



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

**TÂMARA LUZ MIRANDA RÊGO**

**A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Salvador  
2013

**TÂMARA LUZ MIRANDA RÊGO**

**A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

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

Orientador: Prof. Dr. Manoel Jorge e Silva Neto

Salvador  
2013

R343

Rego, Tâmara Luz Miranda,

A liberdade de reunião na Constituição de 1988 / por Tâmara Luz Miranda  
Rêgo. – 2013.

113 f.

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

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de  
Direito, 2013.

1. Direito constitucional. 2. Direitos fundamentais. 3. Democracia. I. Uni-  
versidade Federal da Bahia

CDD- 342.085

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LIBERDADE DE REUNIÃO ....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>A LIBERDADE DE REUNIÃO NO DIREITO ESTRANGEIRO .....</b>	<b>25</b>
3.1	FRANÇA.....	25
3.2	PORTUGAL.....	27
3.3	ESTADOS UNIDOS.....	28
<b>4</b>	<b>LIBERDADE E DEMOCRACIA .....</b>	<b>32</b>
4.1	SOBRE A LIBERDADE.....	33
4.2	SOBRE A DEMOCRACIA .....	38
<b>5</b>	<b>A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>42</b>
5.1	A LIBERDADE DE REUNIÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PRETÉRITAS .....	42
5.2	MODALIDADES.....	45
<b>5.2.1</b>	<b>Reunião.....</b>	<b>46</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Liberdade de Reunião.....</b>	<b>48</b>
5.2.2.1	<i>Liberdade de Reunião como Direito Fundamental.....</i>	49
5.2.2.2	<i>Liberdade de Reunião e Outras Liberdades.....</i>	53
<b>5.2.3</b>	<b>Natureza .....</b>	<b>55</b>
<b>5.2.4</b>	<b>Titularidade e Destinatários .....</b>	<b>57</b>
5.2.4.1	<i>Pessoas Jurídicas .....</i>	58
5.2.4.2	<i>Estrangeiros Não Residentes no País .....</i>	60
5.3	ELEMENTOS DA LIBERDADE DE REUNIÃO .....	62
<b>5.3.1</b>	<b>Pluralidade de Participantes ou Elemento Pessoal .....</b>	<b>63</b>
5.3.1.1	<i>Número de Participantes.....</i>	64
<b>5.3.2</b>	<b>Tempo ou Elemento Temporal.....</b>	<b>65</b>
5.3.2.1	<i>Duração de Tempo .....</i>	67
<b>5.3.3</b>	<b>Finalidade.....</b>	<b>69</b>

<b>5.3.4</b>	<b>Lugar .....</b>	<b>71</b>
5.4	SITUAÇÕES CONCRETAS ESPECIAIS ATINENTES À REUNIÃO.....	73
5.5	PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO .....	78
<b>5.5.1</b>	<b>Manutenção da Ordem Pública .....</b>	<b>79</b>
5.5.1.1	<i>Reunião Pacífica .....</i>	82
5.5.1.2	<i>Reunião Sem Armas.....</i>	83
<b>5.5.2</b>	<b>Não Frustrar Outra Reunião Anteriormente Convocada para o Mesmo Local e Exigência de Aviso Prévio à Autoridade Competente .....</b>	<b>85</b>
<b>6</b>	<b>O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO NA ATUALIDADE .....</b>	<b>89</b>
6.1	CAOS URBANO .....	92
6.2	UTILIZAÇÃO DE ARMAS .....	93
6.3	DEPREDACÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO .....	95
6.4	OCUPAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS.....	95
6.5	UTILIZAÇÃO DE CARROS, APARELHOS E OBJETOS SONOROS.....	97
<b>7</b>	<b>A LIBERDADE DE REUNIÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>99</b>
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>106</b>

## 5. A LIBERDADE DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

“Sob a mais livre das Constituições,  
um povo ignorante é sempre escravo.”

