foro público distingue três situações diversas⁷³: a) os lugares voltados à expressão coletiva, seja pelo Estado ou segundo a tradição, compreendendo, por exemplo, ruas e parques; b) lugares instituídos pelo Estado especificamente para determinados tipos de expressão coletiva, como auditórios de universidade; e c) bens públicos não destinados à expressão coletiva. Então, para este autor, a prevalência é a de que o direito da maioria, que quer usar as ruas e avenidas para se deslocar e trabalhar, não pode ser eliminado. Assim, determinou o caso seminal da Suprema Corte⁷⁴:

As Autoridades Municipais, como tutoras do interesse público, têm o dever de manter as ruas de suas comunidades abertas e acessíveis ao movimento de pessoas e de coisas, que é o propósito essencial ao qual as ruas são dedicadas. Desde que a legislação para tal propósito não elimine a liberdade constitucional de cada pessoa regularmente no meio da rua transmitir informações através da fala e da distribuição de impressos, ela pode regular a conduta daqueles que usam a rua. Por exemplo, uma pessoa não pode exercer sua liberdade resolvendo parar no meio de uma rua entupida de gente, em violação das leis de trânsito, e manter tal posição de maneira a parar todo o trânsito; um grupo de distribuidores não poderia insistir em seu direito constitucional de barrar a rua de forma a impedir todos os pedestres de passar sem aceitar um panfleto.

⁷³ "In its principal attempt at a comprehensive doctrinal synthesis, the Court set out three categories of forums: (1) traditional, 'quintessential public forums'- 'places which by long tradition or by government fiat have been devoted to assembly and debate', such as 'streets and parks', (2) 'limited purpose' or state-created semi-public forums opened 'for use by the public as a place for expressive activity', 'such as university meeting facilities or school board meetings'; and, finally, (3) public property 'which is not by tradition or designation for public communication' at all".

⁷⁴ Suprema Corte dos Estados Unidos, *Shneider v. Irvington*, 308 U.S. 46, 60 S. Ct. 146, 84 L.Ed. 1555 (1939). "Municipal authorities, as trustees for the public, have the duty to keep their communities streets open and available for movement of people and property, the primary purpose to which the streets are dedicated. So long as legislation to this end does not abridge the constitutional liberty of one rightfully upon the street to impart information through speech or the distribution of literature, it may regulate the conduct of those using the streets. For example, a person could not exercise his liberty by taking his stand in the middle of a crowded street, contrary to traffic regulations, and maintain his position to the stoppage of all traffic; a group of distributors could not insist upon a constitutional right to form a cordon across the street and to allow no pedestrian to pass who did not accept a tendered leaflet; nor does the guarantee of freedom of speech or of the press deprive a municipality of power to enact regulations against [308 U.S. 147, 161] throwing literature broadcast in the streets. Prohibition of such conduct would not abridge the constitutional liberty since such activity bears no necessary relationship to the freedom to speak, write, print or distribute information or opinion".

3.4 ESPANHA

No que diz respeito ao direito de reunião e a liberdade de circulação, na Espanha, Fernando Dias Menezes de Almeida explana que o tratamento dado pelo direito espanhol, bem como por outros ordenamentos europeus e americanos, à liberdade de reunião evidencia forte influência do direito francês⁷⁵. O que também não é diferente com a liberdade de circulação, haja vista algumas decisões prolatadas pelo Tribunal Constitucional sobre confronto entre passeata e este direito.

A liberdade de reunião, na Espanha, concilia os sistemas repressivo e intermediário, aplicando-os, respectivamente, para as reuniões e para as manifestações nas vias públicas, o que certamente colidem com a liberdade de circulação. Em relação a isso, o texto da Constituição espanhola abarca:

Artículo 21.

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Na primeira parte, o texto constitucional não traz nenhuma novidade, aplicando-se o direito de reunião da mesma forma dos países estrangeiros aqui ventilados, inclusive o do Brasil. Na segunda parte, depreende-se do texto constitucional, a preocupação do legislador em proteger as liberdades públicas no que se refere à circulação das pessoas. É nesse sentido que tem decidido o Tribunal Constitucional espanhol.

A mais relevante das recentes decisões constitucionais sobre o confronto entre a passeata e a liberdade de circulação é a que proferiu o Tribunal Constitucional da Espanha em fevereiro de 2000. No entendimento desta Corte, nos tempos atuais, "en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino

⁷⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonada, 2001. p. 66.

también un espacio de participación”⁷⁶. Neste passo, o tribunal español, talvez, mais atento a uma peculiaridade cultural latina, transcende a ortodoxia da Casa dos Lordes, que identifica a manifestação em via pública com o esbulho da propriedade urbana, assim como a análise funcionalista da Suprema Corte do Canadá.

Como as demais Supremas Cortes, a da Espanha comanda que a análise da razoabilidade da restrição se faça caso a caso:

Para poder restringir el derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones entre las que figura el deber de la autoridad gubernativa de arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programadas sin poner en peligro el orden público.

Na Espanha, a Lei Orgânica do direito de reunião de 15 de Julho de 1983 exige o aviso prévio (artigos 8º e 9º); disciplina a dispersão (artigo 5º); e interdição (artigo 10º) das reuniões e manifestações, normas que, pela sua importância, se transcrevem:

Artigo 5º - La autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos:
a) Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes penales.
b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.
c) Cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los asistentes. Tales resoluciones se comunicarán previamente a los concurrentes en la forma legalmente prevista.

[...]

Artigo 10º - Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde la comunicación prevista en el artículo 8º, de acuerdo con los requisitos establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo.

⁷⁶ Sala Segunda. STC 42/2000, de 14 de febrero de 2000. Recurso de amparo 602/97. Promovido por don Juan Galafate Parra frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que confirmaba multa que le había impuesto la Delegación del Gobierno en Andalucía por interrumpir el tráfico en el curso de una manifestación de trabajadores. Vulneración del derecho de reunión y manifestación: sanción administrativa impuesta sin alegar ni acreditar una alteración del orden público que pusiera en peligro personas o bienes.

Diante disso, a corte espanhola, para evitar a obstrução ao tráfego, torna-se razoável a restrição à passeata, ainda que se devam esgotar ao máximo as vias alternativas à restrição⁷⁷:

Y solo en los supuestos muy concretos" en los que tras la ponderación de estas circunstancias se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes –urgencias médicas, bomberos o policía– podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación (STC 66/1995, FJ 3)

O entendimento recente das cortes constitucionais expressa inequivocamente que a autoridade municipal não só pode como *deve* impedir o uso das vias públicas de forma que impeça o direito de ir e vir, principalmente quando passeatas estiverem obstruindo as vias públicas e cerceando a liberdade de circulação. Porém, tanto as normas quanto os atos administrativos pertinentes devem ser aplicados *caso a caso* com extrema contenção.

⁷⁷ SENTENCIA 66/1995, de 8 de mayo de 1995. Sala Segunda. Magistrados: Don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás Salvador Vives Antón. Síntesis Descriptiva: Federación de Banca, Seguros y Oficinas de la Unión General de Trabajadores (FEBASO-UGT) contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmatoria de Resolución de la Delegación del Gobierno, sobre prohibición de concentración. Síntesis Analítica: Supuesta vulneración del derecho de reunión: prohibición extemporánea no lesiva del derecho.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ___60

4.1 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO

A liberdade de reunião, segundo Rivero & Moutouh, embora seja individual quanto aos seus titulares, já que pertence a cada indivíduo, necessita que o seu exercício seja coletivo; entretanto, cada qual só pode usar seu direito se outros estão de acordo para utilizar o deles no mesmo sentido⁷⁸. É o que André de Carvalho Ramos denomina de *direito-meio*, vez que a liberdade de reunião viabiliza a liberdade de expressão e a liberdade de associação, permitindo a participação da sociedade civil na vida política e social⁷⁹. Em que pese neste item, o pontuar cronológico da evolução do direito de reunião no Brasil se faz necessário, para o entendimento de como o ordenamento jurídico brasileiro a recepcionou.

A Liberdade de reunião é de primeira geração. Apesar disso, não mereceu reconhecimento nos alvares do constitucionalismo moderno, vez que nem a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, de 1776, nem a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, fizeram constar, expressamente, em seus textos essa liberdade.

Para Jean Rivero & Moutouh, duas razões explicam o atraso do legislador em consagrar essa liberdade nos textos das declarações: Primeiro, elas não figuram dentre as aspirações ideológicas das Revoluções e, segundo, os governos temiam pelas facilidades que essa liberdade oferecia à contestação⁸⁰.

Porém, logo em seguida, deu-se, quase que concomitantemente, a incorporação dessa liberdade pública nos textos constitucionais da França e dos Estados Unidos. Na primeira constituição francesa, de 03 de setembro de 1791, em seu Título I, nº 3, § 2º, consignou que: “A constituição garante, como direitos naturais e civis (...) a liberdade aos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, atendidas as leis de polícia”. Alguns meses depois, quando do advento das dez emendas ao texto da Constituição americana de 1787, o *Bill of Rights* americano, aprovado em 15 de dezembro de 1791, a liberdade de reunião constou logo do art. 1º, assegurando o direito do povo se reunir pacificamente. Depois disso, a proteção dessa liberdade fundamental passou a constar praticamente em todos os textos

⁷⁸ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. Ed. Martins Fontes. São Paulo: 2006, p. 637.

⁷⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 506.

⁸⁰ **Ibid.**, p. 638.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ___61

constitucionais dos Estados Modernos, bem como das declarações e pactos internacionais de proteção aos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, foi pioneira no plano internacional, subscrita sob a égide da Organização das Nações Unidas, que estabelece, em seu art. 20, o seguinte: “Todo homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”.

A liberdade de reunião, na constituição brasileira vigente, foi inspirada no art. 21 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Este artigo somente foi ratificado pelo Brasil em 12 de dezembro de 1991⁸¹:

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

Conforme depreende, este artigo encontra-se em consonância com o art. 5º inciso XVI da Constituição Federal Brasileira.

4.1.1 No direito brasileiro

A evolução da liberdade de reunião, no Brasil, aqui é reportada através de uma exposição sistemática dos dispositivos das constituições pretéritas e dos dispositivos infraconstitucionais que disciplinam até hoje o tema.

4.1.2 Nas constituições pretéritas e na vigente

Ainda que sob rubrica diversa, liberdade de reunião, no Brasil, sempre foi considerada pelo constituinte republicano como liberdade pública de caráter

⁸¹ O Congresso Brasileiro aprovou o pacto por meio do Decreto-Legislativo 226, de 12/12/1991, depositando a Carta de Adesão na Secretaria-Geral da ONU em 24/01/1992, tendo entrado em vigor em 24/04/1992.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ___62

fundamental, tendo sido expressamente mencionada, nas diversas Constituições brasileira, desde 1891, no rol dos direitos e garantias dos indivíduos. A Constituição do império de 1824, por sua vez, não menciona expressamente a liberdade de reunião, no entanto, alguns autores entendem sua previsão no § 4º do art. 179 que tratava de manifestação do pensamento:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, são garantidas pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

[...];

4º Todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras, escritos, e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura, contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste direito, nos casos e pela forma que a lei determinar.

Visto que em uma reunião os participantes expressem seus pensamentos, conforme infere do artigo supra e analisando por este prisma, pode-se pontuar que é possível juridicamente a garantia da liberdade de reunião no sentido de assegurar a manifestação do pensamento. Por outro lado, as liberdades de reunião e de manifestação do pensamento são institutos diferentes, e, como tal, não se confundem.

Superada a Constituição Imperial, analisar os dispositivos acerca da liberdade de reunião, nas anteriores Constituições republicanas, torna-se pontual:

a) Constituição de 1891:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...];

§ 8º. A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.

b) Constituição de 1934:

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ____63

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...];

§ 11. A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deve realizar, contanto que isso não a impossibilite ou frustre.

c) Constituição de 1937:

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...];

§ 10. Todos têm direito de reunir-se pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditas em caso de perigo imediato para a segurança pública.

d) Constituição de 1946:

Art. 141. A constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...];

§11. Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.

e) Constituição de 1967:

Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...];

§ 27. Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessário a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL 64

Depreende-se, assim, que não houve alterações substanciais da liberdade de reunião de uma Constituição para a outra. Nota-se que todas elas trazem dispositivos genéricos, tais como: “sem armas”, “ordem pública” e “não a frustrar”. Fernando Dias Menezes de Almeida destaca os seguintes pontos comuns⁸²:

- a) a reunião é afirmada como liberdade;
- b) a regra é o livre exercício da reunião; a restrição do exercício é excepcional;
- c) é condição para o exercício da liberdade a reunião se dar sem armas;
- d) a justificativa para a intervenção da autoridade pública no exercício da liberdade de reunião é a manutenção da “ordem pública” (Constituições de 1891, 1934 e 1946), ou da “ordem” (Constituição de 1967) ou da “segurança pública” (Constituição de 1937), termos estes classicamente associados ao exercício do poder de polícia.

Faz-se necessário, também, a análise de algumas diferenças encontradas entre os textos:

- a) na Constituição de 1891, liberdade de reunião e de associação são tratadas no mesmo dispositivo, porém são liberdades distintas;
- b) na Constituição de 1937, diferentemente das outras, adicionou-se a palavra “pacificamente” ao lado de “sem armas”, como condição da existência da liberdade de reunião;
- c) nas Constituições de 1934, 1946 e 1967, quando da ação da autoridade policial, que esta designe o local em que a reunião deva se realizar;
- d) as Constituições de 1937 e 1967 preveem o mecanismo da declaração ou comunicação prévia à autoridade, a ser regulamentado infraconstitucionalmente;
- e) por fim, a Constituição de 1937, referindo-se às reuniões a céu aberto, é expressa sobre a possibilidade de sua interdição, caso haja “perigo imediato para a segurança pública”.

A Constituição Federal de 1988 traz o seguinte texto:

⁸² ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 98.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ___ 65

Art. 5º. 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, nos termos seguintes:

[...];

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.

Da mesma maneira das outras Constituições, a de 1988, manteve a perspectiva de se considerar a reunião como sendo livre, desde que pacífica e sem armas. Percebe-se que houve maior preocupação em garantir, na prática, a liberdade como regra, vez que frisa que a reunião independe de autorização, entretanto sequer explicita as hipóteses em que ela pode sofrer intervenção da polícia.

Para Fernando Dias Menezes de Almeida, esse texto tem de novo, em relação aos anteriores, a menção a todos poderem se reunir “em locais abertos ao público”. É possível entender-se que o constituinte zelou especialmente pelas reuniões em locais abertos ao público, talvez por que em tais circunstâncias a prática mostre estar o exercício da liberdade mais vulnerável à ação policial⁸³.

Outro elemento cuja menção expressa à inovação do constituinte de 1988 é o condicionamento do exercício da liberdade a não frustração de “outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local”. Implicitamente, depreende-se do texto que o que se está fazendo é autorizar uma intervenção de polícia limitadora do exercício de uma liberdade em defesa do exercício da mesma liberdade por outros titulares.

4.1.3 Na legislação federal

No Brasil, não há diploma legislativo federal completo que regule o direito de reunião. O tema é tratado por poucos e existem esparsos dispositivos, como, por exemplo, as reuniões de caráter eleitoral⁸⁴.

⁸³ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 101.

⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 4.737 de 15 de Julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ____ 66

A primeira e única lei sobre liberdade de reunião no Brasil é a de nº 1.207 de 25 de outubro de 1950, promulgada na vigência da Constituição de 1946. Essa lei nunca foi revogada expressamente, mas muitos dos seus dispositivos não são compatíveis com a atual ordem constitucional.

A despeito da existência de outras leis as quais dedicam atenção à liberdade de reunião, tais como: a lei eleitoral (que regula as reuniões que se desenvolvem no curso de campanhas eleitorais); as leis voltadas a temas políticos, como crimes de responsabilidade das autoridades públicas, a de abuso de autoridade, a de defesa do Estado e da ordem política e social (que mencionam, mesmo que sucintamente a liberdade de reunião) não serão matéria de estudos nesta dissertação, visto que não dizem respeito ao tema tratado. Entretanto, é aqui cabível se ater aos comentários da Lei Federal 1.207/50, porque esta dispõe sobre o direito de reunião, no Brasil, tanto quanto é necessária a análise da lei 9.503 de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito no Brasil, normatizando o uso das vias públicas. Afinal, para pontuar a respeito da liberdade de circulação, os preceitos constitucionais são de suma importância.

A Lei nº 1.207/50 veio regulamentar o dispositivo do art. 141, § 11, da Constituição de 1946. Fernando Dias Menezes de Almeida aduz que a presente lei sofreu apenas uma alteração, em matéria processual (parte final do § 1º do art. 1º), por força do art. 8º da Lei nº 6.071, de 3 de julho de 1974⁸⁵. Após a aludida alteração, o texto da Lei nº 1.207/50 trouxe a seguinte redação:

Art. 245. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto, não depende de licença da polícia.

§ 1º Quando o ato de propaganda tiver de realizar-se em lugar designado para a celebração de comício, na forma do disposto no art. 3º da Lei nº 1.207, de 25 de outubro de 1950, deverá ser feita comunicação à autoridade policial, pelo menos 24 (vinte e quatro) horas antes de sua realização.

§ 2º Não havendo local anteriormente fixado para a celebração de comício, ou sendo impossível ou difícil nele realizar-se o ato de propaganda eleitoral, ou havendo pedido para designação de outro local, a comunicação a que se refere o parágrafo anterior será feita, no mínimo, com antecedência, de 72 (setenta e duas) horas, devendo a autoridade policial, em qualquer desses casos, nas 24 (vinte e quatro) horas seguintes, designar local amplo e de fácil acesso, de modo que não impossibilite ou frustre a reunião.

§ 3º Aos órgãos da Justiça Eleitoral compete julgar das reclamações sobre a localização dos comícios e providências sobre a distribuição equitativa dos locais aos partidos.

⁸⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 107.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ___67

Art. 1º. 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, salvo no caso do § 15 do art. 141 da Constituição Federal⁸⁶, ou quando a convocação se fizer para a prática de ato proibido por lei.

§ 1º. No caso de convocação para a 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. O Juiz ouvirá o promotor da reunião, ao qual dará o prazo de dois dias para defesa. Dentro de dois dias o Juiz proferirá sentença da qual caberá apelação que será recebida somente no efeito devolutivo.

§ 2º. Se a autoridade não fizer no prazo legal a exposição determinada no §1º, poderá o promotor da reunião impetrar mandado de segurança.

Art. 2º. A infração de qualquer preceito do artigo anterior e seus parágrafos sujeita o agente do Poder Executivo à pena de seis meses a um ano de reclusão e perda do emprego, nos termos do art. 189⁸⁷ da Constituição Federal.

Art. 3º. No Distrito Federal e nas cidades a autoridade policial de maior categoria, ao começo de cada ano, fixará as praças destinadas a comício e dará publicidade a esse ato. Qualquer modificação só entrará em vigor dez dias depois de publicada.

§1º. Se a fixação se fizer em lugar inadequado que importe, de fato, em frustrar o direito de reunião, qualquer indivíduo poderá reclamar à autoridade policial indicação de lugar adequado. Se a autoridade, dentro de dois dias não fizer, ou indicar lugar inadequado, poderá o reclamante impetrar ao Juiz competente mandado de segurança que lhe garanta o direito de comício, embora não pretenda no momento realizá-lo. Em tal caso, caberá ao Juiz indicar o lugar apropriado, se a polícia, modificando seu ato, não o fizer.

§ 2º. A celebração do comício, em praça fixada para tal fim, independe de licença da polícia; mas o promotor do mesmo, pelo menos vinte e quatro horas antes de sua realização, deverá fazer a devida comunicação à autoridade policial, a fim de que esta lhe garanta, segundo a prioridade do aviso, o direito contra qualquer que no mesmo dia, hora e lugar, pretenda celebrar outro comício.

Art. 4º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Conforme se observa, a Lei nº 1.207/50 é bastante sucinta, entretanto, apesar de disciplinar de forma concisa a matéria, não esgota as hipóteses possíveis de ocorrência de reuniões. Se por um lado, nos art. 1º e 2º, respectivamente, percebe-se tratamento diverso a duas espécies de reunião: as realizadas em locais privados

⁸⁶ **Art. 141**, § 15: A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Ninguém poderá nela penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser para acudir a vítima de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e pela forma que a lei estabelecer.

⁸⁷ **Art. 189** - Os funcionários públicos perderão o cargo:

I - quando vitalícios, somente em virtude de sentença judiciária;

II - quando estáveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.

Parágrafo único - Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ___ 68

fechados ao público e as dos comícios realizados em praças públicas; por outro lado, é omissa quanto às reuniões em locais privados abertos ao público tanto quanto a outras reuniões, que não comícios, que se realizem em locais públicos abertos, como, por exemplo, manifestações públicas. Também não traz nada sobre reuniões em locais públicos fechados ao público, conforme já grafado no item 5.1.2.1.

