OPINIÃO PÚBLICA E LIBERDADE DE REUNIÃO: A REGULAMENTAÇÃO POR MEIO DA RESERVA LEGAL

PUBLIC OPINION AND FREEDOM OF ASSEMBLY: REGULATION THROUGH THE LEGAL RESERVE

Carlos André Maciel Pinheiro Pereira[*]
Dandara Cordeiro de Oliveira Fernandes[**]

RESUMO: *O presente artigo tem como objetivo debater a possibilidade de regulamentar a liberdade de reunião à luz da teoria geral dos direitos fundamentais, mais precisamente pelo limite que pode ser imposto por meio da reserva legal. Utiliza do método hipotético-dedutivo, com análise legal e apoio de bibliografia que compreende filosofia do direito, direito constitucional e teoria dos direitos fundamentais. Compreende que a opinião pública é o antecedente da liberdade de reunião, de modo que esse direito tem como objeto de proteção o desenvolvimento da democracia. Entende que a regulamentação da liberdade de reunião maximiza o exercício deste direito, pois permite resolver questões de ordem administrativa, resguardando a cidadania. Por fim, conclui pela possibilidade da regulamentação pelo legislador infraconstitucional, tendo como parâmetro o direito português.*
Palavras-chave: *Opinião pública. Liberdade de reunião. Reserva legal. Regulamentação.*

ABSTRACT: *The article aims to debate the possibility of regulating the freedom of assembly in the light of the general theory of fundamental rights, more precisely, the limitations that can be imposed by the legal reserve. We utilize the* hypothetical-deductive *method, with legal analysis and support of bibliography that includes political philosophy, constitutional law and general theory of fundamental rights works. We comprehend that the public opinion is the antecedent of freedom of assembly, since this right has the democracy's development as its object of protection. We understand that a freedom of assembly statutory regulation of freedom of assembly maximizes the exercise of this right, as it allows for resolving administrative issues, safeguarding citizenship. At last, we conclude by the possibility of regulation by the infraconstitutional legislator, using Portuguese law as a parameter.*
Keywords: *Public opinion. Freedom of assembly. Legal reserve. Regulation.*

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma série de direitos e garantias fundamentais foram assentados, com a Carta dispondo

[*] Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Programa de Pós-graduação em Direito, Recife, PE, Brasil.
http://orcid.org/0000-0002-4754-0990
[**] Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.
https://orcid.org/0000-0002-3080-2122

sobre os mais variados tópicos da vida pública e privada. Esse novo panorama constitucional, apesar de breve tempo histórico de existência, foi marcado por diversos eventos de ordem política.

O primeiro deles, em 1992, com os movimentos "Caras Pintadas" e "Fora Collor", direcionados ao *impeachment* do então presidente. A história visualizou, nessa ocasião, a semente de uma consciência política que começava a desabrochar, a pequenos passos, rumo à integração e à participação do brasileiro na vida política, exercendo a cidadania para muito além dos certames eleitorais.

Passados quase vinte anos, o interesse pelas questões de ordem política teve seu ápice com o movimento "Vem pra Rua", realizado em junho de 2013, desencadeando uma série de manifestações contra a corrupção. Não obstante, o pleito eleitoral subsequente foi marcado por intensas discussões, travadas nos mais diversos âmbitos. Apesar da insuficiência técnica do eleitor brasileiro, assuntos ligados à economia, à política e ao direto foram incorporados às conversas cotidianas de milhares.

Ademais, nesse mesmo panorama, despontaram as manifestações, denominadas "Marcha da Maconha", em prol da legalização do uso da planta *cannabis sativa*. Tendo em vista que o uso da aludida herbácea é proibido pela legislação penal, a legalidade daquela congregação foi levada ao crivo do Supremo Tribunal Federal (STF), por intermédio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 187, cujo julgamento resultou na liberação da reunião, ato e o objeto de reivindicação não se confundem com a utilização da substância per si.

Cabe destaque, nesse ponto, a vasta diversidade de opiniões que foram apresentadas, demonstrando o painel plural em que o Brasil está inserido. Os posicionamentos esposados, muitas vezes divergentes e conflitantes, mostraram como cada brasileiro guarda em si o ímpeto de buscar a concretização daquilo que considera correto e justo.

É nesse contexto que o presente estudo lança sua empreitada em debater a necessidade de regulamentar o direito de reunião. Para tanto, irá se valer do método hipotético-dedutivo, realizando uma pesquisa qualitativa e normativa, consoante irá propor um modelo possível de ser adotado, ainda que parta de uma análise representativa de elementos obtidos pela análise documental.

Inclusive, no que toca aos documentos a serem analisados, a investigação irá buscar referenciais na Constituição e legislação brasileiras, bem como será feita menção a Constituições de outros países e tratados internacionais. Ademais, o exame também terá suporte de bibliografia especializada em filosofia política, direitos fundamentais e direito constitucional, para, assim, responder à problemática em tela: é possível regulamentar a liberdade de reunião?