Marquês de Condorcet

A análise crítica e reflexiva acerca da liberdade de reunião na Constituição de 1988, proposta neste estudo, implica, por sua vez, na verificação de uma série de aspectos históricos, elementos, modalidades, natureza e pressupostos em torno do tema, que serão devidamente analisados a seguir.

### 5.1 A LIBERDADE DE REUNIÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PRETÉRITAS

Embora a primeira Constituição fosse omissa a respeito do direito de reunião, essa omissão foi segundo João Barbalho, citado por José Cretella Junior:

Compensada com textos de lei ordinárias, reconhecendo o direito de reunião com desdobramento natural da liberdade individual (Lei de 20 de outubro de 1823, Código Criminal do Império, de 16 de dezembro de 1830, parte IV, cap. II, os avisos de 3 de outubro de 1831, de 2 de janeiro de 1832 [...]).<sup>93</sup>

Conforme aponta Ricardo Lewandowsky, em seu voto, proferido na ADI 1-969 DF, no que tange a presença da liberdade de reunião nas constituições brasileiras anteriores à atual, verifica-se que: “no Brasil, a liberdade de reunião sempre foi contemplada pelas Constituições republicanas, entrevista como liberdade pública de caráter fundamental, encontrando lugar no capítulo relativo aos direitos e garantias individuais”<sup>94</sup>.

Nesse sentido, a Constituição de 1891 estabeleceu em seu art. 72, parágrafo 8º: “A todos é lícito associarem-se e se reunirem livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia, senão para manter a ordem pública.”<sup>95</sup>

<sup>93</sup> BARBALHO apud CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v.1, p. 289.

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.969-4/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Brasília, 28 jun. 2007. **Diário da Justiça**, 31 ago. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

<sup>95</sup> Id. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em:

O texto da Carta de 1934, a par de desvincular, com acerto, o direito de reunião do de associação, introduziu a possibilidade de que a autoridade pudesse estabelecer o local pra reunião, *ex vi legis* do art. 113, nº 11: “A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com esse fim, poderá designar local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não a impossibilite ou frustre”<sup>96</sup>.

Assim, notava-se uma restrição ao direito de reunião, que iria culminar com a Carta de 1937 que, em pleno Estado Novo, mostrou o significado dos novos tempos: “Todos têm direito de reunir pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditadas em caso de perigo imediato para a segurança”<sup>97</sup>.

O mesmo texto, em linhas gerais, repetiu-se na Constituição de 1946, exceto pela substituição do termo segurança pública por ordem pública.

Veio então a Constituição de 1967, que em seu art. 153, parágrafo 27 rezava: “Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. **A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade bem como a designação, por esta, do local de reunião**”<sup>98</sup> (grifo nosso).

O Ato Institucional Número Cinco foi decretado pelo Presidente Artur da Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968.

Representou o ápice da radicalização do Regime Militar de 1964 e inaugurou o período do regime onde as liberdades individuais foram mais restringidas e desrespeitadas no Brasil. É o movimento final de “legalização” da arbitrariedade que pavimentou uma escalada de torturas e assassinatos contra opositores reais e imaginários ao regime.

Nesse contexto, os brasileiros ficaram proibidos de reunirem-se nas ruas, as conversas de esquinas eram reprimidas com violência, as manifestações de qualquer ordem foram

<[http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2012.

<sup>96</sup>BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2012.

<sup>97</sup>Id. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2012.

<sup>98</sup>Id. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2012.

banidas, nas escolas começaram as patrulhas ideológicas, com elas, o confronto e violências entre esquerda e direita.

Esse trágico momento histórico brasileiro influenciou diretamente as bases democráticas que inspirou a atual Constituição, e consequentemente a liberdade de reunião. Por outro lado, a aversão nacional à política adotada pelos militares estimulou profundamente o ideal de liberdade aspirado pela nova Carta Política.