Acertadamente, o legislador optou por regulamentar o Texto Constitucional, preservando ao máximo a liberdade. Assim, a Constituição de 1946, de modo amplo, admitiu que a polícia pudesse “designar o local para a reunião”, sem especificar a reunião. Com isso, a Lei 1.207/50 entendeu necessária tal medida, em defesa da ordem pública, apenas no caso dos “comícios”.⁸⁸

Percebe-se, no entanto, que a demarcação de local de reunião prevista na lei em comento, perfeitamente compatível com a Carta de 1946, que permitia à autoridade designar o local para reunião, não subsiste no direito atual. O que pode fazer a autoridade, dentro da Constituição em vigor, é vedar a manifestação nos lugares e circunstâncias nas quais o exercício dessa liberdade afronte o direito constitucional de circulação, por exemplo. Dessa forma, adotou como regra o sistema repressivo quanto ao exercício da liberdade, não exigindo comunicação prévia à autoridade pública, salvo para os comícios em praças públicas, tanto quanto a licença prévia desta liberdade.

Para organização funcional do direito de reunião, diversos Estados da federação brasileira possuem portarias que especificam qual órgão é competente para recebimento do aviso prévio. Disposições sobre este tema também são encontradas em leis municipais que dispõem sobre reuniões que possam afetar a circulação e qual órgão será competente para acompanhá-las.

4.1.3.1 Competência legislativa

Não há dúvida de que a competência para editar leis referentes à liberdade de reunião é da União. A Constituição de 1988 deixa isto claro, em seu artigo 22, I e XI⁸⁹, ao considerar a legislação sobre direito penal, direito eleitoral e de trânsito como de

⁸⁸ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonada, 2001, p. 109.

⁸⁹ **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]; XI – trânsito e transporte [...].

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ____69

competência privativa da União. Nas Constituições de 1967 e 1946, essa competência já era contemplada, tanto que sob sua égide foram produzidas algumas das leis referidas e ainda vigentes, as quais não são objeto deste estudo. Tais leis mencionam, mesmo que indiretamente, a liberdade de reunião, versando sobre segurança nacional, ou ainda disciplinam matéria relativa às autoridades federais.

Para Fernando Dias Menezes de Almeida, o problema que se apresenta é o de que a Lei nº 1.207/50 disciplina puramente a liberdade de reunião. Para o mesmo autor, essa Lei não se enquadra em nenhum dispositivo expresso, quer da Constituição atual, quer da de 1946 (sob cuja vigência foi editada), relativo às competências da União⁹⁰.

Se por um lado, não se encontra na Constituição de 1988, nos incisos elencados no art. 22 (que trata da competência privativa da União) ou ainda no art. 24 (competência concorrentes da União e Estados), a menção “legislar sobre direitos fundamentais”, ou “legislar sobre liberdade de reunião”; por outro lado, o art. 5º da Constituição também não faz referência à “lei” regulamentadora, o que, caso assim o fosse, seria perfeitamente possível.

Diante dessa celeuma, para Fernando Dias Menezes Almeida, não resta, pois, senão a regra da “natureza do tema versado” para se buscar uma resposta. Generalizando a análise para os direitos fundamentais, um raciocínio possível parte do seguinte argumento: os direitos fundamentais integram o conjunto das normas materialmente constitucionais relativas à constituição total; e a elaboração das normas do “ordenamento jurídico total”, dentro de um Estado federativo, compete à União. Logo, há de se concluir serem os direitos fundamentais matéria de competência legislativa da União⁹¹.

⁹⁰ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 127.

⁹¹ **Ibid.**, p. 128.

4.2 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO

Visto que não existe, no Brasil, nenhuma obra a respeito da liberdade de circulação, o evoluir histórico desta é crucial, considerando-se que ele pode subsidiar na sustentação desta dissertação.

Na escala humana, a dinâmica de circulação tem se desenvolvido desde os primitivos nômades até o sofisticado fluxo dos dias atuais. De direito natural, na pré-história, a circulação passou à categoria de direito positivo, nas primeiras civilizações, e a de garantia constitucional, em tempos mais modernos. Depreende-se que liberdade de circulação não se trata de um direito novo, visto que era garantido aos cidadãos livres da Grécia e de Roma. Na Idade Média, após terem serenado os tumultos provocados pelas invasões bárbaras, ressurgiu o desejo pela tutela à liberdade de circulação. Tanto é assim, que essa liberdade foi assegurada pela Magna Carta outorgada pelo Rei João da Inglaterra, conhecido como "João Sem Terra", e foi assinada em 15 de junho de 1215.

De fato, ainda que a *Magna Charta Libertatum* assegurasse, principalmente, os direitos dos Barões, seus artigos 41 e 42 concediam aos comerciantes ou a qualquer pessoa "livre" a liberdade de sair e de entrar, na Inglaterra, para nela residir, e a de percorrer, tanto por terra como por mar, ressalvadas as situações de guerra.

Após mais de 500 anos da assinatura da Magna Carta, outra declaração de direitos dos homens, a "Declaração de Direitos da Virgínia", de 16 de junho de 1776, apesar de não ter garantido, de forma expressa, o direito de circulação, deixou-o estabelecido, de forma implícita, na seção I (garantia ao direito à vida e à liberdade) e na seção VIII (garantia ao direito ao devido processo legal).

Na França, como consequência da vitória da revolução burguesa de 1789, foi promulgada a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão", pela Assembleia Nacional, em 26 de agosto de 1789. Assim como foi na liberdade de reunião, essa declaração, bem como a "Declaração de Direitos da Virgínia", não menciona, de forma expressa, como o fez a Magna Carta, a liberdade de circulação como um dos direitos individuais. Contudo, essa garantia está implícita no art. 4º, que se refere ao exercício dos direitos naturais de cada homem, que tem como limite apenas o direito dos outros. Certamente, dentre os direitos naturais do homem está o da liberdade de circulação e o de fixar sua residência onde lhe for mais conveniente.

4.2.1 No direito brasileiro

Não tão diferente como na evolução constitucional da liberdade de reunião, adequado se faz demonstrar como a liberdade de circulação é sistematizada no ordenamento pátrio. Para tanto, uma exposição sistemática dos dispositivos das constituições pretéritas e dos dispositivos infraconstitucionais que disciplinaram e disciplinam até hoje o tema tornam-se relevantes.

4.2.2 Nas constituições pretéritas e na vigente

Das oito Constituições já editadas no Brasil, desde 1824 (com a Constituição imperial), foi somente em 1967 que a Carta magna tratou de prescrever a competência da União para "legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres" (artigo 8º, XVII, n), sem, entretanto, limitar a atuação como exclusiva ou privativa.

A legislação de trânsito nacional, que começou a se consolidar com o 1º Código Nacional de Trânsito, em 1941, previa, inclusive, no artigo 2º do CNT de 1966 (Lei nº 5.108/66), a possibilidade de leis estaduais complementares, nos seguintes termos: "Os Estados poderão adotar normas pertinentes às peculiaridades locais, complementares ou supletivas da lei federal".

Foi apenas em 1988, com a promulgação da atual Constituição federal, que o seu artigo 22, inciso XI, tratou de prescrever a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes. A partir daí, portanto, o artigo 2º do CNT de 1966 passou a ser inválido, não tendo sido recepcionado pela "nova" Constituição. Desta forma, de 1998 pra cá, somente o Poder Legislativo da União, representado pelo Congresso Nacional (sistema bicameral que engloba o Senado e a Câmara dos Deputados), tem a legítima competência para legislar sobre trânsito.

Nessa mesma esteira, Manoel Jorge e Silva Neto observa que a liberdade de circulação, que se refere, por exemplo, ao livre trânsito nas cidades, eventualmente limitado pelo Poder Público Municipal – com amparo no art. 30, I da Constituição – no

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ____72

exercício do poder de polícia, não pode ser protegida pelo instrumento do habeas corpus, mas sim por mandado de segurança⁹².

Nesse sentido, o STF — no julgamento do Recurso Extraordinário nº 97.278, julgado em 10 de dezembro de 1982 — admitiu que o mandado de segurança é o instrumento adequado à proteção da liberdade de reunião; todavia, no caso concreto, não se conheceu do recurso por razões processuais⁹³.

4.2.3 Na legislação federal

A primeira legislação de trânsito que se tem conhecimento no Brasil é a de 1853, período Monárquico de D. Pedro II. Em 1900, o então prefeito da cidade de São Paulo, Antônio Prado, instituiu leis regulamentando o uso do automóvel na cidade, criando uma taxa para o uso da via pública. Em 1903, a prefeitura paulistana tornou obrigatória a inspeção de veículos para o fornecimento de uma placa de identificação, que seria afixada na parte traseira. Naquela época, a velocidade máxima permitida nos lugares onde havia acúmulo de pessoas era a de um homem a passo. Além disso, em nenhum local a velocidade poderia ser superior a 30 km/h⁹⁴. Em 27 de Outubro de 1910, foi publicado o Decreto nº 8.324 que aprovou o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automóveis, conforme seus artigos 21, 22 e 23, dentre outras prescrições estabelecia:

⁹² SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 850.

⁹³ EMENTA: DIREITO DE REUNIÃO. MANDADO DE SEGURANÇA QUE O ASSEGURA. 2- RE NÃO CONHECIDO PORQUE NÃO DEMONSTRADOS OS SEUS PRESSUPOSTOS.

(RE 97278, Relator(a): Min. CORDEIRO GUERRA, Segunda Turma, julgado em 10/12/1982, DJ 11-03-1983 PP-02475 EMENT VOL-01286-02 PP-00458 RTJ VOL-00107-01 PP-00331)

⁹⁴ PRIMEIRAS Leis de Trânsito. Disponível em:

<<http://www.atividadesrodoviaras.pro.br/primeiraleitrans.html>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ___73

Art. 21. O motorneiro deve estar constantemente senhor da velocidade de seu vehiculo, devendo diminuir a marcha ou mesmo pará o movimento, todas as vezes que o automóvel possa ser causa de accidentes. A velocidade deverá ser reduzida o mais possível nos pontos da estrada, onde, por quaisquer obstáculos, não se possa estender á distancia o raio visual, ouquando atravessar caminhos ou ruas de povoados.

Art. 22. A velocidade commercial mínima para o transporte de mercadorias será se 6 kilometros por hora e a do transporte de viajantes, de 12 kilometros, devendo os automóveis empregados satisfazer a essas condições de serviços.

Art. 23. A approximação dos automóveis deverá ser annunciada á distancia por uma buzina ou trompa.

Nesse decreto, exigia-se que os condutores, ainda chamados de “motorneiros”, mantivessem constantemente senhores da velocidade do veículo, devendo diminuir a marcha do veículo ou mesmo parar, toda vez que o veículo pudesse causar acidente⁹⁵.

O Decreto Legislativo n.º 4.460, de 11 de janeiro de 1922, apesar de referir-se às estradas de rodagem, proibiu a circulação dos chamados carros de boi e cuidou da carga máxima dos veículos⁹⁶. Em 1927, o Decreto Legislativo n.º 5.141, de 05 de janeiro, criou o Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais⁹⁷. O Decreto nº 18.323, de 24 de julho de 1928, aprovou o regulamento para circulação internacional de automóveis no território brasileiro e para a sinalização, segurança no trânsito e polícia nas estradas de rodagem⁹⁸. Em 1929, o governo brasileiro ratificou a Convenção de Paris de 1.909, através do decreto nº 10.038, de 17 de dezembro de 1.929, disciplinando a circulação internacional de automóveis e a sinalização de trânsito⁹⁹.

Contudo, o primeiro código de trânsito do Brasil só foi aprovado em 1941, através do Decreto-lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941, décadas após a implantação da sua indústria automobilística. Entretanto, essa norma foi revogada oito meses depois pelo Decreto-lei n.º 3.651, de 25 de setembro de 1941, que deu nova redação ao Código, criando o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) – subordinado diretamente ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores – e os Conselhos Regionais de Trânsito (CRT), nas capitais dos Estados – subordinados aos respectivos governos

⁹⁵ BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito. 100 anos de Legislação de Trânsito no Brasil: 1910 - 2010 / Ministério das Cidades, Departamento Nacional de Trânsito, Conselho Nacional de Trânsito. – Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 20.

⁹⁶ BRASIL, **loc. cit.**

⁹⁷ BRASIL, **loc. cit.**

⁹⁸ BRASIL, **loc. cit.**

⁹⁹ BRASIL. Decreto nº 19.038, de 17 de dezembro de 1.929. República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2014.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ____74

estaduais¹⁰⁰. Nessa época, o Brasil vivia um período de urbanização, marcada pela industrialização e pela expansão econômica, ocorrendo um grande crescimento da frota de veículos em circulação no país. Esse fato exigiu uma revisão das leis em vigor, culminando com a aprovação da lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966, instituidora do Código Nacional de Trânsito (CNT), que vigorou durante 31 anos.

O grande número de acidentes de trânsito, a evolução da sociedade e da tecnologia dos automóveis e a crescente frota de veículos tornaram o CNT ultrapassado, levando o legislador a formular um novo Código de Trânsito. Foi nesse contexto, visando, sobretudo, a preservação da vida humana, que foi aprovado em 23 de setembro de 1997, o atual Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997¹⁰¹. Com estas medidas, o CTB buscou uma adequação a legislação específica à nova realidade do trânsito. Assim, criou novas infrações de trânsito mais rigorosas no tratamento aos condutores embriagados, tipificando a conduta destes como infração administrativa e como crime de trânsito.

Cabe à União estabelecer os princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (art. 21, XXI), conforme observado anteriormente no item 4.2.2 e legislar privativamente sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), restando aos estados e municípios disciplinar o tráfego nas respectivas vias públicas (art. 38, IV da Lei 12.379/11)¹⁰².

Oportuno ressaltar que a Constituição assegura ao município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local como também suplementar a legislação federal e estadual no que couber¹⁰³. Nesse sentido ensina Hely Lopes Meirelles que¹⁰⁴:

¹⁰⁰ BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito. 100 anos de Legislação de Trânsito no Brasil: 1910 - 2010 / Ministério das Cidades, Departamento Nacional de Trânsito, Conselho Nacional de Trânsito. – Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 263.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 24 set. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2014.

¹⁰² O sistema nacional de viação é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação.

¹⁰³ **Art. 30.** Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local: II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...].

¹⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 6ª edição. Ed. Malheiros, São Paulo: 1994, p. 318/320.

4 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO E DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NO BRASIL ____75

O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação federal, estadual e municipal conforme a natureza e o âmbito do assunto a prover. A dificuldade está em se fixar, com precisão, os limites da competência das três entidades estatais que concorrem na sua ordenação. Os meios de circulação e transporte interessam a todo o País, e por isso mesmo a Constituição Federal reservou para a União a atribuição privativa de legislar sobre trânsito e transporte (art. XI), permitindo que os Estados-membros legislem supletivamente, a respeito das matérias [...] De um modo geral pode-se dizer que cabe à União legislar sobre assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (art. 30, I e V). Realmente, a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades de estrita competência do município para atendimentos das necessidades específicas de sua população [...].

Assim, o Código de Trânsito Nacional em vigor, instituído pela Lei nº 9.053 de 23 de setembro de 1997, regulamenta o uso das vias públicas brasileiras, atingindo o exercício da liberdade de circulação, conforme estabelece seu artigo 1º:

Art. 1º. O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga.
[...]

Art. 2º São vias terrestres e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.

E, por fim, o município legisla sobre a circulação local, o que é óbvio, vez que cada cidade tem suas peculiaridades.

**5 DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO E
LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO.
ASPECTOS JURÍDICO-DOGMÁTICOS**

A dogmática constitucional procura auxiliar o jurista constitucional, fornecendo-lhe esquemas de trabalho; regras técnicas; modos de argumentação e de raciocínio indispensáveis à solução e decisão, justa e fundamentada dos “casos” ou “problemas” jurídico-constitucionais¹⁰⁵. É neste sentido que, no presente estudo sobre os aspectos jurídico-dogmáticos do direito fundamental de reunião e de liberdade de circulação, fontes doutrinárias e jurisprudenciais serão utilizadas, para auxiliar na concepção do seu objeto. Dessa forma, alguns problemas dogmáticos exigirão atenção mais acurada, vez que não há resposta consolidada no direito constitucional nem pátrio nem estrangeiro no que se refere à liberdade de circulação, conforme abordado no item 5.2 deste estudo.

Igualmente, até a presente data, nenhum autor se debruçou para escrever sobre o assunto, por isso há tão somente algumas referências, de forma sutil sobre o tema, o que torna o desenvolvimento da presente dissertação ainda mais pujante. Dessa forma, a análise constituir-se-á das dimensões de cada direito constitucionalmente garantido, considerando e avaliando sua caracterização legislativa, doutrinária e jurisprudencial.

Para tanto, necessário se faz a análise dos elementos que compõem o direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação, para depois se pontuar em que medida as manifestações implicam no cerceamento desses direitos. Por outro lado, embora os direitos fundamentais sejam passíveis de limitações, será necessário também observar estas restrições para que não sejam tão profundas a ponto de torna-las verdadeiras conchas vazias. E, para garantir que a atividade do legislador ordinário não possa efetivamente esvaziar de conteúdo os direitos fundamentais, surge à teoria segundo a qual as próprias limitações a tal classe de direitos sofrem limitações: é a teoria dos limites dos limites. Como adverte Dimitri Dimoulis: “é proibido proibir o exercício do direito além do necessário”¹⁰⁶.

A grande parte das manifestações evidencia o relacionamento da liberdade de reunião com a liberdade de circulação. Esse relacionamento tem duplo sentido: tanto o exercício da liberdade de reunião pode se dar simultaneamente com o exercício, pelas mesmas pessoas, da liberdade de manifestações (reuniões móveis); como pode se dar causando conflito com a liberdade de circulação, exercida por outras pessoas, principalmente as manifestações que se desenvolvem em locais de trânsito público.

¹⁰⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 18.

¹⁰⁶ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos fundamentais**, Ed. Atlas, São Paulo: 2014, p.167.

O que a liberdade de reunião e a de circulação tem em comum é que a reunião pode ser realizada também em movimento, como em locais de trânsito público, sejam nas vias públicas propriamente ditas (ruas, avenidas, viadutos e estradas), sejam outros espaços públicos abertos à locomoção das pessoas como praças, parques, calçadas, praias, dentre outros. Mas a questão é: até que ponto essas manifestações não interferirão na liberdade de circulação daquelas pessoas que não estão participando daquela reunião?

Comentando o inciso XVI do art. 5º da constituição brasileira de 1988, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é direto e claro ao cuidar da passeata, que é uma liberdade de manifestação: “esta é – não se olvide – uma reunião em movimento” se sujeita às regras referentes à reunião¹⁰⁷. De fato, a maioria dos autores brasileiros contemporâneos não questiona esse posicionamento, entretanto, Fernando Dias Menezes de Almeida ressalta que o referido comentário é claro que desde que ocorram, no caso concreto, os quatro elementos da reunião, os quais serão vistos no item 5.1.1¹⁰⁸. Vale salientar que – mesmo nos argumentos contrários nos debates constituintes acima transcritos – a preocupação que sobressai não é com o enquadramento, em tese, da manifestação como reunião, mas sim com a preservação da ordem pública, mais facilmente violável por manifestações móveis em conflito com a liberdade de circulação.

No entendimento de Fernando Dias Menezes de Almeida, no Brasil, não há definição legal de “manifestações” e figuras afins, ainda que as leis que a elas se refiram naturalmente as tratem como reuniões. Da mesma forma, a doutrina pátria não é precisa ao conceituar manifestação, passeata, cortejo, ou ainda similares como a liberdade de circulação a qual é objeto deste estudo¹⁰⁹.

5.1 DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO

O abordado, até então, limitou-se a pontuar a liberdade de reunião como liberdade pública como também referisse a ela como liberdade constitucional ou liberdade

¹⁰⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição de 1988**, vol. I, Ed. Saraiva:1992, p. 42.

¹⁰⁸ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. Ed. Max Limonad. São Paulo: 2001, p. 159.

¹⁰⁹ **Ibid.**, p.160.

fundamental. Assim, este trabalho não questiona, pelo contrário, admite que as liberdades públicas sejam uma espécie dos direitos fundamentais, ou seja, uma “geração” dos direitos fundamentais, vez que estes não nasceram de um momento para o outro, mas sim foram gerados ao longo do tempo. Por isso, convencionou-se afirmar que os direitos fundamentais seriam desdobrados em gerações (ou dimensões), de regra três, cada uma delas atrelada ao contexto histórico social em que foram reconhecidas.

Afinal, como a dignidade da condição humana exige o respeito a bens e valores em qualquer circunstância, a impor o aparecimento dos primeiros direitos humanos (liberdades públicas), a exigência de condições sociais aptas a propiciar a realização das virtualidades do homem é intensificada no tempo e traduz-se na formulação de novos direitos fundamentais. A esse respeito, Ingo Wolfgang Sarlet corrobora com o que foi dito por Manoel Jorge e Silva Neto que, desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação¹¹⁰.

Nesta mesma linha de pensamento, Norberto Bobbio assegura que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos e, como tal, nascidos sob certas circunstâncias— caracterizadas por lutas em defesa e novas liberdades contra velhos poderes— e de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas¹¹¹. Desse modo, as gerações ou dimensões dos direitos fundamentais, buscando resguardar o homem em sua liberdade, igualdade e fraternidade, como já anunciava o lema da Revolução Francesa, deram ensejo aos direitos de primeira, segunda e terceira geração, respectivamente¹¹².

A esse respeito, inicialmente se faz pertinente uma rápida análise da evolução dos direitos fundamentais apenas para ratificar o que já foi abordado anteriormente: que a liberdade de reunião é tipicamente um direito fundamental de primeira geração e isso foi solenemente reconhecido, através das Declarações do século XVIII e das primeiras constituições escritas no âmbito ocidental¹¹³. Assim, amparada no ideário de liberdade

¹¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11ª.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 45.

¹¹¹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 6.

¹¹² SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 672.

¹¹³ CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª.ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 590.

individual e política, a deflagração da Revolução Francesa determinou o surgimento dos direitos fundamentais de primeira geração¹¹⁴. Nesse sentido Saulo José Casali Bahia aduz que as gerações de direito definitivamente se instalaram no seio dos textos constitucionais do Ocidente, como aspirações constituinte autônoma, ao menos na maior parte dos países que optaram por adotar constituições após a 2ª Grande Guerra Mundial¹¹⁵. Trata-se, em essência, de direitos de defesa, visando à demarcação da esfera de autonomia individual frente ao poder estatal. Para André de Carvalho Ramos o papel do Estado na defesa desses direitos de primeira geração é tanto o tradicional papel *passivo* (abstenção em violar os direitos humanos, ou seja, as prestações negativas) quanto *ativo*, pois para o mesmo autor há de se exigir ações do Estado para garantia da segurança pública, administração da justiça, entre outras¹¹⁶.

Dentre os Direitos vinculados a esta dimensão, de forte inspiração jusnaturalista, além do direito de reunião, destacam-se os seguintes: direito à propriedade, liberdade, vida e direitos políticos. Aqui, portanto, negava-se ao Estado qualquer ingerência nas relações individuais ou sociais, laborando, tão somente, como guardião das liberdades¹¹⁷.

Em seguida, de forma mais ampla, conforme leciona Jean-Jacques Israel, estão os direitos que permitem ao indivíduo despertar e desenvolver-se, escolhendo as condições de seu destino. Deles fazem parte, dentre outros, a liberdade de pensamento, a liberdade de expressão e de comunicação, a liberdade de se agrupar, a liberdade de associação, bem como as liberdades e os direitos políticos (notadamente o direito de escolher seus governantes por eleições livres). Fala-se, então, de “liberdades-participação”¹¹⁸.

Com a ascensão do Estado social, surgem os direitos de segunda dimensão, caracterizados por outorgarem ao indivíduo os direitos a prestações sociais estatais, como saúde, educação, trabalho, assistência social, dentre outros, revelando uma transição das liberdades formais abstratas, conquistadas pelo liberalismo¹¹⁹. Também

¹¹⁴ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 672.

¹¹⁵ BAHIA, Saulo José Casali. O Poder Judiciário e a Efetivação dos Direitos Fundamentais. In CUNHA JUNIOR, Dirley da; CALMON DANTAS, Miguel. **Desafios do constitucionalismo brasileiro**. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 297

¹¹⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 50

¹¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11ª.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 47.

¹¹⁸ ISRAEL, Jean-Jacques. **Direito das Liberdades Fundamentais**. Trad. de Carlos Souza. São Paulo: Manole, 2005, p. 8.

¹¹⁹ SARLET, **op. cit.**, p. 9.

denominados de direitos-créditos porque estes permitem direitos como: à educação, à cultura, ao emprego, à saúde, à previdência social, ou seja, direitos a uma prestação fornecida pelo serviço público, direitos que exigem uma responsabilidade tanto do Estado como de uma pessoa pública¹²⁰.

A segunda dimensão dos direitos fundamentais, portanto, como assevera Ingo Wolfgang Sarlet, é bem mais que os direitos de cunho prestacional, de acordo com o que ainda propugna parte da doutrina. Inobstante o cunho “positivo” pode ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais¹²¹.

Por fim, os direitos de terceira geração denominam-se direitos de solidariedade ou fraternidade, por destinarem-se à proteção do homem em coletividade social, e não individualmente, cujo reconhecimento parece subsequente aos progressos da humanidade. A palavra-chave aqui é fraternidade. São direitos desta dimensão: direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à segurança, direito à paz, direito à solidariedade universal, dentre outros. Tais direitos não têm pôr fim a liberdade ou igualdade, mas sim a preservação da própria espécie¹²².

Nesse sentido, Manoel Jorge e Silva Neto afirma que por conta da explosão demográfica o subsequente aumento do consumo e o recrudescimento das transgressões ambientais impuseram a preocupação pela qualidade de vida, ensejando o aparecimento da terceira geração de direitos: os de natureza difusa¹²³.

Dessa forma, o estudo do direito fundamental de reunião, como liberdade pública individual de primeira geração, que se desenvolve dentre as liberdades coletivas, propicia uma análise ao texto constitucional de modo a nele se identificar, de um lado, as condições de existência de liberdade, e, de outro, as condições de seu exercício. Para tanto, será necessário se fazer o estudo dos seus elementos, dos limites impostos e das colisões que por ventura ocorrerem. Assim, será possível identificar o seu valor humanístico e comunitário e a conceber o seu sentido material e o respectivo regime constitucional de proteção.

O direito fundamental de reunião apoia-se na Constituição do Brasil de 1988 no inciso XVI do art. 5º, assegurando que todos podem reunir-se pacificamente, sem armas,

¹²⁰ ISRAEL, Jean-Jacques. **Direito das Liberdades Fundamentais**. Trad. de Carlos Souza. São Paulo: Manole, 2005, p. 9.

¹²¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11ª.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 48.

¹²² SARLET, **loc. cit.**

¹²³ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 672.

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.

Deste texto constitucional pode-se retirar um conceito prévio de reunião como sendo um direito fundamental que investe as pessoas de poderes jurídicos de se agruparem em locais abertos ao público para, juntas e conscientemente, independentemente de autorização do poder público, protestarem, reivindicarem ou exprimirem ideias, obedecendo aos limites constitucionais. Isso porque o Direito fundamental de reunião nada mais é que o exercício da expressão coletiva da liberdade de manifestação do pensamento.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o conceito de reunião seria agrupamento de pessoas, organizado, mas descontínuo, para intercâmbio de ideias ou tomada da posição comum. Para o autor, o agrupamento, para ser reunião, deve ser organizado, ou seja, ter uma direção e englobar pessoas unidas por uma intenção comum¹²⁴.

Fernando Dias Menezes de Almeida afirma que reunião é palavra da linguagem corrente, a que o Direito veio dar sentido jurídico. Com efeito, as várias declarações de direitos que mencionam a liberdade de reunião não pretenderam criar figura jurídica abstrata, mas apenas estender a proteção estatal a um elemento de fato que já existia no cotidiano dos indivíduos¹²⁵.

Por outro lado, Gilmar Ferreira Mendes vai um pouco além, no seu conceito, incluindo o direito de manifestação, e assevera que a liberdade de reunião pode ser vista como instrumento da livre manifestação de pensamento, aí incluindo o direito de protestar. Para o autor trata-se de um direito à liberdade de expressão exercida de forma coletiva¹²⁶.

Não há como não discordar em parte do ilustre jurista no que se refere ao direito de protestar, vez que o direito de protestar pode extrapolar o direito de se reunir, pois no protesto nem sempre o elemento teleológico se encontra presente. Para corroborar com este ponto de vista, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma¹²⁷:

¹²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 342.

¹²⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Max Limonada, 2001, pp. 141-141.

¹²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 361.

¹²⁷ FERREIRA FILHO, **op. cit.**, p. 343.

Não é, pois, reunião, um grupo formado por circunstâncias fortuitas ou pela contiguidade no espaço, como, por exemplo, os curiosos que se agrupam num caso de acidente na rua, ou os que se veem no mesmo lugar, à mesma hora, à espera da mesma condução, porque em ambos os casos não há a intenção, nem pávida, de estarem uns com os outros para com outros trocar ideias ou firmar posição comum. Contudo, só é reunião o agrupamento descontínuo, ou seja, passageiro. Se o agrupamento adota laços duradouros passa da reunião para o campo da associação.

5.1.1 Características do direito de reunião

Uma das características do direito de reunião é que se trata de uma liberdade individual, porém de exercício coletivo, que só tem existência na junção de vontades de vários indivíduos¹²⁸. Por isso, a doutrina, principalmente a estrangeira, costuma confundir uma assembleia de reunião com a liberdade de associação; entretanto, no Brasil, isso já é pacífico, visto que a diferença está na sua duração: enquanto a liberdade de associação tem caráter duradouro, a assembleia de reunião tem duração limitada. Com isso, a identificação da liberdade de reunião passa pelas características necessárias para extremá-las das assembleias e associações, como também para relacioná-las com os espetáculos públicos, artísticos e religiosos, além das aglomerações¹²⁹.

A propósito, Manoel Jorge e Silva Neto apresenta quatro elementos que devem estar presentes para configurar o exercício da liberdade de reunião, na forma prevista pelo inciso XVI do art. 5º da Constituição Federal, quais sejam: pluralidade de participantes, duração limitada e caráter episódico, propósito certo e local fechado ou área reservada¹³⁰.

Vale salientar que os elementos acima referidos servem tanto para conferir uma base conceitual à noção de liberdade de reunião, como também para distingui-la das assembleias, das associações e das meras aglomerações. Assim, a análise de cada um deles se faz necessária.

¹²⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 60

¹²⁹ CALMON Dantas, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: Teses da Faculdade Baiana de Direito. Ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direitos, 2009, v.I, pg. 20.

¹³⁰ SILVA NETO. Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 700.

Para Manoel Jorge e Silva Neto, na reunião há que se ter pluralidade de participantes. No seu entendimento, isto se faz necessário para se diferenciar a liberdade de manifestação da liberdade do pensamento, posto que, nesse caso, o exercício do direito do indivíduo se dá de forma isolada¹³¹.

No entendimento de Gilmar Ferreira Mendes, reunião pressupõe um agrupamento de pessoas, o que ele chama de elemento subjetivo. No entendimento do mesmo autor, nem todo agrupamento de pessoas dará lugar a uma reunião protegida constitucionalmente. Para ele, o ajuntamento espontâneo em torno de um acontecimento inesperado na rua não espelha a figura protegida constitucionalmente. Daí porque a reunião deve ostentar um mínimo de coordenação¹³².

O que para Gilmar Ferreira Mendes seria o elemento formal, para Manoel Jorge é o propósito certo e determinado, distinguindo-se, assim, dos agrupamentos ocasionais e das aglomerações que não possuem objetivo voltado à discussão de temas de interesse dos indivíduos, como ocorre com a liberdade de reunião, logo o elemento finalidade não está presente quando o propósito do agrupamento é diversão¹³³.

Gilmar Ferreira Mendes assevera que não basta que haja convocação a certa liderança de um agrupamento de pessoas, para que se aperfeiçoe a figura jurídica da reunião. Afinal, elas devem estar unidas com vistas à consecução de determinado objetivo, vez que a reunião possui um elemento teleológico, as pessoas que dela participam comungam de um fim comum - que pode ter cunho político, religioso, artístico ou filosófico, expondo suas convicções ou apenas ouvindo exposições alheias— ou, ainda, com a sua presença, marcando posição sobre o assunto que animou a formação do grupo¹³⁴.

No que diz respeito ao tempo, Manoel Jorge e Silva Neto assegura que a duração tem de ser limitada ao caráter episódico¹³⁵. No mesmo sentido, Gilmar Ferreira Mendes também entende que o agrupamento de pessoas, no direito à reunião, é necessariamente transitório, passageiro¹³⁶. Na mesma senda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que se o agrupamento adota laços duradouros, passa da reunião

¹³¹ SILVA NETO. Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8^a.ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 700

¹³² MENDES. Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 7^a.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 363.

¹³³ SILVA NETO. **op. cit.**, p.701.

¹³⁴ MENDES. **op. cit.**, p. 364.

¹³⁵ SILVA NETO. **op. cit. loc. cit.**

¹³⁶ MENDES. **op. cit. loc. cit.**

para o campo da associação¹³⁷. Vale salientar que, ainda em relação ao tempo, Gilmar Ferreira Mendes conclui que a reunião deverá, assim, apresentar uma pluralidade de pessoas que se põe de acordo e permanece unida durante certo tempo para expressar uma opinião coletivamente, para exteriorizar seus problemas à generalidade das pessoas ou para defender seus interesses¹³⁸.

Logo, independentemente de por quanto tempo se estabeleça, a reunião é temporária. Mesmo que possa ser mais ou menos duradoura, como se daria em uma reunião em local aberto ao público em que se estabelecesse uma vigília até que determinada pretensão fosse atendida. Com isso, o critério que diferencia a reunião das associações é que esta tem caráter duradouro e aquela, temporário.

Outro ponto a se observar na reunião, não tão menos importante, é o elemento objetivo, que encerra um caráter material e outro formal. Materialmente o objetivo se relaciona com a ideia que é partilhada pelos membros da reunião. Esta ideia não pode se correlacionar com aspiração que contrarie os direitos fundamentais e os valores constitucionalmente abrigados. Surge, assim, uma primeira restrição, de que a liberdade de reunião não pode se realizar a custo ou em contraposição ideológica aos direitos fundamentais como um todo, como se daria com a admissão de reuniões pela qual se exprimisse discursos discriminatórios ou racistas, ou se estimulasse a prática de ilegalidades.

O objetivo, em sentido formal, abriga duas feições. Toda reunião almeja explicitar o compartilhamento da ideia de ligação interna à coletividade em geral e influenciar, através dessa demonstração de unidade, a própria vivência comunitária. Esse objetivo distingue a reunião das assembleias, cujo ajuntamento de pessoas se dá para deliberação, o que não é elemento necessário daquela¹³⁹.

A licitude da reunião é outro requisito que, conquanto não mencionado expressamente na Constituição, é encarecido pela doutrina e pela jurisprudência. De outro modo, chegar-se-ia à conclusão inaceitável de que aquilo que é proibido ao indivíduo singularmente é-lhe permitido em grupo, ou que “o direito de reunião suprime

¹³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 343.

¹³⁸ MENDES. **op. cit.**, p. 364.

¹³⁹ CALMON Dantas, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: Teses da Faculdade Baiana de Direito. Ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direitos, 2009, v.I, pg. 21.

os poderes da Administração de intervir em atividades privadas desde que um número suficiente de pessoas decida realizá-las”.

Por fim, conforme classificado no item 5.1.2, a liberdade de reunião é caracterizada pelo local, exigindo que ocorra em local aberto ao público, que pode ser uma praça, um prédio público, um estádio público, ou, ainda, em local fechado ou área reservada. A esse respeito, Gilmar Ferreira Mendes assevera que a noção de reunião é suficientemente ampla para acomodar tanto manifestações estáticas, circunscritas a um único espaço territorial, como para acolher situações mais dinâmicas, em que há o deslocamento dos manifestantes por vias públicas. Haverá sempre, porém, um local delimitado, uma área especificada para a reunião (elemento espacial)¹⁴⁰.

Este estudo concorda em parte com Mendes e esse assunto será enfrentado adiante, ao abordar que se por um lado a via pública não pode ser obstruída pelas reuniões móveis em horário de grande circulação; por outro lado seria aceitável, em horário de pouca circulação de veículos. Por isso; delimitar uma área para que a reunião transcorra pacificamente torna-se imprescindível.

No que diz respeito à reunião pacífica, Gilmar Ferreira Mendes leciona que é aquela que não se devota à conflagração física. Por outro lado, a reunião não pacífica é aquela na qual todos os participantes ou a grande maioria deles põem, com os seus atos, em perigo pessoas e bens alheios. Isso pressupõe condutas dolosas, voltadas a romper a paz social. Mendes alerta também que não é violenta a reunião que atraia reação violenta de outrem. Afinal, o direito de reunião não se descaracteriza se a violência que vem a ocorrer lhe é externa, sendo deflagrada por pessoas estranhas ao agrupamento¹⁴¹. Vale ressaltar que deve se subtrair à reunião o seu caráter pacífico quando os seus integrantes portarem armas. O termo armas, aqui, tem significado amplo. Não apenas se refere àquelas de fogo, como também alude às armas brancas e aos instrumentos que, desvirtuados da sua finalidade, estejam sendo usados como meios de agressão (bastões de baseball, produtos químicos, entre outros).

¹⁴⁰ MENDES. Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 7^a.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 364.

¹⁴¹ **Ibid.**, p. 364.

5.1.2 Classificação dos locais de reuniões

A respeito da classificação dos locais de reuniões Jean Rivero & Moutouh, como tantos outros autores, abordam o assunto tão somente referindo a “reuniões públicas” e/ou “reuniões privadas”¹⁴². O Fernando Dias Menezes de Almeida argumenta que tais expressões são demasiado imprecisas, gerando dificuldades tanto teóricas quanto práticas em matéria da disciplina das reuniões¹⁴³. A própria Constituição somente faz menção a reuniões “em locais abertos ao público” sem fazer mencionar às outras modalidades de reuniões. Com isso, infere-se que as reuniões privadas não estão sujeitas a qualquer regulamentação, a não ser a dos preceitos constitucionais.

Veja que o tipo de reunião é caracterizado pelo local onde elas acontecem, o objetivo, aqui neste item, é o de classificar estes locais com o propósito de diagnosticar se a não observação deles pode resultar em conflito entre as manifestações e a circulação.

Desse modo, refuta-se existir pelo menos quatro critérios para classificar os locais de reuniões. Critérios esses que aqui serão utilizados, para apurar os conflitos existentes, ressaltando a confluência e a contraposição entre as manifestações e a liberdade de circulação.

5.1.2.1 Locais públicos abertos ao público

Conforme o Código Civil (Lei nº 10.406/2002), art. 98, os bens públicos são “do domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Logo, os locais públicos abertos ao público (as avenidas, as ruas, as praças, os parques e jardins) contemplam todos os locais de domínio público. São espaços públicos de uso comum e posse de todos, destinados à utilização geral pelos indivíduos, em igualdade de condições, independentemente do consentimento individualizado por parte do Poder Público. Vale salientar que, em prol à conservação da coisa pública e à proteção do

¹⁴² RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. Ed. Martins Fontes. São Paulo: 2006, p. 644.

¹⁴³ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de Reunião**. Ed. Max Limonad. São Paulo: 2001, p. 178.

usuário, estes espaços estão sujeitos ao poder de polícia, visando à regulamentação, à fiscalização e à aplicação de medidas coercitivas.

Assim, a sociedade urbana, por ser caracterizada ao convívio comum dos diversos grupos, desenvolve atividades coletivas nestes espaços. Em sendo espaços públicos livres, há o pleno direito de se reunir. Vale pontuar que enquanto as ruas e avenidas são destinadas a circulação de automóveis, as praças, praias e parques são espaços de lazer logo, locais também destinados às reuniões.

5.1.2.2 Locais públicos fechados ao público

Existem os espaços públicos com restrição ao acesso e à circulação. Neles, a presença é controlada e restrita a determinadas pessoas, como os edifícios públicos (prefeituras, fóruns, residências oficiais de governantes). Instituições de ensino, hospitais, entre outros; no entanto, encontram-se disponíveis para a população em geral.

Apesar de estes locais terem restrição ao acesso e à circulação, podem sim ocorrer reuniões públicas ou privadas. Conforme Jean Rivero & Moutouh, o que as individualiza é o acesso à reunião, pois em que pese o local ser público, muitas reuniões ali tratadas dizem respeito tão somente àquele órgão em particular¹⁴⁴.

5.1.2.3 Locais privados abertos ao público

Os locais privados abertos ao público são espaços de propriedade privada (pessoas ou empresas), tais como: casas, lojas comerciais e *shopping centers*. Como tal, os responsáveis pela manutenção e preservação deles são os proprietários. Em que pese estes locais serem acessíveis ao público, o seu acesso é facultado mediante o preenchimento de certas condições, tais como, pagamento de ingresso e/ou despesas pela utilização do local e/ou serviços.

Apesar de nestes locais ser permitido reuniões aberta ao público, como os “rolezinhos”, que serão estudados no item 5.3.2, estas diferem daquelas que acontecem em locais públicos abertos ao público; visto que aquela reunião é submetida a uma fiscalização onde é feito o controle das pessoas autorizadas a

¹⁴⁴ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. Ed. Martins Fontes. São Paulo: 2006, p. 644.

adentrar naquele recinto. Não obstante a isso, mesmo que a reunião se faça em local privado, se se encontrar para os fins da reunião, aberto ao público, passa a assumir o caráter de reunião pública e, como tal, sujeitar-se-á à respectiva proteção.

5.1.2.4 Locais privados fechados ao público

As reuniões realizadas em locais privados fechados ao público (denominadas reuniões fechadas) possuem proteção à propriedade materializada na inviolabilidade do domicílio. Assim, não há nenhum controle das autoridades no tocante ao espaço físico onde as ocorre. Logo, não é necessário a elas obedecer às mesmas regras utilizadas nas reuniões públicas. Afinal, este tipo de reunião restringe-se tão somente aos interesses particulares de um determinado grupo, quer seja de uma empresa, quer seja de uma escola particular ou ainda de um condomínio.

Apesar de as reuniões realizadas em locais privados fechados ao público não serem o foco deste estudo, pertinente se fez pontuá-las.