Nesse diapasão a liberdade concebida pela atual Constituição, ao lado de outros princípios constitucionais, assume status de normas constitucionais fundamentais, como forma de eliminar e afastar qualquer instrumento utilizado como meio de manipulação política que pudesse frear a liberdade expressão seja ela individual ou coletiva, como ocorreu com a censura adotada nesse período, bem como com a desarticulação e a violência empregadas às manifestações coletivas da época.

Vale lembrar que no dia 26 de junho de 1968, a Passeata dos Cem Mil, ocorrida no Rio de Janeiro, reuniu trabalhadores, políticos, artistas, professores, religiosos e estudantes decididos a questionar a repressão daqueles tempos. Apesar do **clima pacífico, essa passeata serviu de exemplo para que eventos de semelhante natureza acontecessem em outros pontos do país**, intensificando o repúdio ao governo militar.

O registro feito acima é um importante exemplo a ser destacado, pois, em pleno regime antidemocrático a Passeata dos Cem Mil conseguiu reunir pessoas numa via importante do Rio de Janeiro de forma pacífica, sem causar qualquer transtorno ou prejuízo à ordem pública. A respectiva reunião é, sem dúvida, um exemplo histórico de que liberdade de reunião e ordem pública podem e devem andar de mãos dadas, como ocorreu naquele momento, evidenciando, dessa forma, a verdadeira essência da liberdade de reunião.

Depois do evento, o então presidente Marechal Artur da Costa e Silva marcou uma reunião com líderes da sociedade civil, ocasião em que lhe foi pedida a libertação de estudantes presos, o fim da censura e a restauração das liberdades democráticas. Nenhuma dessas reivindicações foi aceita. O resultado foi a realização de outra passeata, que reuniu cerca de 50 mil pessoas.

Nos outros estados, os protestos estudantis ampliaram seu nível de organização e mobilização, mas à medida que cresciam as manifestações contra a ditadura, também crescia a ação repressiva do governo militar, em todo o território nacional.

Durante o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) houve fortes pressões, da



sociedade civil, que exigiam o retorno ao estado de direito, uma anistia política, justiça social e a convocação de uma Assembléia Constituinte. Assim, se de um lado o regime ditatorial ia perdendo cada vez mais adeptos, do outro, a sociedade ia se fortalecendo e como diz o velho ditado popular: a união faz a força. E fez. Em 1983 a sociedade civil participou intensamente do movimento das Diretas-já, que pôs fim a este triste episódio na história nacional.

E, finalmente, chegamos ao texto da Constituição de 1988, considerada por Alcino Pinto Falcão e José de Aguiar Dias<sup>99</sup> como a mais liberal quanto ao reconhecimento da liberdade de reunião.

A Constituição Cidadã trouxe de volta o doce néctar da democracia e a certeza da irrestrita proteção dos direitos fundamentais pelo ordenamento jurídico. Os anos de obscurantismo da ditadura militar pertencem a um passado cada vez mais remoto. Mas, por ser irrefreável o processo de enraizamento e amadurecimento da democracia, é importante revisitar os conceitos mais antigos de tempos em tempos, para que o país não fique engessado a um passado que não correspondem mais a realidade.

Certo é que, desde a sua origem em solo pátrio, até os dias atuais, a liberdade de reunião suportou alguns imprevistos, chegando mesmo, durante o período do chamado regime militar, a ser uma distante lembrança na mente do povo brasileiro.

Assim, mantendo as tradições do passado podemos dizer que essa liberdade de reunião não é apenas retórica. Essa liberdade continua se manifestando na prática do cotidiano de qualquer cidade brasileira, principalmente, nos grandes centros urbanos, nos quais o impacto e reflexos do seu exercício podem gerar muitas vezes diversos transtornos se exercida ilimitadamente.

## 5.2 MODALIDADES

Não se pretende nesse item esgotar todas os modos pelos quais se podem classificar as reuniões, mas apenas analisar aqueles que mais utilizados no desenvolvimento desse estudo, e que, portanto, traz evidentes consequências para a análise proposta.

---

<sup>99</sup> Cf. FALCÃO, Alcino Pinto; DIAS, José de Aguiar. **Constituição anotada**. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1956. v. 2, p. 113.