5.1.3 Limites do direito de reunião

Nenhum direito é absoluto, ainda que o texto legal não traga explicitado em sua redação todos os seus limites, pois limites há que são implícitos, e decorrem da natureza sistemática do ordenamento jurídico. Assim, como no caso em tela, o limite do direito de reunião em via pública está limitado pelo direito (igualmente constitucional) dos demais pedestres e condutores de veículos automotores. Por conta disso, a próxima análise estabelece os limites tratados no ordenamento constitucional e infraconstitucional.

J. J. Gomes Cantotilho, a esse respeito, ensina que a compreensão da problemática das restrições de direitos e garantias fundamentais exige uma “sistemática de limites” classificando-os de acordo com a seguinte tipologia¹⁴⁵:

¹⁴⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1276.

- a) restrições constitucionais diretas ou imediatas, que são aquelas traçadas pelas próprias normas constitucionais;
- b) restrições estabelecidas por lei mediante autorização expressa da constituição;
- c) restrições não expressamente autorizadas pela constituição, que decorrem da resolução de conflitos entre direitos contrapostos.

Com efeito, em primeiro lugar, segundo o autor, não se pode ignorar os denominados “limites imanentes”, ou seja, os que decorrem diretamente da própria configuração constitucional desses direitos¹⁴⁶. Dessa forma, o próprio texto constitucional ao mesmo tempo em que garante a liberdade de reunião, estabelece, de forma parcimoniosa, os limites e condições para o seu exercício, quais sejam: “reunir-se pacificamente”, “sem armas”, “que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local” e o “prévio aviso à autoridade competente”. Como se vê, o próprio texto constitucional já traz em si uma carga de limites ao direito de reunião (Art. 5º, XVI).

Da mesma forma, há também, os limites que estão assentados nos regimes excepcionais relativos ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio. O art. 136, inciso I, alínea “a”, prevê as restrições da liberdade de reunião, mesmo que exercida no seio das associações; enquanto o art. 139, inciso III, estabelece a suspensão da liberdade de reunião, referindo-se a hipóteses de decretação de Estado de Defesa e de Estado de Sítio, respectivamente.

Classicamente, como afirma Jean-Jacques Israel, como qualquer liberdade, a liberdade de reunião deve ser conciliada com as exigências da ordem pública. Nesse sentido é possível dizer que as medidas de polícia são — ou devem ser— em primeiro

¹⁴⁶ A respeito dos limites imanentes Canotilho, **Ibid.**, p. 1282, onde trata da sua estrutura, afirma que Limites Imanentes são o resultado de uma ponderação de princípios jurídico-constitucionais conducente ao afastamento definitivo, num caso concreto, de uma dimensão que, *prima facie*, cabia no âmbito protetivo de um direito, liberdade e garantia. Robert Alexy, em sua *Teoria dos Direitos Fundamentais*, pg. 287, na mesma esteira, diz que [...] todas as restrições diretamente constitucionais seriam apenas descrições do conteúdo daquilo que é protegido e poderiam, por isso, ser consideradas como “imanentes”. Manoel Jorge, no seu *Curso de Direito Constitucional*, pg. 674, trata dos limites imanentes dos direitos fundamentais em que observa que, mesmo que o direito fundamental esteja previsto sem qualquer contenção firmada pelo legislador constituinte originário, isso não deve engendrar conclusão de que poderá ser exercido sem peias ou limites. Virgílio Afonso da Silva, em *Direitos Fundamentais: Conteúdo essencial, restrições e eficácia*, pg. 165, por sua vez diz que se os limites de cada direito são definidos internamente e se não há a possibilidade de restrição constitutiva externa, é evidente que não há qualquer possibilidade de sopesamento entre direitos fundamentais. Não apenas isso: não há nem possibilidade, nem necessidade, já que a limitação interna faz com que as colisões deixem de existir.

lugar, protetoras da liberdade de reunião¹⁴⁷. Com isso, Miguel Calmon Dantas assevera¹⁴⁸:

Tais restrições já importam num juízo prévio de que a liberdade de reunião deve dar prevalência às demandas que imponham a preservação da ordem pública, que nada mais é do que a necessidade de confluência e conjugação coordenada e concertada das liberdades individuais de forma a mais ordeira e pacífica possível. Logo, a invocação da ordem pública e da segurança pública, como consta da história constitucional brasileira, como critérios de restrição e controle das reuniões, reconduzem-se em última instância aos próprios direitos fundamentais, aos quais se voltam.

Embrenhando-se mais diretamente na preservação da ordem pública, e tendo em vista os casos problemáticos que ocorrem com as reuniões móveis, é que o poder de polícia já, de antemão, antecipa entraves previsíveis os quais são passíveis de receberem um tratamento no plano legislativo, através de normas cuja aplicação, no caso concreto, compete ao poder de polícia. Dessa forma, a atuação das forças policiais, como deve ser o de qualquer instituição em um Estado Democrático de Direito, deve ser pautada na legalidade. Assim, no contexto político e social atual, caracterizado por diversas manifestações populares, que movimentam grande contingente de pessoas, o papel da Polícia Militar ganha destaque. A competência da Polícia Militar vem estampada na Constituição Federal, cujo art. 144, § 5º assim determina:

Art. 144. 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, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

No âmbito de atuação referida, relacionado à preservação da ordem pública, inserem-se competências intrínsecas indelegáveis, quais sejam, a prevenção, para evitar a quebra da ordem, e a repressão imediata, nos casos em que a quebra da ordem tenha sido inevitável. Nesse contexto de preservação da ordem pública, a Polícia Militar

¹⁴⁷ ISRAEL, Jean-Jaques. **Direito das Liberdades Fundamentais**. Tradução de Carlos Souza. Barueri, São Paulo: Monole, 2005, p. 577.

¹⁴⁸ CALMON Dantas, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: *Teses da Faculdade Baiana de Direito*. Ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direitos, 2009, v.I, p. 41-74.

assume duplo e importante papel: (i) de asseguradora dos direitos e garantias individuais e coletivos, essencial em todas as democracias mundiais, e (ii) de restauradora da ordem, nos casos de eventuais abusos e desvios de conduta no exercício destes mesmos direitos.

Ao atuar na restauração da ordem pública, pode ser necessário o uso da força, como instrumento coercitivo para que se cumpra a lei. A polícia recebe, então, delegação para compelir eventuais infratores a se submeterem à lei. Como se vê, o uso da força não é indiscriminado, tampouco instrumento punitivo colocado à disposição das forças estatais, mas tão somente instrumento que assegura que, aos que se mostrarem reticentes no cumprimento da lei, esta lhes será imposta.

Entender as motivações e a lógica de cada grupo manifestante (a essência de cada grupo) é absolutamente necessário para poder atuar de forma adequada. Assim, conhecer seus comportamentos, que tendem a se repetir, faz com que seja possível traçar estratégias para anular atos criminosos ou, ao menos, mitigar a ação de grupos que pretendam exclusivamente quebrar a ordem vigente, já que suas ações são previsíveis.

De outro lado, a polícia deve buscar meios para incrementar suas ações, com medidas legais e criativas, de forma a evitar a previsibilidade de suas medidas, o que a coloca em uma condição de desvantagem estratégica em relação aos manifestantes, que estão organizados em células e dispostos a promover o vandalismo e ao confronto com as forças de segurança.

Depreende-se que a grande parte dos litígios envolvendo a liberdade de reunião resolve-se, de imediato, pela atuação da polícia administrativa, ou buscando-se o judiciário através de uma das ações constitucionais para garantia dessas liberdades. Essas ações levam a discussões, pois envolvem os limites aos direitos de liberdade de reunião (art. 5.º, XVI da CF) e de livre manifestação do pensamento (art. 5.º, IV). Esse tema já frequentou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões e, por conta disso e do crescente número de manifestações, nos últimos anos, tem-se assistido a um aumento dos debates e discussões nos lugares de grande circulação de pessoas e automóveis nas avenidas das grandes cidades brasileiras. Essas manifestações e passeatas, não só de agora, como também de outrora, são organizadas para defender vários direitos em diversas cidades do Brasil, geralmente à revelia do Poder Judiciário e sob intensa repressão policial.

Para efeito ilustrativo, a respeito do limite do direito de reunião, em 1980, o Congresso Nacional estava prestes a votar uma emenda constitucional que modificaria o regime de aposentadoria dos trabalhadores da área do ensino, atendendo a uma antiga reivindicação da categoria. Profissionais da educação de todo o Brasil se dirigiram a Brasília, a fim de assistir a votação e pressionar os parlamentares a votar a favor da emenda. No dia da votação, entretanto, a Presidência do Congresso Nacional proibiu o acesso às dependências do Salão Verde, contíguo à sala de sessões, sob a justificativa de que “elementos subversivos” poderiam colocar em risco a segurança dos parlamentares e de outras pessoas presentes.

O caso foi levado ao STF por intermédio de Mandado de Segurança interposto contra o ato proibitivo. Em uma decisão lacônica, o STF acompanhou por unanimidade o voto do Min. Relator Moreira Alves, para quem o ato impugnado teria sido praticado por autoridade competente, com base no exercício regular do poder de polícia a ela assegurado para permitir o funcionamento do Congresso Nacional (MS n.º 20.258-DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 29/04/1981)¹⁴⁹.

Somente, em 1999, o direito de reunião voltou à pauta do Supremo. Dessa vez, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, proposta contra um decreto do Distrito Federal que proibia a utilização de carros de som e outros equipamentos sonoros em manifestações realizadas na Praça dos Três Poderes, na Explanada dos Ministérios, na Praça do Buriti e nas vias adjacentes. Diferentemente do caso do Salão Verde, o STF decidiu, também por unanimidade, que o decreto distrital violava o direito de reunião. Naquela oportunidade, os ministros sustentaram que o direito à liberdade de reunião estaria intimamente ligado ao direito de livre manifestação do pensamento, e que os contornos para o exercício desse direito já estão definidos na própria Constituição Federal (ADIN-DF n.º 1.969, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 24/03/1999)¹⁵⁰.

¹⁴⁹ MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DA PRESIDENCIA DO CONGRESSO NACIONAL DISCIPLINANDO O ACESSO DE POPULARES. No caso, o ato impugnado foi praticado por autoridade competente no exercício do poder de polícia que é inerente à Presidência do congresso Nacional para permitir que este possa funcionar com ordem e segurança. Inexistência de abuso ou desvio de poder. Mandado de Segurança indeferido. (MS 20258, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/1981, DJ 12-06-1981 PP-05715 EMENT VOL-01216-01 PP-00059 RTJ VOL-00101-01 PP-00109)

¹⁵⁰ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO - DECRETO. Possuindo o decreto característica de ato autônomo abstrato, adequado é o ataque da medida na via da ação direta de inconstitucionalidade. Isso ocorre relativamente a ato do Poder Executivo que, a pretexto de compatibilizar a liberdade de reunião e de expressão com o direito ao trabalho em ambiente de tranquilidade, acaba por emprestar à Carta regulamentação imprópria, sob os ângulos formal e material. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA - LIMITAÇÕES. De início, surge com relevância ímpar pedido de suspensão de decreto mediante o qual foram impostas limitações à liberdade de reunião e de

O tempo que separa as duas decisões talvez tenha algo a ver com a divergência entre elas. O caso do Salão Verde foi julgado no apagar das luzes do regime militar e da censura que o caracterizou. Enquanto, o caso do decreto distrital chegou ao Tribunal onze anos após a restauração democrática, estabelecida pela CF e pelos direitos e garantias nela assegurados. O país e o próprio Tribunal mudaram nesse interregno temporal. Mas, será que essa posição mais liberal do STF traduz seu entendimento atual sobre os limites ao direito de liberdade de reunião e de livre manifestação do pensamento? É possível extrair desse caso o posicionamento do Supremo sobre o direito de liberdade de reunião?

Mais recentemente, em junho de 2011, a Corte voltou a deliberar sobre o assunto, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 187, de Relatoria do Min. Celso de Mello. A ação foi proposta pela Procuradoria-Geral da República, em face de diversas decisões judiciais proibindo que fossem realizadas passeatas defendendo a descriminalização da maconha¹⁵¹.

manifestação pública, proibindo-se a utilização de carros de som e de outros equipamentos de veiculação de ideias.

(ADI 1969 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 24/03/1999, DJ 05-03-2004 PP-00013 EMENT VOL-02142-02 PP-00282)

¹⁵¹ EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - admissibilidade - observância do princípio da subsidiariedade (lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º) - Jurisprudência - Possibilidade de Ajuizamento da ADPF quando configurada lesão a preceito fundamental provocada por interpretação judicial (ADPF 33/PA e ADPF 144/DF, v.g.) – ADPF como instrumento viabilizador da interpretação conforme à constituição - controvérsia constitucional relevante motivada pela existência de múltiplas expressões semiológicas propiciadas pelo caráter polissêmico do ato estatal impugnado (cp, art. 287) - magistério da doutrina - precedentes do supremo tribunal federal - ADPF conhecida. “amicus curiae” - intervenção processual em sede de ADPF - admissibilidade - pluralização do debate constitucional e a questão da legitimidade democrática das decisões do supremo tribunal federal no exercício da jurisdição constitucional - doutrina - precedentes - pretendida ampliação, por iniciativa desse colaborador processual, do objeto da demanda para, nesta, mediante aditamento, introduzir o tema do uso ritual de plantas alucinógenas e de drogas ilícitas em celebrações litúrgicas, a ser analisado sob a égide do princípio constitucional da liberdade religiosa - matéria já veiculada na convenção de viena sobre substâncias psicotrópicas, de 1971 (artigo 32, n. 4), disciplinada na resolução CONAD nº 1/2010 e prevista na vigente lei de drogas (lei nº 11.343/2006, art. 2º, “caput”, “in fine”) - impossibilidade, no entanto, desse aditamento objetivo proposto pelo “amicus curiae” - discussão sobre a (desejável) ampliação dos poderes processuais do “amicus curiae” - necessidade de valorizar-se, sob perspectiva eminentemente pluralística, o sentido democrático e legitimador da participação formal do “amicus curiae” nos processos de fiscalização normativa abstrata. mérito: “marcha da maconha” - manifestação legítima, por cidadãos da república, de duas liberdades individuais revestidas de caráter fundamental: o direito de reunião (liberdade-meio) e o direito à livre expressão do pensamento (liberdade-fim) - a liberdade de reunião como pré-condição necessária à ativa participação dos cidadãos no processo político e no de tomada de decisões no âmbito do aparelho de estado - conseqüente legitimidade, sob perspectiva estritamente constitucional, de assembleias, reuniões, marchas, passeatas ou encontros coletivos realizados em espaços públicos (ou privados) com o objetivo de obter apoio para oferecimento de projetos de lei, de iniciativa popular, de criticar modelos normativos em vigor, de exercer o direito de petição e de promover atos de proselitismo em favor das posições sustentadas pelos manifestantes e participantes da reunião - estrutura constitucional do direito fundamental de reunião pacífica e oponibilidade de seu exercício ao poder público e aos seus agentes - vinculação de caráter instrumental entre a liberdade de reunião e a liberdade de manifestação do pensamento - dois importantes precedentes do supremo tribunal federal sobre a íntima

Tais decisões foram proferidas pelos tribunais de justiça de diversos Estados, sob o entendimento de que essas manifestações estariam, na verdade, induzindo ao consumo e ao tráfico de drogas. Havia aí não o direito de liberdade de reunião e de expressão, mas a incursão no tipo penal da apologia de crime, previsto no art. 287 do Código Penal. Por unanimidade, o STF julgou procedente a ação, emprestando ao art. 287 do CP interpretação conforme a Constituição, de modo a garantir que essa norma penal não fosse aplicada de modo a impedir a concretização do direito constitucional da liberdade de reunião e de expressão.

Em seu voto, o Min. Relator Celso de Mello destacou a importância dos direitos de liberdade de reunião e de expressão, há muito reconhecida pelo STF. Fazendo um apanhado histórico da jurisprudência da Corte, o ministro lembrou um importante caso: no ano de 1919, Rui Barbosa, então candidato à Presidência da República, foi impedido, pelo governo da Bahia, de realizar um comício no Teatro Politeama, em Salvador. Rui Barbosa impetrou um habeas corpus no STF, a fim de ver garantido o seu direito de

correlação entre referidas liberdades fundamentais: HC 4.781/BA, Rel. Min. Edmundo Lins, e ADI 1.969/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski - a liberdade de expressão como um dos mais preciosos privilégios dos cidadãos em uma república fundada em bases democráticas - o direito à livre manifestação do pensamento: núcleo de que se irradiam os direitos de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias - abolição penal (“abolitio criminis”) de determinadas condutas puníveis - debate que não se confunde com incitação à prática de delito nem se identifica com apologia de fato criminoso - discussão que deve ser realizada de forma racional, com respeito entre interlocutores e sem possibilidade legítima de repressão estatal, ainda que as ideias propostas possam ser consideradas, pela maioria, estranhas, insuportáveis, extravagantes, audaciosas ou inaceitáveis - o sentido de alteridade do direito à livre expressão e o respeito às ideias que conflitem com o pensamento e os valores dominantes no meio social - caráter não absoluto de referida liberdade fundamental (CF, art. 5º, incisos iv, v e x; Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 13, § 5º) - a proteção constitucional à liberdade de pensamento como salvaguarda não apenas das ideias e propostas prevaletentes no âmbito social, mas, sobretudo, como amparo eficiente às posições que divergem, ainda que radicalmente, das concepções predominantes em dado momento histórico-cultural, no âmbito das formações sociais - o princípio majoritário, que desempenha importante papel no processo decisório, não pode legitimar a supressão, a frustração ou a aniquilação de direitos fundamentais, como o livre exercício do direito de reunião e a prática legítima da liberdade de expressão, sob pena de comprometimento da concepção material de democracia constitucional - a função contramajoritária da jurisdição constitucional no estado democrático de direito - inadmissibilidade da “proibição estatal do dissenso” - necessário respeito ao discurso antagônico no contexto da sociedade civil compreendida como espaço privilegiado que deve valorizar o conceito de “livre mercado de ideias” - o sentido da existência do “freemarketplaceofideas” como elemento fundamental e inerente ao regime democrático (AC 2.695-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello) - a importância do conteúdo argumentativo do discurso fundado em convicções divergentes - a livre circulação de ideias como signo identificador das sociedades abertas, cuja natureza não se revela compatível com a repressão ao dissenso e que estimula a construção de espaços de liberdade em obséquio ao sentido democrático que anima as instituições da república - as plurissignificações do art. 287 do código penal: necessidade de interpretar esse preceito legal em harmonia com as liberdades fundamentais de reunião, de expressão e de petição - legitimidade da utilização da técnica da interpretação conforme à constituição nos casos em que o ato estatal tenha conteúdo polissêmico - arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

(ADPF 187, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011, acórdão eletrônico dje-102 divulgado 28-05-2014 public 29-05-2014)

reunir-se com seus correligionários e expor suas ideias à população. Nessa ocasião emblemática, a Corte concedeu o habeas corpus, afirmando, na ainda incipiente República, seu compromisso com essas duas liberdades fundamentais¹⁵².

O caso do decreto distrital e os argumentos lá adotados também foram expressamente referidos no voto do Min. Celso de Mello, no que foi acompanhado pelos ministros Marco Aurélio e Luiz Fux. Para eles, interpretar de maneira restritiva os direitos de liberdade de reunião e de expressão fere o ideal de uma sociedade democrática e abre margem para que o Estado assuma o controle da agenda social, em prejuízo da vontade popular. Nessa visão, eventuais abusos no exercício do direito devem ser verificados em cada caso concreto, reservada a competência da autoridade policial.

5.2 LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO

Conforme pontuado, a Constituição Brasileira não prescinde da verificação do real sentido da palavra liberdade. Assim dispõe o art. 5º:

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[...] (**grifo nosso**)

Dessa forma, a liberdade de circulação está estampada no *caput* do artigo referido acima. Visto que esta liberdade se trata de uma liberdade pública, encontra-se espraiada por todo o texto constitucional.

¹⁵² Naquela época era o *Habeas Corpus* o instrumento legal para garantir o direito de reunião. Fernando Dias Menezes de Almeida nos traz que a jurisprudência (ainda que rara) do início do século registra o emprego do *habeas corpus* para proteger o exercício da liberdade de reunião. **Liberdade de Reunião**. Editora Max Limonad. São Paulo: 2001, p. 278. Nesse sentido o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 97.278, julgado em 10 de dezembro de 1982, admitiu que é o mandado de segurança o instrumento adequado à proteção da liberdade de reunião. EMENTA: DIREITO DE REUNIÃO. MANDADO DE SEGURANÇA QUE ASSEGURA. 2-RE NÃO CONHECIDO PORQUE NÃO DEMONSTRADOS OS SEUS PRESSUPOSTOS. (RE 97278, Relator(a): Min. CORDEIRO GUERRA, Segunda Turma, julgado em 10/12/1982, DJ 11-03-1983 PP-02475 EMENT VOL-01286-02 PP-00458 RTJ VOL-00107-01 PP-00331). A partir da reforma constitucional de 1926, surgiu a necessidade de um instrumento de caráter constitucional, apto à tutela de direitos subjetivos públicos, não amparados por *habeas corpus*, em face das ilegalidades e abusos de poder. Assim, a Constituição de 1934 consagrou o mandado de segurança e implementou a restrição do *habeas corpus* à sua aplicação original, em defesa especificamente da liberdade de locomoção, o que perdura até hoje.

A liberdade de circulação, abordada neste trabalho, trata das diversas formas de se mover, usando as vias de trânsito e onde a pessoa tem livre arbítrio para movimentar-se, e isso é parte integrante do direito à liberdade pessoal. Consiste na faculdade de o indivíduo deslocar-se pelas vias públicas ou afetadas ao uso público, e até mesmo entrar e sair do território nacional, tendo apenas a lei como limitação. Assim, se por um lado a liberdade de circulação apresenta um aspecto individual na sua essência; por outro, também, pode ser concebida como um aspecto coletivo.

Jean Morange, por sua vez, traz que não há liberdade que se conceba isolada das outras¹⁵³. Esta reflexão pode ser trazida para a liberdade de circulação, vez que, mesmo estando livremente exercendo o direito de circular individualmente, o conjunto de pessoas se torna uma coletividade, haja vista em uma rodovia onde todos se encontram dirigindo ou em uma rua onde todos se encontram andando ao mesmo tempo. No entanto, deve-se distinguir a liberdade de circulação de agrupamentos momentâneos, estes se formam espontaneamente na via pública, aquela exige um mínimo de organização, a qual é feita pelos órgãos municipais de fiscalização.

Assim, liberdade de circulação é direito fundamental inerente às características essenciais da natureza humana. Pertence ao grupo denominado por Norberto Bobbio de "direitos de primeira geração", colocado que está dentre os direitos à vida, à dignidade humana, à segurança, à liberdade de manifestação do pensamento, à liberdade de consciência, de crença, de associação e de reunião¹⁵⁴.

Os autores franceses Jean Rivero & Moutouh grafam que a liberdade de circulação engloba duas liberdades distintas, sendo tratada de forma muito diferente pelo direito positivo¹⁵⁵. A primeira se refere ao próprio princípio de circulação, ou seja, a possibilidade de se deslocar de um ponto a outro. E a segunda incide sobre os meios de transporte escolhidos para se locomover, e, de que forma esse meio de transporte circula, incide sobre o mesmo as condições de emprego e de condução imposta pelo poder público, através das regulamentações.

Nesse sentido é que liberdade de circulação é uma das liberdades públicas fundamentais que de há muito integra a consciência jurídica geral da sociedade e que

¹⁵³ MORANGE, Jean. **Direitos Humanos e Liberdades Públicas**. 5ª edição. Tradução de Eveline Bouteiller. Barueri: SP, ed. Manole, 2004, p. 262.

¹⁵⁴ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Elsevier, 2004, p. 6.

¹⁵⁵ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 467.

repele qualquer atividade não autorizada pela Constituição de cercear o trânsito das pessoas. Só em casos excepcionais, visando resguardar outros interesses, como a ordem pública ou a paz social, perturbadas com a prática de crimes ou ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional.

Mas, explicar sobre a liberdade de circulação é muito mais que analisar o deslocamento de um ponto a outro: é pensar no acesso, na permanência e na saída de um território para outro. Assim, é possível inferir que a liberdade de circulação engloba as seguintes situações: (1) direito de acesso e ingresso no território nacional; (2) direito de saída do território nacional; (3) direito de permanência no território nacional; e (4) direito de deslocamento dentro do território nacional, ou seja, direito de circular. Vale lembrar que apenas os dois últimos itens elencados são objeto de estudo do presente capítulo.

5.2.1 Modalidades de liberdades de circulação

No território brasileiro, todos podem, de fato, em tempo de paz, transitar normalmente, devendo, tão somente, obedecer ao controle e as formalidades administrativas. Sobre este aspecto, Jean Rivero & Moutouh explicam que como a liberdade de circulação é livre, a decisão e a escolha do modo de se locomover também o é. Mas, uma vez feita esta escolha, a pessoa se utiliza de um meio para se deslocar, quer seja através de um veículo ou mesmo a pé, porém o detentor dessa liberdade acha-se sujeito a um conjunto de prescrições cuja importância varia entre um mínimo aplicável à circulação pedestre e um máximo aplicável ao trânsito de automóvel¹⁵⁶.

Por questões didáticas, torna-se salutar dividir a liberdade de circulação em modalidades, de forma que elas possam ser analisadas em suas individualidades.

5.2.1.1 Liberdade de circulação veicular

Não se faz pertinente adentrar nos pormenores minuciosos das regras de trânsito, até porque cada município tem sua legislação e sua regulamentação própria, respeitando os princípios e as diretrizes estabelecidos pela União. De um modo geral, a

¹⁵⁶ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 474.

regulamentação do trânsito veicular incide sobre a liberdade de circulação do motorista, sobre o veículo, sobre o modo de dirigir e até mesmo sobre o estacionamento, que é a meta final de todo trânsito¹⁵⁷. Ao contrário do que muita gente acredita, por conta do grande número de acidentes de pedestres nas vias públicas, o texto do Código de Trânsito Brasileiro valoriza essencialmente a vida, não o fluxo de veículos. Na redação de seus artigos, percebe-se preocupação acima de tudo com a integridade física dos diversos atores do tráfego, sejam eles motoristas; motociclistas; ou ciclistas.

Para Jean Rivero & Moutouh a circulação automobilística supõe o uso de um meio técnico a fim de circular. Juridicamente, pode-se então ver na liberdade de guiar um automóvel um aspecto da liberdade de ir e vir. No entanto, as limitações e os controles se multiplicam sob um duplo fundamento: os veículos automotivos usam a via pública a qual o poder público tem a guarda. Porém, os perigos que apresentam, de maneira evidente, a quem está dirigindo o veículo, justificam uma intervenção da administração responsável pela ordem pública¹⁵⁸. Estas considerações, por um lado, resultam em controle da aptidão do motorista; e por outro, uma regulamentação da circulação. Assim, o questionamento é se este controle não atinge certos princípios fundamentais de direito. Para isso, a resposta é sim, vez que não há liberdade absoluta.

A esse respeito, no Brasil, ao motorista, a legislação impõe-lhe várias obrigações que devem ser obedecidas sob pena de sanções administrativas, conforme art. 269¹⁵⁹ da Lei 9.503/97 e até a prisão por crime de trânsito, conforme art. 306 da Lei 11.705/08 que alterou o Código de Trânsito Nacional¹⁶⁰.

¹⁵⁷ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 476.

¹⁵⁸ **Ibid**, p. 151.

¹⁵⁹ **Art. 269**. A autoridade de trânsito ou seus agentes, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá adotar as seguintes medidas administrativas:

I - retenção do veículo;

II - remoção do veículo;

III - recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação;

IV - recolhimento da Permissão para Dirigir;

V - recolhimento do Certificado de Registro;

VI - recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual;

VII - (VETADO);

VIII - transbordo do excesso de carga;

IX - realização de teste de dosagem de alcoolemia ou perícia de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica; [...].

¹⁶⁰ **Art. 306**. Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência:

Penas - detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.

§ 1º As condutas previstas no caput serão constatadas por:

Assim, conforme assevera Jean Morange, a liberdade de circulação é muito seriamente questionada para a liberdade de circulação veicular. Há proibições de circular em determinados dias, determinadas horas, proibições de utilizar determinadas estradas, determinadas ruas, inclusive de circular, salvo justificativas, em algumas cidades¹⁶¹. Para o autor, todas estas prescrições reduzem singularmente a liberdade, mas tudo isso se faz necessário para preservação da via, da ordem pública e, até mesmo, do meio ambiente¹⁶².

5.2.1.2 Liberdade de circulação de pedestre

O movimento do trânsito repercute diretamente no pedestre. Embora a liberdade de circulação para o pedestre seja regulamentada, ele também se acha sujeito a proibições e obrigações diversas¹⁶³. Em que pese nesta dissertação o tratar basicamente da circulação de veículos, não se pode olvidar que ao pedestre também é dado o direito de circular, tanto assim o é que o Código Nacional de Trânsito regulamenta:

Art. 1º. O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a **utilização das vias por pessoas**, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, **para fins de circulação**, parada, estacionamento e operação de carga e descarga. (grifo nosso)

Art. 68. **É assegurada ao pedestre** a utilização dos passeios ou passagens apropriadas das **vias urbanas** e dos acostamentos das vias rurais **para circulação**, podendo a autoridade competente permitir a utilização de parte da calçada para outros fins, desde que não seja prejudicial ao fluxo de pedestres (grifo nosso)

Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa **perturbar** ou interromper a **livre circulação de veículos e pedestre**, ou colocar em risco a sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via. (grifo nosso)

I - concentração igual ou superior a 6 decigramas de álcool por litro de sangue ou igual ou superior a 0,3 miligramas de álcool por litro de ar alveolar; ou

II - sinais que indiquem, na forma disciplinada pelo Contran, alteração da capacidade psicomotora.

§ 2º A verificação do disposto neste artigo poderá ser obtida mediante teste de alcoolemia, exame clínico, perícia, vídeo, prova testemunhal ou outros meios de prova em direito admitidos, observado o direito à contraprova.

§ 3º O Contran disporá sobre a equivalência entre os distintos testes de alcoolemia para efeito de caracterização do crime tipificado neste artigo.

¹⁶¹ MORANGE, Jean. **Direitos Humanos e Liberdades Públicas**. 5.ed. Trad. de Eveline Bouteiller. São Paulo: Manole, 2004, p. 156.

¹⁶² **Ibid.**, p. 156.

¹⁶³ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 477.

Logo, depreende-se da lei infraconstitucional que a circulação do pedestre aqui referida, não é o de competir com os veículos. Para tal, é necessário que nas vias públicas de grande movimento tenha faixa de pedestre, passarelas e até calçadas apropriadas para as pessoas exercerem esta liberdade¹⁶⁴. A esse respeito, a lei 10.098 de 19 de dezembro de 2000, estabelece normas gerais para promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.

Depreende-se, dessa forma, conforme entendimento de Jean Rivero & Moutouh que ao pedestre é proibido transitar na pista, devendo somente atravessar nos locais que lhe são reservados. Por conta disso, cada vez mais, a regulamentação tende a estender a liberdade de circulação dos pedestres, com a multiplicação de zonas inteiramente reservadas a estes¹⁶⁵.

5.2.1.3 Liberdade de circulação de ciclista

O Direito de circulação de ciclista está previsto no Código de Trânsito Brasileiro, conforme preceitua o art. 21:

¹⁶⁴ A este respeito MADRUGA, Sidney Pessoa em sua obra: **Pessoas com deficiência e direitos humanos – ótica da diferença e ações afirmativas**, Editora Saraiva. São Paulo: 2013, propõe uma teoria crítica dos direitos humanos, onde seja questionado o paradoxo que põe, de um lado, a maior disponibilidade de leis voltadas para as minorias, mas de outro, uma persistente exclusão e desigualdade na prática jurídica para este mesmo segmento social.

¹⁶⁵ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 477.

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos *rodoviários* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

II – planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos de pedestres e de animais, e **promover o desenvolvimento da circulação e segurança de ciclistas. (grifo nosso)**

Da mesma forma, a lei nº. 12.587/2012 institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana e reforça a relevância do tema dos direitos dos ciclistas. Essa lei reconhece a prioridade do transporte não motorizado sobre os motorizados, deixando claro que as modalidades de transporte às quais se utilizam de esforço humano (art. 4º, V) merecem ter tratamento preferencial por parte da política de desenvolvimento urbano de que tratam as normas constitucionais.

O direito de circulação de ciclista é um tema recente, que começa a ganhar destaque diante da ampliação do uso da bicicleta como meio de transporte diário nas grandes cidades, especialmente para os jovens, que, ao se dirigirem à escola ou ao trabalho, precisam disputar espaço no trânsito com carros e ônibus.

Entre os muitos aspectos relacionados ao direito dos ciclistas e amparados pela política nacional de mobilidade urbana, está o direito de usufruir de um ambiente seguro e acessível para a utilização da bicicleta. Essa garantia depende do poder público municipal, responsável pelo transporte público nas cidades, que é um dentre os muitos desafios da administração dos centros urbanos.

Também existem regras claras que orientam a circulação de bicicletas em locais apropriados, como ciclovias, ciclofaixas e acostamentos. Outras determinam a adoção de medidas de segurança como a utilização de equipamentos obrigatórios, além do dever de dirigir com atenção e prudência durante todo o deslocamento¹⁶⁶.

Dessa forma, não há dúvida que a liberdade de circulação também abarca o direito dos ciclistas e a estes, da mesma forma dos veículos, não podem deixar de circular frente às manifestações móveis irregulares que ocorrem nas grandes vias.

¹⁶⁶ CICLOFAIXA: faixa de uso exclusivo para a circulação de bicicletas sem segregação física em relação ao restante da via e caracterizada por sinalização vertical e horizontais características (placas e pintura de solo).

5.2.1.4 Liberdade de circulação de estrangeiros

O Código de Transito Nacional, no Brasil, regulamenta a liberdade de circulação de estrangeiros, a respeito da circulação de automóveis, pelo seguinte dispositivo constitucional:

Art. 118. A circulação de veículo no território nacional, independentemente de sua origem, em trânsito entre o Brasil e os países com os quais exista acordo ou tratado internacional, reger-se-á pelas disposições deste Código, pelas convenções e acordos internacionais ratificados.

Art. 119. As repartições aduaneiras e os órgãos de controle de fronteira comunicarão diretamente ao RENAVAL a entrada e saída temporária ou definitiva de veículos.

Parágrafo único. Os veículos licenciados no exterior não poderão sair do território nacional sem prévia quitação de débitos de multa por infrações de trânsito e o ressarcimento de danos que tiverem causado a bens do patrimônio público, respeitado o princípio da reciprocidade.

Além dessas regras do Código de Trânsito Brasileiro, há também alguns limites os quais são impostos à circulação de estrangeiro no Brasil. É o que preceitua o art. 5º, da Constituição e as legislações infraconstitucionais: Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), regulamentado pelo Decreto nº 86.715/81 (define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração); Lei nº 7.685/88 (dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal em território nacional); Lei nº 9.076/95 (altera dispositivos do Estatuto dos Estrangeiros) condiciona o direito de qualquer pessoa entrar no território nacional, nele permanecer ou dele sair, só ou com seus bens, em tempo de paz. Vale salientar que a entrada será autorizada quando satisfaz as condições estabelecidas na lei, obtendo o visto; conforme o caso, não o concedendo aos menores de 18 anos, nem a estrangeiros nas situações enumeradas no art. 7º da referida lei¹⁶⁷.

O visto é o documento concedido pelas representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior as quais possibilitam o ingresso e a estada de estrangeiros no Território Nacional, desde que satisfeitas às condições previstas na legislação vigente.

¹⁶⁷ **Art. 7º** Não se concederá visto ao estrangeiro:

I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;

II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou

V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

Por sua vez, o visto configura mera expectativa de direito e, como tal, não garante a entrada do estrangeiro em território nacional, vez que seu ingresso poderá ser impedido e a estada em território nacional poderá ser reduzida quando for conveniente ao interesse nacional, pois a concessão de visto é o ato do poder discricionário do Estado brasileiro. Por isso, eles são classificados em função da natureza da viagem e da estada do estrangeiro no Brasil, e não em função do passaporte apresentado. Vale lembrar que o Itamaraty é o órgão do Governo brasileiro responsável pela concessão de vistos, o que ocorre por meio das embaixadas, consulados gerais, consulados e vice-consulados do Brasil no exterior.

Assim aos estrangeiros e seus veículos, transitando aqui no Brasil, será dado tratamento igual aos brasileiros, logo passíveis das restrições e limites impostos pela legislação.

5.2.2 Limites legais da liberdade de circulação

O princípio constitucional de liberdade de circulação, por mais geral que seja, esbarra em limites também. Estes, para serem regulados, devem ter uma base legal a ser concebida¹⁶⁸. Assim, deve-se delimitar uma fronteira sobre a qual não pode o legislador infraconstitucional ultrapassar sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

Visto sob o ângulo dos direitos fundamentais e no caso deste estudo dos limites da liberdade de circulação, Dimitri Dimoulis & Leonardo Martins trazem que a Constituição Federal estabelece um duplo sistema de legalidade dos limites em sentido amplo: a legalidade normal como plena vigência dos direitos fundamentais e a legalidade excepcional, em casos de graves conflitos ou ameaças à estabilidade da ordem política e social. Dessa forma, deve-se considerar o conteúdo essencial como o núcleo de um direito fundamental e, portanto, figurando este como limite dos limites. Assim, conclui-se que o conteúdo essencial veda qualquer tentativa reguladora do legislador, como uma verdadeira muralha frente a este. Vale lembrar o grafado no item 5.1.3 sobre os limites

¹⁶⁸ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 468.

da liberdade de reunião¹⁶⁹, bem como os limites que estão assentados nos regimes excepcionais relativos que advêm da Constituição no seu art. 136 e 139.

O estado de sítio, previsto pelo Artigo 137 da Constituição Federal Brasileira, consiste na suspensão temporária e localizada de garantias constitucionais, suspende as garantias dos direitos fundamentais, mas nunca suspende os próprios direitos fundamentais; logo, depreende-se que a liberdade de circulação pode ser limitada e até suspensa caso o Brasil venha a decretar estado de sítio. Dessa forma, o estado de sítio só pode ser decretado, segundo os incisos I e II, em casos de grave comoção de repercussão nacional; diante da ineficácia das medidas tomadas sob o estado de defesa; e, ainda, quando for declarado estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

No que se refere aos limites impostos pelo estado de defesa, muitas vezes, não atingem a liberdade de circulação, pois se trata de uma medida mais branda em que é delimitada a área em que são aplicáveis as medidas restritivas de direitos que o governo estabelecer.

Outra forma, também, de se limitar a liberdade de circulação é quando há necessidade de bloqueios e desvios do trânsito. Quando isso ocorre, o órgão responsável para realizar o fechamento da via pública leva em consideração, além das circunstâncias específicas de cada caso, a finalidade de preservação do interesse público. Como ato administrativo, adotado pela Administração pública, é de se registrar que o bloqueio do trânsito possui determinados atributos, conforme a melhor doutrina de Direito Administrativo, dos quais aqui se destacam: a coercibilidade e a autoexecutoriedade, que se traduzem, respectivamente, na obrigatoriedade de aceitação pelos administrados e na desnecessidade de intervenção do Poder Judiciário para sua validade. Conforme entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello¹⁷⁰:

¹⁶⁹ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Ed. Atlas. São Paulo: 2014, p.165.

¹⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 71.

Autoexecutoriedade é o poder que os atos administrativos têm de serem executados pela própria administração independentemente de qualquer solicitação ao Poder Judiciário. É algo que vai além da imperatividade e da exigibilidade. Já a coercibilidade é o poder que os atos administrativos possuem de serem exigidos quanto ao seu cumprimento, sob ameaça de sanção. Vai além da imperatividade, pois traz uma coerção para que se cumpra o ato administrativo.

Prova disso é que o artigo 209 do CTB estabelece como infração de trânsito de natureza grave, sujeita à penalidade de multa, a transposição, sem autorização, de bloqueio viário, com ou sem sinalização ou dispositivos auxiliares.

Feitas estas considerações iniciais quanto à legalidade do fechamento da via pública, realizados pelo órgão de trânsito com circunscrição sobre a via, necessário se faz pontuar os aspectos que circundam a questão, em especial, no que se referem às obrigações dos órgãos de trânsito e dos responsáveis pelas obras ou eventos motivadores do bloqueio da via, que também é uma limitação à liberdade de circulação.

Em que pese o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) legislar sobre trânsito, suas normas interferem diretamente na liberdade de circulação:

Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

§1º. A obrigação de sinalizar é do responsável pela execução ou manutenção da obra ou do evento.

§2º. Salvo em casos de emergência, a autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via avisará a comunidade, por intermédio dos meios de comunicação social, com quarenta e oito horas de antecedência, de qualquer interdição da via, indicando-se os caminhos alternativos a serem utilizados.

§3º. A inobservância do disposto neste artigo será punida com multa que varia entre cinquenta e trezentas UFIR, independentemente das cominações cíveis e penais cabíveis.

§4º. Ao servidor público responsável pela inobservância de qualquer das normas previstas neste e nos arts. 93 e 94, a autoridade de trânsito aplicará multa diária na base de cinquenta por cento do dia de vencimento ou remuneração devida enquanto permanecer a irregularidade.

Da disposição acima, o destaque a quatro das etapas, estabelecidas para a realização de obras e eventos na via pública, possui como intuito poder limitar a liberdade de circulação:

1ª. Prévia permissão: A prévia permissão a que se refere o artigo 95 do CTB não pode constituir condição para a aprovação do direito de reunião, consagrado

constitucionalmente, mas se faz necessária para que a Administração pública avalie cada situação, preparando-se para garantir à coletividade o direito ao trânsito em condições seguras, dever dos órgãos de trânsito, nos termos do § 2º do artigo 1º do CTB.

Foi neste sentido que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou favorável ao município de São José dos Campos a Apelação Cível nº 074.432-0/8-00 ato que indeferiu realização de passeata. Neste caso o Tribunal entendeu que a Municipalidade agiu no exercício do poder de polícia, e que deve ser aplicado o disposto no art. 95 do Código de Trânsito Brasileiro, pois caso contrário haveria perturbação à circulação de veículos e de pedestres, e risco à sua segurança¹⁷¹.