### 5.2.1 Reunião

Inicialmente, torna-se imprescindível identificar algumas definições importantes tanto em torno do conceito “reunião”, quanto da “liberdade de reunião”, vez que é a partir deles que decorrerão os demais aspectos indispensáveis a sua análise.

Comumente, o termo “reunião” é utilizado pelas das pessoas, fazendo parte da linguagem corrente e do cotidiano de um modo geral. No entanto, para que fosse possível estender a proteção estatal a ele, o Direito deu-lhe sentido jurídico.

Ao se referir à liberdade de reunião, o Direito brasileiro, assim como a maioria dos ordenamentos jurídicos estrangeiros, não definiu “reunião”, o que ficou por conta da doutrina.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe com clareza quais os elementos que entende participar da definição de “reunião” como objeto da liberdade constitucional:

Denomina-se reunião o agrupamento de pessoas, organizado porém descontínuo, destinado à manifestação de idéias. Quatro, pois, são os elementos de uma reunião em sentido constitucional. O primeiro deles é a existência de uma pluralidade de pessoas. É este o elemento pessoal, o grupo que se reúne. O segundo elemento é a organização. No sentido constitucional, a penas existe reunião quando o grupo de pessoas está sujeito a uma organização, por tênue e elementar que seja esta. Isto significa que não existe reunião sem uma orientação, sem uma direção, sem algumas regras que pautem o seu andamento, ainda que essas normas sejam simplesmente a obediência às diretivas de um determinado líder. Em terceiro lugar a reunião se caracteriza pela descontinuidade. O agrupamento de pessoas não pretende permanecer indefinidamente associado. Ocorre para uma atividade que deve realizar-se num período de tempo relativamente curto, sem que isso importe em compromisso para o futuro. Em último lugar, a reunião implica uma manifestação de pensamento, seja esta uma troca de idéias, seja esta simplesmente a comunicação de um entender a quem de direito. Por este último elemento a liberdade de reunião toca perto da liberdade de pensamento prevista neste mesmo artigo (5º, CF) pelo inciso IV.<sup>100</sup>

Para José Afonso da Silva “reunião” se define da seguinte forma: “Reunião, é qualquer agrupamento formado em certo momento com o objetivo comum de trocar idéias ou receber manifestação de pensamento político, filosófico, religioso, científico ou artístico”<sup>101</sup>.

Nos dizeres de Pontes de Miranda, “reunião” é: “a aproximação – especialmente considerada – de **algumas ou muitas pessoas**, com o fim de informar-se, de esclarecer-se e de adotar opinião (deliberar, ainda que só no foro íntimo)”<sup>102</sup> (grifo nosso).

O mesmo autor complementa, ainda, que:

<sup>100</sup> FERREIRA FILHO, 1990, p. 41.

<sup>101</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 2000, p. 264.

<sup>102</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1, de 1969. 3. d. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 5, p. 558/559.

Não é propriamente um agrupamento organizado, como, às vezes, se diz, porque organização pressupõe acerto entre os componentes, estruturação interna, o que não se verifica na reunião. Nesta o agrupamento, a aproximação, dá-se pela simples atração do objetivo comum, que sequer precisa definido. A mera curiosidade em face de acontecimentos não é suficiente para dar ao agrupamento o seu sentido de reunião. É que esta, se não pressupõe acordo prévio entre seus componentes, funda-se, ao menos, numa avocação prévia sob a direção de alguém ou de uma comissão. Só na existência dessa coordenação ou direção da reunião é que se encontra um ligeiro elemento organizativo. É isso também que demarca a reunião em relação aos aglomerados instantâneos ou outros agrupamentos. Não são reuniões, pois, nem os ajuntamentos ocasionais nem os ajuntamentos por força de ordens legais.<sup>103</sup>

Canotilho e Vital Moreira advertem que: “Para haver reunião em sentido constitucional não basta que **algumas pessoas se encontrem juntas**. A reunião exige, desde logo, consciência e vontade de reunião, pelo que se distingue do simples e fortuito encontro (na rua, no cinema, numa exposição, etc.).”<sup>104</sup> (grifo nosso).