Neste aspecto, o artigo 95 se aplica apenas aos casos em que ocorrer perturbação ou interrupção da livre circulação de veículos e pedestres, ou em que coloca em risco a segurança, devendo-se, portanto, avaliar se aquele direito de reunião está sendo exercido de forma pacífica, nos termos estabelecidos pelo dispositivo constitucional.

A participação dos órgãos de trânsito na realização da obra ou evento, conforme o artigo 95, não se restringe apenas à permissão, já que os seus parágrafos estabelecem outras obrigações, como a prestação de informações à comunidade; a fiscalização da obediência à regulamentação estabelecida; e, até mesmo, a implantação da sinalização, já que o responsável pela obra ou evento, via de regra, não possui os mecanismos hábeis para a sinalização, como cones, cavaletes e tapumes.

2ª. Informação à comunidade: A informação à comunidade, com antecedência mínima de 48 horas, a respeito do fechamento da via pública, somente não se exigirá nos casos de emergência, em que o bloqueio tenha ocorrido excepcionalmente, por situações extremamente pontuais. Vê-se que, além da informação quanto ao fechamento da via, é obrigatória a indicação dos caminhos alternativos.

Os meios de comunicação social, mencionados no § 2º do artigo 95, são aqueles que, efetivamente, cumpram com o seu papel de informação, devendo o órgão de trânsito avaliar qual é a forma mais eficiente para atingir a comunidade usuária das vias em que se operou o bloqueio de trânsito, podendo-se utilizar os meios escritos (jornal,

¹⁷¹ “MANDADO DE SEGURANÇA – INFÂNCIA E JUVENTUDE – PASSEATA – DIREITO DE REUNIÃO (CF, ART. 5º, INCISO XVI). O exercício do direito garantido pela regra do art. 5º, inciso XVI, da CF, encontra limite no exercício de outros direitos igualmente garantidos pela CF. Liminar satisfativa concedida. Ação procedente. Perda do objeto. Não ocorrência. Recurso do município e reexame necessário providos para denegar a segurança” (TJSP, AC 074.432-0/8-00 – São José dos Campos, C. Esp., rel. Des. Alvaro Lazzarini, j. em 7-6-2001).

revista, panfletos), sonoros (radiodifusão, propaganda por autofalante), ou audiovisuais (divulgação em canais televisivos regionais).

3ª. Fiscalização do cumprimento do artigo 95: Verificadas as duas etapas anteriores, chega-se à fiscalização do cumprimento de tais disposições, ou seja, quais são as consequências para o fechamento irregular das vias públicas, tanto por não estar autorizado ou não sinalizado quanto não informado à comunidade. Daqui, chega-se a dois desdobramentos: a aplicação de penalidade ao responsável pela irregularidade e a punição ao servidor do órgão de trânsito que inobservou o preconizado na lei.

A competência para a fiscalização do artigo 95, aplicação de penalidades e arrecadação de multas é dos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, nas rodovias; e para os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, nas vias urbanas. Ainda na esfera administrativa, podem-se relacionar duas infrações de trânsito que poderão estar presentes no fechamento irregular da via pública, bem como causar transtorno à liberdade de circulação, a saber:

Art. 245 - Utilizar a via para depósito de mercadorias, materiais ou equipamentos, sem autorização do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via:

Infração - grave.

Penalidade - multa.

Medida administrativa - remoção da mercadoria ou do material.

Parágrafo único - A penalidade e a medida administrativa incidirão sobre a pessoa física ou jurídica responsável.

Art. 253 - Bloquear a via com veículo:

Infração - gravíssima.

Penalidade - multa e apreensão do veículo.

Medida administrativa - remoção do veículo.

Conclui-se que a limitação da via pública pelo órgão de trânsito ou rodoviário, com circunscrição sobre ela, é legalmente admitido, quando observadas às disposições do artigo 95 do CTB, e considerando-se os princípios da Administração pública, entre eles o da finalidade, que se relaciona com o interesse público.

Estas medidas são necessárias em uma sociedade democrática, para a segurança pública; para a manutenção da ordem pública; para a prevenção das infrações penais; para a proteção da saúde pública ou da moral; ou para a proteção das liberdades

públicas alheias. Essas restrições, que podem chegar até a supressão, devem-se em princípio: ora à ação da justiça repressiva, ora ao caráter da circulação, tendo em vista as manifestações públicas irregulares que ocorrem nas cidades.

A liberdade de circulação, como todos os direitos, tem, inicialmente, como limite natural o direito do outro. Ela há de se dá, segundo os meios tecnológicos existentes e as obras viárias realizadas, da melhor forma possível. Não obstante, o direito de circular encontra duas sortes de limitações: uma concernente à própria manifestação deste direito, e a outra que pode defluir das regulamentações impostas pelos poderes públicos aos meios de locomoção e à utilização das vias e logradouros públicos, conforme aqui analisado no estudo do art. 95.

A restrição pode advir também por força da implantação do estado de defesa e estado de sitio, conforme acima discutido. Isto significa que, como a Constituição prevê esta modalidade de restrição das liberdades como própria deste referido estado, não pode a lei estatuir limitações ao direito de livremente circular, sem a ocorrência do aludido pressuposto constitucional. Nesse sentido, são grandes os problemas decorrentes do efetivo exercício da liberdade de circulação em confronto com as normas disciplinadoras da utilização das vias públicas. Desse modo, não pode a autoridade pública permitir uma manifestação em uma via pública, a qual não esteja de acordo com as normas, impedir direito de circulação, sob pena de cometer crime; nem tampouco pode a autoridade pública impedir a manifestação por outra razão, que não a proteção de liberdades constitucionais ou a paz pública.

No que diz respeito à liberdade de circulação, não há ainda muitas decisões as quais enfrentem o tema. Mas, a decisão proferida na ADI 1706-4, da qual o relator foi o Ministro Eros Grau, julgou inconstitucional a lei nº 1.713/97 promulgada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Nela, dentre tantos artigos inconstitucional, torna-se importante transcrever o Art. 4º por este tratar diretamente da liberdade de circulação: “Poderão ser fixadas, nos limites externos das áreas das quadras ou conjuntos, obstáculos que dificulte a entrada e a saída de veículos e que não prejudiquem nem coloquem em risco o livre acesso de pessoas”¹⁷².

¹⁷² EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELEECER AS RESTRIÇÕES

A respeito desse assunto, Jose Afonso da Silva leciona que a utilização do bem público e das vias públicas são projetadas desde a afirmação de que uma das funções urbanísticas do poder público é a de criar condições à circulação, sendo o sistema viário o meio pelo qual se realiza este direito¹⁷³. Para ele, o direito de circular consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através de uma via pública ou afetada a uso público do que resulta constituir a utilização da via pública, não uma mera possibilidade, mas um poder legal executável *erga omnis*. Em consequência – prossegue o autor, citando Pedro Escibano Callado – a Administração não poderá impedir, nem geral nem singularmente, o trânsito de pessoas de maneira estável, a menos que desafete a via, já que, de outro modo, se produziria uma transformação da afetação por meio de uma simples atividade de polícia¹⁷⁴. Dessa forma, o município tem de assegurar a liberdade de circulação nas vias públicas destinadas funcionalmente ao exercício desse direito. Omitindo-se nesse dever, estará o município violando afrontosamente as liberdades civis.

É certo que o direito constitucional de livremente circular não impede que os poderes públicos disciplinem a forma pela qual há de se dar esta circulação. Entretanto, esta normatização, fundada em um poder de polícia que não se recusa à lei e à administração, não pode, contudo, ir ao ponto de cercear a própria liberdade, ou seja, deve-se identificar o núcleo essencial para se definir o limite de sua flexibilização, de

DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Lei n. 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, em afronta ao texto da Constituição do Brasil --- artigo 32 --- que proíbe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios. 2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88]. 3. Ninguém é obrigado a associar-se em "condomínios" não regularmente instituídos. 4. O artigo 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum. 5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil. 6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às "Prefeituras" das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas "Prefeituras" não detêm capacidade tributária. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal.(ADI 1706, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-01 PP-00007).

¹⁷³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 37ª ed. Editora Malheiros. São Paulo: 2014, p. 226.

¹⁷⁴ SILVA, **loc. cit.**

forma que não atinja aquele conteúdo mínimo inviolável da norma constitucional, o que resultaria na extirpação do próprio direito, conforme ficou assente no início deste item.

Assim, os direitos e garantias fundamentais funcionam como verdadeiros limitadores da atuação policial, ou seja, é com base nesse contexto jurídico que o membro de um órgão policial deve executar as medidas cabíveis para a manutenção e restabelecimento da ordem pública, por meio de técnicas e tecnologias policiais alinhadas com os direitos e garantias fundamentais, cujo núcleo é vertido para a proteção da dignidade da pessoa humana.

No caso em comento depreende-se do próprio texto constitucional que o princípio da liberdade de circulação, por mais geral que seja, esbarra em algumas situações particulares, tendo em vista que está sujeito às limitações contidas no próprio dispositivo assecuratório que se reporta à lei, quer seja constitucional, quer seja infraconstitucional, os quais devem ser concebidos como medidas necessárias em um país democrático de direito, para a segurança pública ou da moral para a proteção das liberdades alheias.

5.3 O CONTEXTO DOS PROBLEMAS DAS REUNIÕES E DA CIRCULAÇÃO NO BRASIL

Os movimentos que se espalharam pelo Brasil recentemente têm vários focos o que os tornam difíceis de serem compreendidos. Apesar de muitas pessoas, inclusive políticos, terem se surpreendido com os protestos e suas consequências, o surgimento dessas modalidades de reunião não pode ser considerado surpresa. Foi neste cenário, que as ruas brasileiras, nos dias de manifestações, multidões de libertários independentes, não ideológicos, saíram gritando para que suas vozes fossem ouvidas, protestando por estar mal governados e cansados da corrupção que há muito assola o Brasil.

A comunicação digital teria sido responsável pela propagação das informações e das organizações desses movimentos sociais, ocorridos no Brasil. A este respeito Manuel Castells acredita que a tecnologia consiste em uma ferramenta construída para atender demandas sociais, econômicas e culturais. Diante disso, os últimos 20 anos assistiram a construção de veículos de comunicação de massa horizontais, o que,

consequentemente, permitiu ao indivíduo construir redes de interação virtual e troca de informações¹⁷⁵.

Não há dúvidas que esta foi a maior manifestação popular desde o movimento das “Diretas Já”. No dia mais tenso das movimentações, mais de um milhão de pessoas, em várias cidades brasileiras, foram às ruas protestar gritando palavras de ordem e levantando cartazes com frases da seguinte ordem: “O gigante acordou”, “sai do sofá e vem pra rua”, “saímos do *facebook*”.

Embora, estas atitudes da população sejam dignas de um regime democrático como o do Brasil, tendo em vista que a liberdade do pensamento, individual ou coletivamente é assegurada pelo pluralismo, o qual confere compostura à democracia. Como bem pontua Miguel Calmon Dantas ao grafar que a liberdade de reunião, enquanto encerra uma nítida condição de garantia constitucional, não se restringe a manifestações coletivas que visem à exposição pública de opiniões acerca de assuntos políticos ou interesses coletivos, podendo resguardar, em sentido mais amplo, um ajuntamento de pessoas para fins desportivos, religiosos, artísticos, científicos ou meramente lúdicos¹⁷⁶.

Vale lembrar que os sentidos das manifestações foram amplos e o ponto de partida deu-se com o aumento dos preços das passagens de ônibus em São Paulo, culminando, assim, com os protestos por todo o país. A respeito das manifestações ocorridas no Brasil em junho de 2013, o autor espanhol Manuel Castells, no posfácio à edição brasileira da sua obra *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos sociais na era da internet*, relatou o seguinte¹⁷⁷:

¹⁷⁵ CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança: Movimentos sociais na era da internet**. Ed. Zahar. Rio de Janeiro, 2013, p. 59.

¹⁷⁶ CALMON DANTAS, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: Teses da Faculdade Baiana de Direito, ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, v. I, p. 41-74.

¹⁷⁷ CASTELLS, **op. cit.**, p. 156.

Esse movimento sem nome, porque do passe livre se passou ao clamor pela liberdade em todas as suas dimensões, surgiu das entranhas de um país perturbado por um modelo de crescimento que ignora a dimensão humana e ecológica do desenvolvimento.

Um modelo centrado no crescimento a qualquer custo, ainda que, no caso do Brasil, acompanhado de uma redução da pobreza e de políticas sociais e distributivas. Mas sem assumir a nova cultura da dignidade e do florescimento da vida para além do consumo. Um modelo neodesenvolvimentista, como o chinês e tantos outros, que enveredam por uma senda autodestrutiva com o objetivo de sair da pobreza. Sem entender que a escolarização sem uma verdadeira melhoria do ensino não é uma educação, mas armazenamento de crianças. E que a saúde sem a potencialização de médicos e enfermeiros e sem um viés preventivo é um poço sem fundo, no qual a produtividade se mede pela ocupação de camas de hospitais, contando os enfermos, e não os sadios.

De forma confusa, raivosa e otimista, foi surgindo por sua vez essa consciência de milhares de pessoas que eram ao mesmo tempo indivíduos e um coletivo, pois estavam – e estão – sempre conectadas, conectadas em rede e enredadas na rua, mão a mão, tuites a tuites, post a post, imagem a imagem.

Um mundo de virtualidades real e realidade multimodal, um mundo novo que já não é novo, mas que as gerações mais jovens veem como seu. Um mundo que a gerontocracia dominante não entende, não conhece e que não lhe interessa, por ela encarado com suspeita quando seus próprios filhos e netos se comunicam pela internet, entre si e com o mundo, e ela sente que está perdendo o controle.

Há que se indagar como se iniciaram estes movimentos. Segundo a comissão do Movimento Passe Livre – MPL,¹⁷⁸ para compreender esse processo é preciso voltar, no mínimo, ao ano de 2003, quando, em resposta aos aumentos das passagens, iniciou-se em Salvador uma série de manifestações que se estenderam por todo o mês de agosto daquele ano, que ficou conhecido como a “Revolta do Buzu”¹⁷⁹. Posteriormente, no ano de 2004, veio a Revolta da Catraca, em Florianópolis, a qual ocupou terminais de ônibus e bloqueou a ponte que dá acesso à ilha. Dessa forma os protestos forçaram o poder público a revogar o aumento das passagens. Foram então esses dois protestos que serviram de base para a fundação do MPL no ano seguinte.

Uma das principais bandeiras do movimento é a migração do sistema de transporte privado para um sistema público, garantindo o acesso universal através do passe livre para todas as camadas da população. Hoje, o MPL quer aprofundar o debate sobre o direito de ir e vir, sobre a mobilidade urbana nas grandes cidades e sobre um novo modelo de transporte para o Brasil.

A edição eletrônica da Folha de São Paulo de 14 de junho de 2013 trouxe a seguinte notícia: A polícia deteve, nesta quinta-feira (13), ao longo de todo o quarto dia

¹⁷⁸ MPL (Movimento Passe Livre), que é um movimento social brasileiro que luta por um transporte público de qualidade, fora da iniciativa privada. Para maiores detalhes ver **Cidades Rebeldes – Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1ª ed. Editora Boitempo. Carta Maior. São Paulo: 2014.

¹⁷⁹ MARINATO, Erminia [et. al]. **Cidades Rebeldes – Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1ª ed. Editora Boitempo. Carta Maior. São Paulo: 2014, p.14.

de protesto contra o aumento das tarifas no centro de São Paulo, ao menos 235 pessoas. Desses suspeitos, 198 foram encaminhados ao 78º DP (Jardins) e outros 37 para o 1º DP (Liberdade)¹⁸⁰. Segundo a polícia, do total, 231 pessoas foram ouvidas e liberadas durante a madrugada. Os quatro restantes seguem presos, sem direito a pagamento de fiança, por formação de quadrilha. Eles estão detidos na carceragem do 2º DP (Bom Retiro) e devem ser transferidos para um CDP (Centro de Detenção Provisória) ao longo desta sexta-feira (14).

Na medida em que as manifestações aumentavam, o foco também mudava. O povo questionou os gastos financeiros elevados na realização da Copa das Confederações, Copa do Mundo de 2014, além das Olimpíadas de 2016. Da mesma forma, protestaram contra a votação da PEC 37 – Proposta de Emenda Constitucional em tramitação no Congresso Nacional que podia impedir o Ministério Público de fazer investigações criminais. Vale lembrar que esta proposta foi rejeitada. Desse modo, além das questões urbanas, as manifestações abordaram também a questão agrária; mobilidade urbana; exclusão e desigualdade social; violência urbana; e práticas de corrupção que se tornaram endêmicas.

Diante dessa ambivalência e complexidade as quais envolvem a liberdade de reunião e de circulação, tanto quanto as demais liberdades, é que se faz notório a procura de métodos os quais norteiem, no sentido de solucionar as colisões, tanto quanto indiquem os argumentos materiais dos direitos fundamentais em questão, para que possibilitem identificar as hipóteses do seu exercício legítimo e do seu exercício ofensivo a outros direitos fundamentais.

Outro aspecto a ser refletido é o de que estas manifestações coibiram a liberdade de circulação, que é um direito fundamental das pessoas. Isso porque as ruas e avenidas foram tomadas por manifestantes e os carros e as pessoas que não estavam participando dos movimentos não podiam circular. Dessa forma, o direito de circulação e até mesmo o de permanecer foram prejudicados. A consequência de tudo isso foi o de carros incendiados; prédios públicos e particulares destruídos; pessoas acidentadas; e truculência de policiais despreparados.

Nesse sentido Miguel Calmon Dantas afirma que de um lado, tem-se a liberdade que abriga manifestações, impedindo o deslocamento de pessoas e veículos, inclusive de emergência (como ambulâncias e viaturas policiais), pelas vias públicas, em horários

¹⁸⁰ Folha de São Paulo eletrônica, edição de 14/06/2013. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2013.

de mais intenso tráfego em vias de grande movimentação, sem qualquer contenção ou restrição. De outro, a proibição preventiva de uma reunião ao pressuposto de que o seu objetivo seria ilícito¹⁸¹.

Por fim, toda essa dificuldade de haver uma simetria entre estas liberdades se dá pela falta de regulamentação infraconstitucional que apenas potencializa as gravidades, visto que a solução das colisões fica a cargo do Poder Judiciário, em face da ausência de um juízo prévio do legislador acerca das condições de precedência da liberdade de reunião que é regulamentada por algumas leis voltadas a temas específicos e, por outro lado a liberdade de circulação, que da mesma forma, é regulamentada pela legislação de trânsito mas não abarca em sua amplitude.

5.3.1 Black Bloc

No cenário nacional, dentre as várias manifestações que ocorreram recentemente, surge uma “estratégia” que se intitula Black Bloc (do inglês *black*, negro; *bloc*, agrupamento de pessoas para uma ação conjunta ou propósito comum). É o nome dado a uma tática para protestos e manifestações de rua. Sua caracterização é de jovens de classe média baixa, com os rostos sempre cobertos (com a clara intenção de dificultar a identificação, visando o anonimato) e vestidos de preto, usam suas estratégias para ataque aos símbolos do capitalismo.

Com uma postura de ataque muito bem montada, aonde chegam dominam o cenário e ocupam desde cedo o teatro de operações. Com a clara vocação anarquista utilizam-se desta forma de protesto para questionar o sistema vigente.

A esse respeito, Manuel Castells entende que essas manifestações, na verdade, não se tratam de destruir o capitalismo, mas sim repensá-lo, reestruturar toda a revolução industrial se necessário. Visto que, as organizações político-partidárias e as suas respectivas instituições cederam aos interesses dos mercados financeiros e de grupos plutocratas dominantes. Portanto, repensar a democracia através de uma nova mentalidade é fundamental para a geração de uma sociedade menos desarmônica¹⁸².

¹⁸¹ CALMON Dantas, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades**: contornos constitucionais das manifestações públicas In: Teses da Faculdade Baiana de Direito, ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, v. I, p. 41-74.

¹⁸² CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança**: Movimentos sociais na era da internet. Ed. Zahar. Rio de Janeiro, 2013, p. 59.

Rafael Alcadipani, em um trabalho recente sobre os Black Bloc no Brasil, traz as seguintes afirmações¹⁸³:

[...] que os brasileiros se inspiraram no movimento Black Bloc dos Estados Unidos, que tem um caráter antiglobalização e ataca com violência o que considera símbolos do capitalismo. O movimento não está presente não só nos Estados Unidos, mas em diversos países como Egito, Turquia, Grécia, entre outros. Sua principal característica é não ter líderes definidos ou interlocutores para falar com o governo.

O pesquisador afirmou que, no Brasil, esse modelo foi adaptado e a agenda crítica da globalização deu lugar à reivindicação de melhorias para o Brasil. Segundo ele, o nível de organização que a polícia quer atribuir aos Black Bloc – estes são supostamente capazes de criar até táticas de enfrentamento com a PM – não ocorreria. O pesquisador, afirmou ainda, acreditar que o Black Bloc é uma tática, e não um grupo organizado.

Há um fato inconteste com o surgimento dos Black Bloc nas manifestações de junho de 2013, eles acabaram por causar certo repúdio e cisma da população em geral, ou seja, pregavam o discurso de ódio (*hate speech*)¹⁸⁴. É notório que, na maior parte da história, no Brasil, a população que participa de reuniões segue a forma pacífica de lidar com esta instituição democrática. Talvez, por este motivo, até então não se tinha visto, o uso da força, de destruição e nem de violência como se viu nas manifestações ocorridas em 2013.

Não é forçoso perceber a inconstitucionalidade desse movimento, vez que a Constituição brasileira no seu Art. 5º traz 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, nos termos seguintes:

IV – é livre a manifestação do pensamento, **sendo vedado o anonimato**.

[...]

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, **sem armas**, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, **desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local**, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente. (grifo nosso).

¹⁸³ SILVEIRA, Rafael Alcadipani. Professor de estudos organizacionais da FGV-EASP. Folha de São Paulo, 17/10/2013. Acesso em 18/10/14: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano>.

¹⁸⁴ O discurso de ódio (*hate speech*), segundo André de Carvalho Ramos, consiste na manifestação de valores discriminatórios, que ferem a igualdade, ou de incitamento à discriminação, violência ou a outros atos de violação de direitos de outrem. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 464.

Com base nestes dispositivos, ficam claro e evidente que o comportamento desses manifestantes colidia com os dois direitos fundamentais tratados neste trabalho, quais sejam: direito de reunião, aqui reunião tratada como manifestações pacíficas ocorridas naquela ocasião; e, também, a liberdade de circulação.

5.3.2 “Rolezinho”

Como se não bastassem os movimentos dos *Black Bloc*, nas manifestações de rua, conforme acima discutido, eis que surge outro chamado de “rolezinho”. Estes liderados também por jovens, especialmente aqueles de camadas sociais menos favorecidas que, a par de também demonstrar inconformismo com os rumos do País, quer se fazer ouvir e chamar atenção para os dramas da nação e, talvez, por isso ainda não tenham sido bem compreendidos.

O que se busca aqui é entender se os integrantes do “rolezinho” estão a exercer o direito de livre reunião, tanto quanto a possibilidade jurídica do seu controle. Essas reuniões móveis, geralmente, vêm ocorrendo em shoppings centers, que é um local privado aberto ao público, conforme ficou demonstrado na classificação estudada no item 5.1.2.3 deste trabalho.

Em que pese esses locais serem abertos à livre utilização, o acesso é facultado às pessoas mediante o preenchimento de certas condições. A propósito, Celso Antonio Bandeira de Mello, tratando de uso comum do bem, leciona que em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino e condições que não lhe causem uma sobrecarga invulgar, não se necessita de prévia autorização¹⁸⁵. No caso dos “rolezinhos”, o que implica é o impedimento à anormal utilização concorrente de terceiros segundo a destinação principal do bem, qual seja, transtorno ou impedimento para a concorrente e igualitária das pessoas que ali se encontram, ou, ainda, por demandarem até mesmo exclusividade no uso do local, visto a quantidade de pessoas que participam desse tipo de reunião.

Desse modo, fazendo uma análise dos “rolezinhos” como sendo uma reunião móvel que o é, esta deve observar os requisitos de uma reunião pacífica, bem como informar às pessoas responsáveis por aquele local a respeito do evento. Em que pese

¹⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 942.

os *shoppings centers* serem abertos ao público trata-se de um local privado. Assim se faz necessário marcar o dia e horário que irão se reunir, para que a administração possa se organizar, apesar de não ser obrigatória a anuência e, assim, não obstruir a livre circulação de pedestre que também se encontram naquele local. Conforme estudo desenvolvido no item 5.1.2.3, esta reunião deverá ser submetida a uma fiscalização onde será feito um controle das pessoas autorizadas a adentrar naquele recinto.

Para corroborar no entendimento, exemplifique-se “rolezinhos” como outra modalidade de reunião, passeata pública. Em que pese o art. 5º, inciso XVI da Constituição Federal determine que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas em locais abertos ao público, independentemente de autorização”, caso esta reunião implique óbice a regular utilização de bem público de uso comum por terceiro ou utilize o bem em descompasso com seu destino natural ou juridicamente determinado ou, ainda, cause sobrecarga involgar ao bem, tal evento deverá ser previamente comunicado à autoridade competente.

Dessa forma, ainda que não haja qualquer cometimento de ilícito quando da realização dos chamados “rolezinhos” nos *shoppings centers*, tal reunião poderá ser restringida pela administração do local. Com efeito, seria necessária a autorização prévia do dono do recinto em que esta seria realizada.

5.4 COLISÃO ENTRE AS LIBERDADES DE REUNIÃO E DE CIRCULAÇÃO: TENSÕES E SOLUÇÕES

A liberdade de manifestação pública é um direito que usualmente entra em conflito com a liberdade de circulação nas ruas e os primeiros limites que estes direitos fundamentais encontram são a própria existência de outros direitos tão fundamentais quanto àqueles. É daqui que surgem as colisões entres os direitos.

Nesse contexto, Miguel Calmon Dantas traz que os limites ao exercício de uma dada liberdade; a colisão com liberdades diversas e outros direitos fundamentais; a preservação do seu conteúdo essencial são aspectos desta última ordem. Isso é o que acontece com a liberdade de circulação frente às reuniões móveis que este estudo trata¹⁸⁶.

¹⁸⁶ CALMON DANTAS, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: Teses da Faculdade Baiana de Direito, ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, v. I, p. 41-74.

É nessa temática que a presente dissertação pretende desvelar os conflitos entre o direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação frente às manifestações que fomentam uma situação de tensão em razão de constantes colisões havidas. Entende-se que não necessariamente o exercício de uma liberdade pressupõe a restrição de outras, em prol daquela. No caso em tela, trata-se da liberdade de manifestações públicas, abrigada constitucionalmente pelo direito fundamental à liberdade de reunião, que muitas vezes colide com a liberdade de circulação.

Nos últimos anos, inúmeras manifestações, na maioria irregular, têm ocorrido nas vias de grande movimento, causando, nas principais cidades do país, grandes transtornos para os cidadãos. Tais manifestações, quando pacífica, são a expressão coletiva da liberdade de manifestação do pensamento, concretizando, assim, uma das liberdades fundamentais da Constituição brasileira, através de outro direito fundamental, que é o de reunião. No entanto, a não observação, para o exercício de uma manifestação pacífica, acarreta sérios problemas de colisão com um terceiro direito fundamental que é o da liberdade de circulação.

É de se considerar a elaboração de lei federal que defina limites essenciais à liberdade de reunião, como a necessidade de prévia indicação de qual percurso será feito, seu horário de realização, a proibição de interrupção total de vias públicas ou a autorização para que ocorra em determinados horários ou dias. O mero estabelecimento de regras procedimentais básicas ao exercício do direito de reunião não significa sua limitação, apenas garante que o evento se realize de forma segura não apenas aos seus participantes, mas a todos os cidadãos por ela diretamente afetados.

A liberdade de expressão, em suas variadas vertentes, é essencial para a manutenção do regime democrático. Especialmente, quando demonstrada por meio de reuniões e de manifestações, auxilia o desenvolvimento da consciência dos cidadãos, os quais passam a ter acesso a novas informações, podem externar o que pensam e o que desejam para o país. Assim, as manifestações instigam o debate de temas polêmicos pela sociedade e qualquer espécie de censura injustificada à liberdade de reunião deve ser reprimida, assim como qualquer abuso ou crime cometido por seus participantes. Afinal, é o bom senso, baseado nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que deve prevalecer na análise concreta de cada situação.

Muitos direitos constitucionais colidem e é sempre difícil buscar um convívio entre todos eles de uma maneira que dê prevalência àqueles que garantam o fortalecimento da Democracia. Esta deve ser o norte tanto na esfera coletiva quanto na individual, para

garantir a dignidade da pessoa humana. Então, são os dois critérios que a própria Constituição favorece para tentar compatibilizar todas essas questões.

No caso em tela, os direitos fundamentais só irão colidir se o direito de reunião for executado de tal maneira que inviabilize a mobilidade urbana, ou seja, cerceando o direito de circulação das pessoas que não estão participando da reunião e, nem tampouco, da manifestação. No entanto, há que se observar que embora a norma pareça estabelecer um direito sem restrições, é preciso que seja interpretada de acordo com outras normas constitucionais de mesma hierarquia.

O exercício do direito de manifestação não pode colidir – e por meio de seu exercício – nem violar o direito de circulação. Por isso, faz-se necessária a regulação do uso do espaço público, de modo que tanto o direito de circulação quanto o de reunião sejam respeitados. Por fim, é que pode o Poder Público legislar e estabelecer princípios e diretrizes para a circulação em vias públicas.

Embrenhando-se, portanto, de modo direto na ocorrência de colisões, e tendo em vista o que já foi estudado, torna-se pertinente confrontar a relação da liberdade de reunião e da liberdade de circulação com a liberdade de manifestação pública em vias públicas. É evidente, diante de tudo que já foi exposto, que a liberdade de manifestação pública enfrenta resistência quando transcorre em via pública, não só no Brasil como também em outros países, como, por exemplo, na França. Nesse sentido, Revero & Moutouh entendem que a via pública tem, na ordem das liberdades, uma destinação primeira e fundamental, ou seja, é destinada ao exercício da liberdade de circulação. Os autores vão mais além quando afirmam que todos aqueles que pretendem utilizá-la são subordinados ao respeito desta finalidade prioritária¹⁸⁷.

Na mesma senda, Jean Morange entende que a via pública não é destinada ao uso das manifestações, mas à circulação. Ele faz esta afirmação porque, diferentemente da legislação brasileira, o direito francês distingue a reunião da manifestação. O autor afirma, ainda, que “não é então surpreendente que não exista liberdade fundamental de manifestação na França”¹⁸⁸.

Neste ponto, há de se discordar dos autores franceses, haja vista o direito brasileiro não diferir manifestação de reunião. Entende-se que há de ter prevalência de

¹⁸⁷ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 649

¹⁸⁸ A respeito desse assunto o autor esclarece, ainda, que nenhum texto constitucional ou legislativo francês jamais a proclamou. Ele informa que era, no entanto, prevista pelo art. 16 do primeiro projeto de constituição de 1946, que foi rejeitado por referendo. MORANGE, p. 275

uma das liberdades, visto que há situações que componham as condições de precedência a integrar a regra de sopesamento que leve a primazia da liberdade de circulação sobre a manifestação pública¹⁸⁹. Desse modo, não parece apropriado manifestações públicas, mesmo que organizadas, em vias públicas de grande movimentação de veículos. Não obstante a liberdade de reunião móvel, em uma via pública, possa ser precedida de designação do lugar e do horário, para que ela não venha tolher a liberdade de circulação. Disso depreende-se que a maioria dos conflitos entre uma liberdade e as liberdades é resolvido a partir da restrição dos locais e dos horários, ou do percurso, caso seja uma manifestação móvel, mas jamais importa na interdição em si da reunião.

A respeito do tema, Miguel Calmon Dantas traz que pode haver a compatibilidade, desde que a restrição à liberdade não seja total nas aludidas vias públicas. Para o autor, deve ser assegurado o fluxo, ainda que mais lento, com a garantia de segurança e de desenvolvimento concreto e efetivo da reunião¹⁹⁰. Por outro lado, há que se abominarem as manifestações em vias públicas de intenso movimento e tráfego que importem na interrupção da circulação de veículos e pessoas. Especialmente, quando não tenham sido previamente comunicadas, podendo ser contidas quanto à utilização das faixas da via pública, pelo poder público, para não interditar totalmente o deslocamento, ou, ainda, dissolvidas, a depender das condições concretas do caso. A esse respeito o Código de Trânsito Brasileiro legisla da seguinte forma:

“Art. 254. É proibido ao pedestre:

[...]

IV – utilizar-se da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, ou para a prática de qualquer folguedo, esporte, desfiles e similares, salvo em casos especiais e com a devida licença da autoridade competente;

[...]

Depreende-se, dessa forma, que não há óbice algum para as manifestações públicas serem realizadas nas vias de grande circulação de automóveis. Entretanto, deve, primeiramente, ser analisado se não há outro meio e local para que esta reunião

¹⁸⁹ RIVERO, Jean; MOUTOUH, Huques. **Liberdades Públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 659.

¹⁹⁰ CALMON Dantas, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: *Teses da Faculdade Baiana de Direito*. Ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, v. I, p. 41-74.

móvel possa ser realizada. Caso não seja possível, deve-se procurar um horário de menor tráfego e, mesmo assim, que não ocupem integralmente a via. Tais observações se fazem necessárias para que não haja a interdição total do deslocamento de pessoas e veículos em horário de grande fluxo em vias que sejam fundamentais para a circulação, prejudicando substancialmente a coletividade de ir e vir do trabalho, além de ambulâncias, cargas perecíveis, dentre outras demandas que, imponderáveis e contingentes, restariam prejudicadas.

Ainda, a esse respeito, Miguel Calmon Dantas ressalta que não se admite a rejeição da reunião móvel em vias públicas, pois, para o autor, figuram como espaços públicos que podem converter-se em Àgoras, mas a Àgora não pode se opor à coletividade como um todo, criando-lhe embaraços desproporcionais¹⁹¹.

Por outro lado, não se pode olvidar que as reuniões móveis — quando realizadas em forma de passeatas ou “piquetes”, a exemplo dos Black Bloc, chegam ao ponto de proibir aqueles que desejam chegar ao seu local de trabalho — não mereçam guarida. Nesses casos, como também no caso de saúde, justifica-se restringir tanto os locais quanto as aglomerações de pessoas. Igualmente, não se justifica a designação de reuniões próxima de hospitais e do Corpo de Bombeiros. Estas devem ser proibidas e até dissolvidas, caso ignorada a impertinência pela violação que acarretam a outros direitos fundamentais, como o direito à saúde, no caso.

5.4.1 Poder de Policia

Alguns conflitos mais visíveis podem ser antecidos pelo legislador, gerando previsões normativas aplicáveis e abstratas, porém voltadas à disciplina do exercício concreto da liberdade. Por exemplo, o inciso XVI do art. 5º da constituição Federal traz um critério de preferência para se determinar quem possa realizar uma reunião em determinado local, quando mais de um grupo queira lá se reunir no mesmo instante.

Na mesma senda, o inciso IV do art. 254 do Código de Trânsito Brasileiro veda a utilização da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, salvo em casos especiais com a devida licença. De qualquer modo, haja ou não previsão legislativa de

¹⁹¹ CALMON Dantas, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: *Teses da Faculdade Baiana de Direito*. Ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, v. I, p. 41-74.

solução dos conflitos, sempre será necessária, após a análise de cada caso concreto, a produção de uma norma individual (administrativa ou judicial) para solucioná-lo¹⁹².

Assim, a administração, de ofício ou mediante provocação, deve imediatamente intervir em face de um conflito entre a liberdade de manifestação e a liberdade de circulação através do seu poder de polícia. Como ocorre com os problemas causados por alguns tipos de reuniões, conforme já estudado neste trabalho nos itens 5.3.1 e 5.3.2, como os Black Bloc e os Rolezinhos, respectivamente. Nesses casos, ressalta-se ainda mais a necessidade de intervenção imediata para a solução de conflitos, exigindo-se, pois, atuação da Administração.

Esses conflitos, geralmente são frequentes e causados pelas manifestações que coíbem a liberdade de circulação, de modo que raramente os detentores dessas liberdades irão, por cautela, levar preventivamente seu problema ao Judiciário. Dessa forma, dado o caráter transitório, conflitos há de se resolver de pronto, tornando inócua qualquer atuação, *a posteriori* do Judiciário, salvo no tocante a responsabilidade.

Essa atuação da Administração é tipificada dentro de Direito Administrativo como “poder de polícia”, o qual, em nome do rigor conceitual, não se deva confundir com atos legislativos e jurisdicionais¹⁹³. A medida de polícia “deve ter por objeto evitar uma ameaça real ou ao menos muito provável de atentado” à ordem pública ou a outra liberdade¹⁹⁴.

Em se tratando do exercício de liberdades, a polícia deve agir restritivamente apenas se isso for mesmo necessário. Antes deve as mesmas autoridades tomar as providências cabíveis, para que a liberdade possa se exercer sem causar conflitos. Apenas se infrutíferas tais providências, ou se constatada a insuficiência de meios materiais à disposição da polícia, é que se verifica a necessidade de intervenção. Todavia, em face de uma situação de fato em que a polícia negligenciou na proteção da

¹⁹² ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de reunião**. Ed. Max Limonad. São Paulo: 2001, p. 253. Cf. “A polícia é um modo de atividade administrativa. Acentuando este aspecto, queremos excluir do conceito as decisões judiciais que decretam providências cautelares, medidas de segurança e outras, pois que a existir sentença judicial ou ação do juiz regulada pelas leis processuais, sai-se da esfera policial. Não nos deve perturbar, quanto a este ponto, o fato de ser corrente falar-se em leis de polícia, pois isso significa apenas que a polícia pode ser objeto de atividade legislativa, como ao falar-se de leis judiciárias não se confunde justiça com legislação mas tão só se afirma que a organização dos tribunais é objeto de leis. Quer dizer: estaremos perante uma lei de polícia sempre que nela se contenham normas que confirmem poderes de polícia ou organizem meios necessários ao seu exercício. Mas a atividade pela qual o Estado cria as leis de polícia não é, em si, atividade policial, pois esta tem natureza administrativa e aquela caráter legislativo”. (CAETANO, Manual de Direito Administrativo, pp. 1150/1151).

¹⁹³ *Ibid.*, p. 254.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 257. Cf. COLLIARD, Libertés Publiques, p. 157.

liberdade e permitiu que a desordem se instaurasse, haverá ela, por fim, que limitar o exercício da liberdade, mas gerando para si possíveis responsabilidades.

Contudo, este limite ao exercício da liberdade de manifestação e da liberdade de circulação deve estabelecer uma proporção ao problema que se quer evitar. Não se justifica, pois, uma limitação grave em face de um pequeno problema. Disso se extrai duas consequências: as limitações devem se restringir ao necessário para preservar ou recompor a ordem, não podendo ir além; e medidas de proibição absoluta são ilegais¹⁹⁵.

Desse modo, em caso de não cumprimento do que preceituam as normas, a polícia deve adotar as providências necessárias para conter tais manifestações. Como é perfeitamente lícito, por exemplo, que em Salvador, avaliando as circunstâncias concretas, a polícia proíba, usando o exercício regular do direito, mesmo preventivamente, uma manifestação na Av. Paralela (ou qualquer outra importante via de circulação); porém não poderá determinar *a priori* que toda manifestação na Av. Paralela seja proibida.

5.4.2 Colisão e concorrência no exercício do direito das liberdades

Diante dessa reflexão, conclui-se que a liberdade de reunião e/ou a liberdade de circulação, ao serem exercidas, podem colidir ou concorrer com outras liberdades, o que leva a doutrina, os tribunais, o poder público e a comunidade política a optar pela liberdade ou pelas liberdades, conforme salienta Miguel Dantas Calmon¹⁹⁶. Essas figuras jurídico-dogmáticas da colisão e da concorrência das liberdades devem ser estritamente distinguidas, mesmo porque desempenham papéis dogmáticos a serem enfrentados em momentos diferentes do exame de constitucionalidade e, portanto, muito distintos entre si¹⁹⁷.

Fala-se em colisão de direitos das liberdades quando se identifica conflito decorrente do exercício de direitos individuais por diferentes titulares. A colisão pode

¹⁹⁵ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Liberdade de reunião**. Ed. Max Limonad. São Paulo: 2001 p. 258.

¹⁹⁶ CALMON DANTAS, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades: contornos constitucionais das manifestações públicas** In: *Teses da Faculdade Baiana de Direito*. Ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, v. I, p. 41-74.

¹⁹⁷ DIMOULIS, Dimitri, MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Ed. Atlas. São Paulo: 2014, pg. 169.

ocorrer, igualmente, de conflito entre direitos individuais do titular e bens jurídicos da comunidade.¹⁹⁸

Por outro lado a concorrência existe quando um comportamento do mesmo titular preenche os “pressupostos de facto” de vários direitos fundamentais ou, ainda, quando a mesma pretensão subjetiva ou o mesmo comportamento individual são simultaneamente subsumíveis em duas ou mais normas de direitos fundamentais, na medida em que, na sua totalidade ou em alguns dos seus segmentos, preenchem, indiferentemente, os pressupostos das respectivas previsões normativas, ou seja, quando resulta do cruzamento de direitos fundamentais, onde o mesmo comportamento de um titular é incluído no âmbito de proteção de vários direitos, liberdades e garantias.¹⁹⁹

Destarte, os contornos constitucionais das manifestações públicas, já tratadas nesta dissertação a partir do tratamento constitucional das liberdades de reunião e de circulação, necessitam ser examinados por enfrentarem estas colisões, visto que não se trata de concorrência, fazendo o exame do suporte fático dessas liberdades, tendo em vista as constantes restrições que atualmente vem ocorrendo em detrimento desses direitos. Inicialmente, duas restrições, que constam da própria Constituição, estão assentadas nos regimes excepcionais relativos ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio. O art. 136, inciso I, alínea “a”, prevê a restrição da liberdade de reunião, mesmo que exercida no seio das associações, enquanto o art. 139, inciso I e IV, estabelece a suspensão da liberdade de circulação e de reunião, referindo à hipótese de decretação de Estado de Defesa e de Estado de Sítio, respectivamente, conforme já colocado nos itens 5.1.3 e 5.2.2.