Fernando Dias Menezes<sup>105</sup>, citando Rivero, assevera que as reuniões definem-se por quatro caracteres:

- a) a pluralidade de participantes;
- b) a duração limitada, sem que se criem maiores liames entre os participantes;
- c) a existência de um fim determinado e de uma organização prévia, havendo uma intenção comum a unir os participantes;
- d) a sua não realização em vias públicas.

Verifica-se, que enquanto alguns autores preferem definir a “reunião”, a partir de elementos ou caracteres, outros, optam por apenas conceituar o direito de reunião ou a liberdade de reunião, havendo, ainda aqueles que são indiferentes a qualquer definição nesse sentido. No entanto, trata-se apenas de preferência doutrinária, visto que não há maiores implicações semânticas atinentes a essa diferenciação.

Assim, para Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, o direito de reunião pode ser definido como: “o direito de exercício coletivo, que, envolvendo a coligação momentânea e consciente de **duas ou mais pessoas**, de forma estática (um comício, por ex.) ou itinerante (uma passeata, por ex.), tem por finalidade a realização de propósito comum e inerente à sua razão de ser.”<sup>106</sup> (grifo nosso).

<sup>103</sup> MIRANDA, 1987, p. 558\559.

<sup>104</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada**. 3.ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1993, p. 253.

<sup>105</sup> RIVERO apud ALMEIDA, 2001, p. 143.

<sup>106</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 14. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 186.

Para Dirley da Cunha Júnior:

Trata-se de 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 idéias, pouco importando digam respeito a aspectos religiosos, culturais ou políticos. É a expressão coletiva da liberdade de manifestação do pensamento. (grifo nosso).<sup>107</sup>

Também sobre o direito de reunião, Fernando Dias Menezes Almeida aponta que: “O direito de reunião é pertencente ao agrupamento temporário de **pessoas**, ordenado para o intercâmbio de idéias ou tomada de posições”<sup>108</sup> (grifo nosso).

Já André Ramos Tavares afirma que: “A liberdade de reunião significa o direito de 1º) convocar, 2º) organizar ou liderar a reunião e 3º) efetivamente participar desta, agrupando-se com **outras pessoas**”<sup>109</sup> (grifo nosso).

O direito de reunião consiste segundo Alexandre de Moraes:

O direito de reunião é uma manifestação coletiva da liberdade de expressão, exercitada por meio de uma associação transitória de pessoas e tendo por finalidade o intercâmbio de idéias, a defesa de interesses, a publicidade de problemas e de determinadas reivindicações. O direito de reunião apresenta-se, ao mesmo tempo, como um direito individual em relação a cada um de seus participantes e um direito coletivo no tocante a seu exercício conjunto.<sup>110</sup>

Assim, conforme foi afirmado anteriormente, as definições transcritas acima, seja em torno do termo “reunião”, seja em torno “do direito de reunião”, ou até mesmo da “liberdade de reunião” têm o propósito maior de evidenciar os elementos caracterizadores, específicos e comuns a idéia daquilo que se possa considerar como tal.

### 5.2.2 Liberdade de Reunião

Vista as definições anteriores, não resta muito a abordar sobre a definição da liberdade de reunião. Importa apenas concluir que se trata de liberdade pública que tem por objeto a “reunião”.

A Constituição brasileira prevê a liberdade de reunião no inciso XVI, do art. 5º. Porém

<sup>107</sup> CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 697.

<sup>108</sup> ALMEIDA, 2001, p. 34.

<sup>109</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 643.

<sup>110</sup> MORAES, Alexandre de. Os direitos de greve, reunião e passeata e razoabilidade democrática. **Diário do Grande ABC**, Santo André, 11 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=69>>. Acesso em: 25 dez. 2012.

de forma mais precisa há que considerar a distinção existente entre liberdades e garantias para melhor se identificar, no texto constitucional, a descrição da liberdade propriamente dita.

A propósito, Ruy Barbosa, citado por Fernando Dias Menezes, esclarece que:

Não se encontrará, na Constituição, parte, ou cláusula, especial que nos esclareça quanto ao alcance da locução “garantias constitucionais”. Mas a acepção é óbvia, desde que separemos, no texto da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias, ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a adequação do direito. Essa discriminação produz-se naturalmente de um modo material, pela simples enunciação de cada cláusula no tit. II, sec.II.<sup>111</sup>

Transpondo essas idéias para a ordem constitucional vigente, temos que a liberdade de reunião, consagrada no seu art. Art.5º, XVI, corresponde à garantia. E como bem observa Fernando Dias “essa distinção entre direito e garantia permite que se analise o texto constitucional relativo à liberdade de reunião, de modo a nele se identificarem, de um lado, as condições de existência da liberdade, e, de outro as condições de seu exercício”<sup>112</sup>.

#### *5.2.2.1 Liberdade de Reunião como Direito Fundamental*

A liberdade de reunião é um direito fundamental, tipicamente de primeira geração, e, portanto, sujeito a um regime jurídico próprio.

Vale considerar que os aspectos históricos atinentes a essa liberdade, no que tange as suas características, como direito fundamental de primeira geração, já foram, devidamente, analisadas no capítulo que se dedicou a abordar a origem histórica dessa liberdade, tornando-se, pois, desnecessária, maiores complementações.

Portanto, o propósito deste item é apenas iniciar o enquadramento da liberdade de reunião como direito fundamental a partir de um conteúdo essencial, e suas possíveis restrições, nesse sentido. Pois, vale destacar que a temática envolvendo os limites e as restrições da liberdade de reunião, será, novamente, retomada e somente finalizada quando forem analisados os pressupostos constitucionais dessa liberdade em tópico próprio.

Nesse sentido, pode-se afirmar, desde já, que o exercício da liberdade de reunião, apesar de constituir uma liberdade negativa, não está imune a restrições. O exercício dessa liberdade,

<sup>111</sup> ALMEIDA, 2001, p. 179-180.

<sup>112</sup> Ibid., p. 179\180.

por não ser absoluto, deve obedecer às condições constitucionais estabelecidas como a finalidade de permitir a harmonia entre os demais direitos fundamentais, evitando, dessa forma a colisão de interesses.

Pois, cada vez que a liberdade de reunião é exercida de forma absoluta, põe em risco a ordem constitucional democrática. Até porque, conforme salientou o Ministro Ricardo Lewandosky em seu voto na ADI 1.969-4, do Distrito Federal, acerca dos limites constitucionais dos direitos fundamentais: “não se ignora que, é verdade, que liberdade de reunião não um direito absoluto. Nenhum direitos, aliás o é. Até mesmo os direitos havidos como fundamentais encontram limites explícitos e implícitos no texto das constituições”<sup>113</sup>.

Ademais, conforme afirma Virgílio Afonso da Silva:

[...] para não ter que partir de um pressuposto insustentável de direitos absolutos, a teoria interna tende a recorrer à idéia de limites imanentes. Os direitos fundamentais, nessa perspectiva, não são absolutos, pois têm limites definidos, implícita ou explicitamente, pela própria constituição.<sup>114</sup>

A questão dos limites dos direitos fundamentais, também foi abordada por Manoel Jorge e Silva Neto, que afirma:

Mesmo que dado 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, principalmente porque a idéia poderia reconduzir a prevalência absoluta de um direito fundamental em face do outro, também protegido pela Constituição, redundando, assim, em ofensa aos princípios da unidade e da concordância prática.<sup>115</sup>

Nesse mesmo sentido, Lewandosky, transcreve os ensinamentos de Canotilho em seu voto:

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

No entanto, conforme será oportunamente analisado, muitas reuniões atuais estão sendo exercidas sem o devido respeito aos demais direitos fundamentais, atingindo, dessa forma, o conteúdo essencial de cada direito atingido.