Desse modo, essas restrições redundam, em um juízo prévio, de que tanto a liberdade de reunião quanto a de circulação devem dar prevalência às demandas que implicam na preservação da ordem pública ou a paz social, que nada mais é do que a necessidade de confluência e conjugação coordenada e concertada das liberdades individuais de forma mais ordeira e pacífica possível em um Estado, ainda que seja um estado de direito, como o Brasil. Visando a uma solução para um conflito de regras faz-se necessário à inclusão de uma cláusula de exceção ou de declaração de uma das regras conflitantes como inválida.

¹⁹⁸ CANOTILHO, J.J GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Edições Almedina. Coimbra: 2003, p. 1.268.

¹⁹⁹ CANOTILHO, **loc. cit.**

Nesse sentido J. J. Gomes Canotilho assevera que as regras do direito constitucional de conflitos devem construir-se com base na harmonização de direitos, e, no caso de isso ser necessário, na prevalência de um direito ou bem em relação a outro²⁰⁰. Todavia, uma eventual relação de prevalência só em face das circunstâncias concretas e depois de um juízo de ponderação se poderá determinar, pois só nestas condições é legítimo dizer que um direito tem mais peso do que outro, ou seja, um direito prefere outro em face das circunstâncias do caso.

Dessa maneira, observa-se que as regras não são detentoras de validade graduável, isto é, ou uma regra é válida para um caso concreto ou não. Logo, o conflito entre as regras ocorre no campo da validade. Por exemplo, se o Código de Trânsito Nacional, que é uma lei infraconstitucional e que regulamenta o trânsito nas vias públicas, proibisse o direito de circulação, os indivíduos estariam, neste caso, frente a um conflito de regras, visto que a citada lei pode regulamentar a circulação dos veículos, mas não proibi-los, que é um direito fundamental, logo a atividade restritiva deve ser necessariamente rejeitada. É certo que, mais cedo ou mais tarde, dois direitos fundamentais possam colidir em seu exercício e caberá ao direito elaborar uma solução. Essa será talvez a mais pertinente das técnicas do direito constitucional em si mesmo.

Não se pode olvidar que a Constituição é um sistema e não um amontoado de imperativos desconexos. Outros direitos constitucionais tão relevantes como o de reunião e liberdade de circulação existem implicitamente ou explicitamente e eles merecem proteção também. No entanto, quando há colisão entre dois direitos constitucionais igualmente valiosos, impõe-se a regra da razoabilidade, ponderação ou balanceamento.

Quando ocorre uma colisão entre princípios, no caso do direito de reunião e da liberdade de circulação frente às manifestações irregulares, um terá que ceder. No entanto, essa cessão não implica dizer que o princípio cedente seja considerado inválido, o que ocorre na verdade é que um princípio tem precedência com relação a outro, sob certas condições e diante de um caso concreto.

Para Virgílio Afonso da Silva, quando há uma colisão entre princípios fundamentais se faz necessário definir o suporte fático e este se encontra frente as

²⁰⁰ CANOTILHO, J.J GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Edições Almedina. Coimbra: 2003, p. 1.268.

seguintes perguntas²⁰¹: o que é protegido? Contra o quê? Qual é a consequência jurídica que poderá ocorrer? O que é necessário ocorrer para que a consequência possa também ocorrer?

No caso em tela, o direito de reunião e a liberdade de circulação estão protegidos por uma norma de direito fundamental, ou seja, a Constituição protege toda ação, fato, estado ou posição jurídica desse direito, é o que Virgílio Afonso da Silva chama de âmbito de proteção²⁰².

O conceito de suporte fático engloba também a intervenção estatal. É possível discutir, por exemplo, meras regulamentações de leis infraconstitucionais quanto a formas, locais ou horários de exercício de um direito fundamental e se constitui uma intervenção ou não. Nesse sentido o suporte fático somente é preenchido se o estado intervier na esfera da liberdade protegida²⁰³.

Para melhor entendimento do assunto, ainda se faz necessário dividir o suporte fático em restrito e amplo, dando alguns exemplos, dentro do direito de reunião e da liberdade de circulação. Tomando como exemplo de Virgílio Afonso da Silva, não há uma situação de conflito entre direito invocado e outros direitos ou valores, se uma pessoa invocar a liberdade de reunião para utilizar um edifício privado sem autorização, ou a liberdade de circulação para atravessar a via pública sem vestuário. Nestes casos é o próprio preceito constitucional que não protege essas formas de exercício do direito fundamental, é a própria Constituição que, ao enunciar os direitos, exclui da respectiva esfera normativa esse tipo de situações²⁰⁴.

Outro exemplo para elucidar o entendimento, é que se um artista plástico resolve pintar um quadro em um cruzamento viário, embora a ação de “pintar quadro” seja protegida pela liberdade artística, sua forma de exercício não é específica ou típica dessa liberdade. Assim, uma eventual lei que proíba esse tipo de exercício da liberdade artística não lhe impõe nenhuma restrição.

No que se refere ao suporte fático amplo, Virgílio Afonso da Silva cita outros exemplos, fazendo a seguintes perguntas: “a liberdade artística protege um pintor que quer montar seu cavalete de pintura no meio de um cruzamento movimentado?”²⁰⁵. A

²⁰¹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2ª edição. Ed. Malheiros. São Paulo: 2011, p. 67.

²⁰² SILVA, **loc. cit.**

²⁰³ **Ibid.**, p. 68.

²⁰⁴ **Ibid.**, p. 69.

²⁰⁵ SILVA, **loc. cit.**

liberdade de circulação pode ser invocada para atravessar a via pública sem vestuário? Sim porque se refere simplesmente a uma garantia *prima facie* dos direitos envolvidos, o que não implica resposta acerca de sua garantia definitiva. Esta somente poderá ser dada a partir de um sopesamento que leve em consideração as variáveis de uma situação concreta.

É neste contexto, com base no suporte fático restrito e amplo, que esta dissertação trilha sua linha argumentativa, para demonstrar que as restrições relativas ao direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação, frente a determinados movimentos ou grupos que, ao seu alvitre, fecham ruas, estradas e rodovias, impedindo a circulação de veículos e pessoas, causando transtornos e prejuízos à população, merece ser solucionado através de um ponto de convergência.

Por sua vez, Robert Alexy ensina que a colisão entre princípios deverá ser solucionada diferentemente do conflito entre regras. Para ele, se dois princípios colidem um dos princípios terá que ceder. Na verdade o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições²⁰⁶. Para J. J. Gomes Canotilho, concorrência de direitos não se confunde com colisão ou conflitos de direitos. Segundo o autor, de um modo geral, considera-se existir uma colisão de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte do seu titular colide com o exercício do direito fundamental por parte do outro titular²⁰⁷.

Aqui não se estar perante um cruzamento ou acumulação de direitos (como na concorrência de direitos), mas perante um choque, um autêntico conflito de direitos. Percebe-se que a concorrência faz com que um direito venha reforçar outro, enquanto que a colisão implica restrição do exercício de um deles em função do outro. Das palavras de Canotilho, aliás, pode-se concluir que a concorrência de direitos opera no plano da previsão normativa da existência do direito, enquanto a colisão opera no plano do exercício dos direitos²⁰⁸. Assim, a solução decorrente dessa atitude deve ser resolvida com base no princípio hermenêutico da harmonização, ou cedência recíproca, ou concordância prática. Em outras palavras: o conflito de direito fundamental não se

²⁰⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 92/93.

²⁰⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da constituição**. 7ª.ed. Edições Almedina. Coimbra: 2003, p. 1.268.

²⁰⁸ **Ibid.**, p. 1.270.

resolve de forma abstrata, mas sim à luz do caso concreto, sopesando-se os bens jurídicos em conflito para ver qual deles deverá prevalecer, naquele caso.

Dessa forma, sendo as reuniões móveis e a liberdade de circulação dois princípios fundamentais, e, caso venham a colidir, um terá que ceder e, no caso concreto, havendo grande fluxo de automóvel na rodovia, até mesmo ambulâncias com doentes e cargas perecíveis, entende-se que a liberdade de circulação tem precedência em face da reunião móvel.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo concentrou-se no deslinde do sentido e do valor constitucional do direito fundamental de reunião e da liberdade de circulação, analisando os seus diversos matizes e a sua repercussão diante das manifestações públicas, no intuito de apontar possíveis critérios de solução para enfrentar a problemática estabelecida entre estas liberdades que decorrem de colisões.

A apresentação do primeiro capítulo demonstra a noção de liberdade, particularmente em sua acepção intelectual, pois historicamente, a liberdade é uma conquista do homem, a mais precisa e a mais frágil, aquela cuja manutenção torna necessário ininterruptos esforços, passando do estado de liberdade, no sentido filosófico de livre arbítrio, à existência de liberdades cercadas por regras, ou seja, pelo direito.

Foi conveniente, após análise, distinguir a noção estrita de liberdades públicas dos outros termos evocados tais como liberdades, direito do homem, direitos e liberdades, direitos fundamentais, liberdades públicas ou liberdades fundamentais; entretanto, o elemento de definição que é necessário reter é que a noção implica considerações dadas pelo direito.

Diante disso, foram analisadas as diferentes definições e classificações das liberdades, as quais podem dar a impressão de certa complexidade, no entanto revelou, na realidade, a diversidade das abordagens necessárias à compreensão das liberdades. Para tanto, foi adotado uma classificação das liberdades em seus vários matizes, essencialmente as liberdades públicas que colocam o homem em relação aos outros, para, demonstrar, finalmente, em que pese serem liberdades individuais, se concretizam coletivamente, como é o caso da liberdade de reunião e, no caso da liberdade de circulação, se esta pode ser realizada individualmente ou coletivamente.

Para o estudo da liberdade de reunião e da liberdade de circulação, no direito estrangeiro, foram selecionados alguns países como Portugal, Espanha, Estados Unidos e França, dentre vários possíveis, cujos ordenamentos jurídicos configuram exemplos significativos de modelos de regulamentação da matéria.

Nestes países, a liberdade de reunião bem como a liberdade de circulação são objetos de maior preocupação das constituições e até mesmo dos doutrinadores. Neles são feitos debates jurisprudenciais mais aprofundados e, pode-se perceber que a restrição da polícia administrativa é mais criteriosa e, ainda assim, recebem pequena atenção se comparada a outras liberdades. A análise aqui feita não foi exaustiva, mas suficiente para que vislumbresse um panorama do tratamento de liberdade de reunião

e de circulação, que comparado ao brasileiro, pode fornecer subsídios para melhores interpretações do Direito brasileiro ou gerar sugestões de *lege ferenda*.

No que se refere à evolução constitucional foi feita uma exposição sistemática dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que já disciplinaram e dos que ainda disciplinam o direito de reunião e a liberdade de circulação no Brasil, juntamente com citações de breves textos e comentários, comparando analiticamente seu teor, em uma perspectiva evolutiva.

Em que pese todas as Constituições republicanas terem previsto a disciplina normativa de liberdade, nem sempre os textos constitucionais a estas duas liberdades (reunião e circulação) primaram pela clareza. No plano legislativo infraconstitucional, o direito fundamental de reunião é tratado de modo esparso, por norma quando não arcaica e não se prestam a cobrir todas as hipóteses que demandam a disciplina, seja em relação à ordem constitucional vigente, seja em relação à prática social. Também não é muito diferente com a liberdade de circulação, em que a norma infraconstitucional que regulamenta a circulação, em que pese não ser arcaica, não abarca algumas possibilidades que poderiam evitar conflitos entre tais liberdades, de modo que as manifestações dos tribunais brasileiros são escassas e, exceto por alguns posicionamentos e alguns tribunais, nem permite que se forme propriamente jurisprudência.

Em alguns capítulos, foram feitas algumas inserções das jurisprudências em uma tentativa de enriquecer o estudo da dogmática jurídica, realizada mediante consultas a publicações de diversos autores brasileiros e estrangeiros, bem como em revistas forenses, revistas dos tribunais e em material informatizado. Vale ressaltar que a primeira observação que se deve fazer acerca da jurisprudência sobre a liberdade de reunião e de circulação no Brasil é que aquela possui volume extremamente reduzido. A principal explicação para tal fato parece decorrer das situações práticas em que surge o conflito no exercício das liberdades em questão. Em regra, esse conflito exige solução imediata, não admitindo que se espere por decisões judiciais, notadamente nos dias atuais em que é evidente a sobrecarga do judiciário levando à sua morosidade.

Do estudo aqui apreendido, não há dúvidas de que um dos destaques da liberdade de reunião e de circulação como direitos fundamentais são seus caracteres indispensáveis para salutar desenvolvimento da vida social e política dos indivíduos e da comunidade que formam.

Conforme apontada no estudo da teoria da liberdade, as reuniões feitas através das manifestações pacíficas para a expressão de ideias ou em busca da defesa de interesses são atividades tão arraigadas à natureza dos homens que, ao exercê-la, muitos sequer se dão conta de que têm sua conduta como objeto de liberdade pública específica. Por outro lado, isso contrasta com a importância dessa liberdade a pouca atenção que lhe é dispensada na legislação, na doutrina e na jurisprudência.

No Brasil, textos doutrinários sobre direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação praticamente se resumem a comentários à Constituição ou a sucintas notas em livros de curso de Direitos constitucional, o que tornou a pesquisa mais pujante. Assim, sem aqui pretender realizar análise sociológica, depreende-se que as manifestações ocorridas nos últimos anos vêm se acentuando o caráter da convivência em grupo das pessoas em geral. A vida de grande parte dos cidadãos brasileiros parece ter tomado uma dimensão coletiva, mostrando interesse pelos problemas públicos da sociedade.

Os *meetings* políticos, científicos e culturais, verificados até o início do século passado, parece estar renascendo frente as grandes manifestações ocorridas atualmente. Nestes dois últimos anos, desde a marcha da maconha até as manifestações de junho de 2013, a mobilização popular em torno de assuntos políticos, tem se intensificado.

Algumas liberdades, por exemplo, reuniões-móveis como os Black Bloc e os Rolezinhos, ocorridas ultimamente, foram expressamente invocadas por grupos organizados, no momento em que estes realizam reuniões públicas em defesa de seus interesses ou contra interesses de outros. Tal prática, por vezes, acaba deixando a falsa impressão de que essas liberdades são somente fonte de transtornos.

Pode-se então, constatar que as manifestações em vias públicas ensejam restrições e reservas, apesar de não poderem ser tidas como indevidas ou ilegítimas de per se, devendo sempre atentar para a intensidade da manifestação o horário, o local e o percurso, a fim de identificar ser possível que a reunião se estabeleça no horário designado sem que interrompa absolutamente o tráfego. Diante disso, ponderou-se a possibilidade de restrições mediante vedações em atenção ao direito à saúde, como também à intimidade e à privacidade.

No capítulo que se refere à colisão, foi apresentada uma visão das situações que acarretam a limitação, no caso concreto, ao exercício das liberdades, bem como da atuação do poder de polícia para esse fim. Ficou demonstrado não encontrar

respaldo constitucional a vedação às manifestações públicas que já não tenham uma contrariedade constitucional no seu objetivo.

Por tudo isso, um tratamento normativo mais preciso, não só da liberdade de reunião como também da liberdade de circulação, a par de possuir caráter educativo, levando esclarecimento à população em geral quanto à importância política e social do exercício dessas liberdades, ensejaria a adoção de medidas mais apropriadas para a repressão de abusos e a solução de conflitos no exercício do direito.

Dentre outras possíveis sugestões, o texto constitucional deveria ser estendido em mais um inciso, onde pudesse contemplar também as reuniões-móveis realizadas nas vias públicas. Apenas para estas, seria mantida a exigência de prévio aviso à autoridade competente, com a finalidade de assegurar e manter a ordem da circulação dos veículos sem causar transtornos à população. Dessa forma, para as demais reuniões o prévio aviso ficaria dispensado, cabendo aos organizadores da reunião eventualmente realiza-lo, quando julgarem necessário a presença da autoridade pública, até mesmo para garantir a realização da mesma.

Para tanto se faz necessário no plano infraconstitucional a edição de lei federal que venha regular o direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação de forma mais abrangente e atualizada com as mudanças céleres que ocorre no mundo globalizado em que vive hoje a população, onde pudesse ser contemplada as reuniões havidas em locais privados fechados ao público para que as mesmas pudessem usufruir de total liberdade, sem se esquecer das hipóteses constitucionalmente previstas no art. 5º, XI da Constituição Federal Brasileira.

Do mesmo modo as reuniões havidas em locais públicos fechados ou abertos ao público admitiriam, por expressa previsão legal, a intervenção de autoridade pública para zelar pela integridade do patrimônio público e da ordem pública em geral.

Por fim, as reuniões havidas nas vias públicas mereceria receber disciplina mais minuciosa. O aviso prévio que deve anteceder-la teria seu conteúdo fixado na lei e haveria de ocorrer até um prazo mínimo razoável antes da reunião. Se for o caso, caberia à polícia administrativa decidir, motivadamente pela interdição preventiva, total ou parcial, da reunião, fixando o horário previsto ou o número de faixa da via pública a ser ocupado.

Por outro lado, caso a reunião fosse interdita haveria de ser de imediato submetido ao Poder Judiciário que, em caráter de urgência apreciaria, ouvindo os promotores da reunião.

Dessa forma, se a interdição fosse mantida pela autoridade judicial a realização da reunião importaria descumprimento da ordem judicial.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 6ª edição. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revisada por Alfredo Bosi. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2012.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Liberdade de Reunião**. São Paulo: Ed. Max Limonada, 2001.

BAHIA, Saulo José Casali. O Poder Judiciário e a Efetivação dos Direitos Fundamentais. In CUNHA JUNIOR, Dirley da; CALMON DANTAS, Miguel. **Desafios do Constitucionalismo Brasileiro**. Salvador: Juspodivm, 2009.

BERLIN, Isaiah, **Quatro Ensaios sobre a Liberdade**. Trad. de Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ed. Elsevier, 2004.

_____. **Igualdade e Liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 5ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Lei nº 4.737 de 15 de Julho de 1965.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Departamento Nacional de Trânsito.** 100 anos de Legislação de Trânsito no Brasil: 1910 - 2010 / Ministério das Cidades, Departamento Nacional de Trânsito, Conselho Nacional de Trânsito. – Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CALMON Dantas, Miguel. **Entre a Liberdade e as Liberdades:** contornos constitucionais das manifestações públicas In: Teses da Faculdade Baiana de Direito. Ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direitos, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da constituição.** 7ª.ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2003.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança:** Movimentos sociais na era da internet. Ed. Zahar. Rio de Janeiro, 2013.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 7ª.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2013.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** Ed. Atlas. São Paulo: 2014.

DOUGLAS, William Orville. **Anatomia da liberdade:** os direitos do homem sem a força. Tradução de Geir Campos. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1965.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 299 U.S. 353(1937).De Jonge v. Oregon.Washington, D.C., 4 jan. 1937. Disponível em:<<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/353/case.html>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Case n. 372 U.S. 229 (1963).Edwards v. South. Carolina. Washington, D.C., 25 fev. 1963. Disponível em: <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/229/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 3ª.ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 38.ed. rev. e atual. Ed. Saraiva. São Paulo: 2012.

_____. **Comentários à constituição de 1988,** vol. I, Ed. Saraiva. São Paulo: 1992.

Folha de São Paulo eletrônica, edição de 14/06/2013. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2013.

FRANÇA. Constituição (1791). **Constitution Française de 1791**. Versalhes, 3 set. 1791. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: *entre facticidade e validade***. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003

ISRAEL, Jean-Jacques. **Direito das Liberdades Fundamentais**. Trad. de Carlos Souza. São Paulo: Ed. Manole, 2005.

MADRUGA, Sidney Pessoa. **Pessoas com deficiência e direitos humanos – ótica da diferença e ações afirmativas**. Ed. Saraiva. São Paulo: 2013.

MARINATO, Erminia [et. al]. **Cidades Rebeldes – Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1ª ed. Ed. Boitempo. Carta Maior. São Paulo: 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 6ª edição. Ed. Malheiros, São Paulo: 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 29ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. Ed. Saraiva. São Paulo: 2012.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 5ª.ed. Tomo IV. Coimbra Editora. Coimbra, 2012.

MORANGE, Jean. **Direitos Humanos e Liberdades Públicas**. 5ª.ed. Trad. de Eveline Bouteiller. Ed.Manole. São Paulo: 2004.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades Públicas**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. Ed. Martins Fontes. São Paulo: 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11ª.ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2012.

SECONDAT, Charles-Louis de. (Barão de La Brède e de Montesquieu). **O espírito das leis**. Trad. de Cristina Murachco. Ed. Martins Fontes, São Paulo: 2000, p.166.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 37ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo: 2014.

REFERÊNCIAS

____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª ed. Editora Malheiros. São Paulo: 2012.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª.ed. Ed. Saraiva. São Paulo: 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo: 2011.

SILVEIRA, Rafael Alcadipani. Professor de estudos organizacionais da FGV-EASP. Folha de São Paulo, 17/10/2013. Acesso em 18/10/14:
<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano>>.

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

____. **Direito de Reunião e de Manifestação**. Ed. Quid. Juris. Lisboa: 2009.

TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**, 3rd ed., West Group, 2000 Supped.