Sobre o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, destaca Virgílio Afonso da Silva: “A idéia de que os direitos fundamentais têm um conteúdo essencial é algo que vem sendo

<sup>113</sup> BRASIL, 2007.

<sup>114</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 131.

<sup>115</sup> SILVA NETO, 2012, p. 639.

sustentado pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras com frequência cada vez maior.”<sup>116</sup>

Nesse sentido, Virgílio ressalta que o respeito do legislador no que tange a existência desse conteúdo essencial não traduz contra-senso algum “a declaração de um conteúdo essencial destina-se, sim, ao legislador ordinário, pois é esse que, em sua tarefa de concretizador dos direitos fundamentais, deve atentar àquilo que a constituição chama de ‘conteúdo essencial’.”<sup>117</sup>

A constatação realizada pelo respectivo autor de que os direitos fundamentais possuem um conteúdo essencial possui repercussão, ainda maior, no que tange a questão em torno das restrições desses direitos. Assim, considerando que a análise proposta neste trabalho envolve, também, o estudo das condições, pressupostos e limites impostos ao exercício da liberdade de reunião, bem como a liberdade de reunião na atual Constituição, não seria possível seguir adiante sem abordar o trabalho defendido por Virgílio Afonso, que sobre o tema assim se manifesta:

Quando se define o objeto deste trabalho como "o conteúdo essencial dos direitos fundamentais", quer-se fazer referência a um fenômeno complexo, que envolve uma série de problemas inter-relacionados. Esses problemas, que compõem o objeto principal da tese defendida, são: (a) a definição daquilo que é protegido pelas normas de direitos fundamentais; (b) a relação entre o que é protegido e suas possíveis restrições; e (c) a fundamentação tanto do que é protegido como de suas restrições. É da relação dessas variáveis - e de todos os problemas que as cercam - que se define, na visão deste trabalho, o conteúdo essencial dos direitos fundamentais.<sup>118</sup>

Nesse sentido, ao sintetizar sua tese, Virgílio Afonso destaca, primordialmente a questão da distinção entre regras e princípios, que por sua vez supõe que os direitos fundamentais possuem um suporte fático amplo, e, portanto, devem ser interpretados da maneira mais ampla possível em todos os seus sentidos e aspectos.

Ora, se se parte de um modelo de suporte fático amplo, a distinção entre restrição e regulação é mitigada, e toda regulação deve ser considerada, ao mesmo tempo, uma restrição, visto que regular o exercício de um direito implica excluir desse exercício aquilo que a regulação deixar de fora; e, além disso, toda restrição deve ser considerada, ao mesmo tempo, regulamentação, já que não se restringe direito fundamental sem fundamentação, mas sempre com o objetivo de harmonizar o exercício de todos eles. Com isso, defende-se que toda norma que garante direitos fundamentais tem algum tipo de limitação quanto a sua eficácia.<sup>119</sup>

As afirmações de Virgílio Afonso, por sua vez, parte da clássica distinção teórica entre regras e princípios desenvolvida por Robert Alexy.

---

<sup>116</sup> SILVA, 2009, p. 21.

<sup>117</sup> Ibid., p. 24.

<sup>118</sup> Ibid., p. 24

<sup>119</sup> Ibid., p. 24

Em sua teoria, Robert Alexy<sup>120</sup> defende que os direitos fundamentais possuem caráter de princípios e, nessa condição, eles eventualmente colidem, sendo assim necessária uma solução ponderada em favor de um deles.

A aplicação prática da ponderação dos interesses, tem sido largamente utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, a partir da utilização dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos casos de colisões entre direitos fundamentais.

E nesse sentido, vale destacar, no que tange a técnica da ponderação dos princípios, que conforme teoria desenvolvida por Ronald Dworkin<sup>121</sup>, os princípios se aplicam mediante ponderação e não mediante subsunção. Para Dworkin, a ponderação operacionaliza-se pelo sopesamento de princípios diante do caso concreto, valendo-se, o respectivo autor, da metáfora da balança, segundo a qual entre dois princípios aplicáveis e porventura conflitantes, tem que ser considerado aquele de maior peso, a fim de que seja feita a escolha através da ponderação.

Ademais, em casos concretos, de acordo com Vírgilio Afonso da Silva:

o que ocorre quando dois princípios colidem – ou seja, prêevem conseqüências jurídicas incompatíveis para um mesmo ato, fato ou posição jurídica – é a fixação de relações *condicionadas de precedência*, pois, os princípios são mandamentos de otimização, ou seja normas que exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante das condições fáticas e jurídicas existentes.<sup>122</sup>

Assim, conforme será verificado, a liberdade de reunião vem colidindo, cada vez mais, com os demais direitos fundamentais em razão do seu exercício inadequado, desnecessário e desproporcional, o que implica na utilização da técnica principiológica do sopesamento em cada caso concreto.

Caracterizar os direitos fundamentais não é tarefa fácil, quanto mais identificar neles o núcleo essencial para se definir o limite de sua flexibilização, ou seja, precisar um limite para a atividade legislativa, de forma que esta não atinja aquele conteúdo mínimo inviolável da norma constitucional, o que resultaria na extirpação do próprio direito. Assim, deve-se delimitar uma fronteira sobre a qual não pode o legislador infraconstitucional ultrapassar sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

---

<sup>120</sup> Cf. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Não se torna necessário aprofundar, neste trabalho, a teoria desenvolvida pelo Autor, mas apenas abordar os aspectos mais relevantes que podem contribuir para o desenvolvimento do objeto de estudo ora proposto.

<sup>121</sup> Cf. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

<sup>122</sup> SILVA, 2009, p. 132.



Nesse sentido, uma vez considerado o *conteúdo essencial* como o núcleo de um direito fundamental e, portanto, figurando este como *limite dos limites*, conclui-se que o conteúdo essencial veda qualquer tentativa reguladora do legislador, como uma verdadeira muralha frente ao mesmo.

#### 5.2.2.2 Liberdade de Reunião e Outras Liberdades

Sendo uma das liberdades fundamentais do homem, derivada, portanto, de uma mesma natureza humana, tal como concebida pelo Direito, a liberdade de reunião aproxima-se de outras liberdades fundamentais, caracterizando em várias situações, conforme poderá ser verificado ao longo desse estudo, a colisão de direitos.

Seguindo o entendimento de Fernando Dias, dentre todas as liberdades fundamentais, a liberdade de reunião mais se assemelha com a liberdade de associação. Inclusive, conforme foi já analisado, era comum, no Direito estrangeiro, até o início deste século, senão a confusão entre as duas, ao menos o tratamento conjunto (também na Constituição brasileira de 1981). No entanto, atualmente, os autores não mais duvidam que tratam de liberdades distintas. E nesse caso, se o ponto de semelhança entre elas é o elemento pessoal, o ponto principal de diferenciação é o elemento temporal<sup>123</sup>.

Mas além dessa diferença básica entre as liberdades acima apontadas, outras também, devem ser consideradas em razão da presença distinta de outros elementos específicos da reunião, como a organização, o espaço e a finalidade.

Na associação a sua organização apresenta-se, em regra, mais solene que a reunião e o elemento espacial é relativizado, pois se em algum momento os membros da associação têm de se aproximar fisicamente, o seu afastamento não enseja a sua extinção. Por fim, a finalidade na associação é mais amplo, admitindo-se qualquer fim lícito, ainda que não vinculado à expressão de idéias.

Essas confusões entre liberdade de reunião e outras liberdades somente evidenciam o forte caráter de “competição”, e conseqüentemente de conflitos entre direitos fundamentais, como será demonstrado oportunamente a partir da análise de certos casos práticos.

---

<sup>123</sup> Cf. ALMEIDA, 2001, p. 221-222.