A primeira seção deste artigo irá tratar da opinião pública como antecedente jusfilosófico da liberdade de reunião, investigando como a sociedade civil lida com o pluralismo e como isso é capaz de refletir nas tomadas de posições. Será feita uma conexão com o direito constitucional e a importância da liberdade de reunião.

Na segunda seção, será tratada a liberdade de reunião no prisma do direito brasileiro, considerando a análise do texto constitucional para obter os elementos informadores desse direito. Ato contínuo, na seção subsequente, será abordada a teoria geral dos direitos fundamentais e, logo em seguida, na quarta seção, a aplicação da estrutura obtida ao direito de reunião.

O último assunto a ser averiguado diz respeito à possibilidade de a liberdade de reunião ser regulamentada, considerando os conhecimentos obtidos no decorrer do estudo, notadamente sobre a experiência portuguesa, para realizar uma breve análise da nova regulamentação já realizada no âmbito dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

2 A OPINIÃO PÚBLICA, O DIREITO CONSTITUCIONAL E A LIBERDADE DE REUNIÃO

O princípio da soberania popular implica a correlação entre exercício legítimo do poder estatal com a correspondência dos anseios do cidadão. É necessário que o cidadão não somente eleja o seu representante no legislativo e os chefes no executivo, é imprescindível que detenha mecanismos de exercer sua autonomia política, informando ao Estado as suas expectativas e pretensões.

Nesse sentido, a influência da sociedade nos rumos políticos está imbricada no exercício da democracia para além do simples sufrágio. Isso se espraia inclusive para uma pré-interpretação constitucional, ressaltando a importância da opinião e vontade dos cidadãos. É que as "potências públicas participantes materiais do processo social" (HÄBERLE, 2002, p. 13) devem contribuir para o processo hermenêutico, já que os elementos constitutivos da sociedade e que fazem parte da história humana devem ser preservados, razão pela qual a atividade estatal deve aferir as proposições oriundas do cidadão.

As "potências públicas" compreendem todas as forças aptas a uma "pré-interpretação", de tal sorte que a interpretação constitucional respeite a opinião pública, atendendo ao bem-estar geral e assegurando que os destinatários finais das normas tenham sua participação garantida, já que serão esses sujeitos diretamente afetados pela norma produzida (HÄBERLE, 2002, p. 14).

Assim, todos que vivenciem o contexto objeto da regulação, de forma direta ou indireta, devem ser participantes ativos de sua elaboração. Isso

assegura a maximização dos direitos fundamentais intrínsecos à questão, já que as necessidades do destinatário serão atendidas (HÄBERLE, 2002, p. 15).

Quanto à vinculação dos poderes legislativo à sociedade aberta, o processo político deve observar a realidade pública, pois a sociedade é parte da Constituição e esta, por seu turno, é a norteadora de toda organização da vida privada, pública e política. Não se trata de meros objetivos a serem cumpridos, mas, sim, de uma força ativa que deve ser respeitada (HÄBERLE, 2002, p. 27-33).

A despeito de sua teoria estar voltada à interpretação da Constituição pela Corte Constitucional, é possível enxergar a preocupação do autor com a necessidade de as atividades políticas e jurídicas atenderem às aspirações emanadas da sociedade. Como objeto do âmbito de incidência normativo, a sociedade deve demonstrar sua expectativa e necessidade, para que a produção legiferante obtenha máxima eficácia.

Cabe aqui pensar também nos fatores reais de poder, como fenômenos sociais aptos a orientar a produção legislativa, correspondendo às necessidades normativas daquela sociedade. É que a sociedade é uma força ativa que coordena as leis e as instituições jurídicas, de tal maneira que o direito deve ser produzido em observância aos fatores reais de poder para manter-se eficaz (LASSALE, 1933, p. 17).

Afinal, o Estado existe somente quando a realidade da vida humana consegue ser formalizada, atendendo às dinâmicas pluralistas que permeiam as interações sociais. Ora, é a ordem jurídica que possibilita a vida em sociedade e é nesta que as tarefas estatais desembocam (HESSE, 1998, p. 35). Portanto, há de se pensar que o direito, como coordenador das esferas de liberdade, deve atuar evitando os possíveis conflitos (HESSE, 1998, p. 46).

É nesse sentido que deve ser trabalhada a realidade social como condição fática de vigência para a Constituição e o exercício do poder estatal (HESSE, 1991, p. 15), daí que o corpo de normas deve ter pertinência com a realidade histórica-fática, sob pena de perder seu foco de incidência (HESSE, 1991, p. 24). Outrossim, para que a Constituição se mantenha atualizada no tempo, é necessário que haja uma interlocução constante com a vontade popular e a autonomia política do cidadão.

O exercício da autonomia política do cidadão encontra no pressuposto de que o direito compõe o nexo entre os direitos humanos e a soberania popular (NEVES, 2012, p. 114-115), norteando, assim, o compartilhamento de experiências privadas destinadas à formação da vontade popular, sendo destacadas aquelas vivências que possuem maior aceitação pelos pares do cidadão. Em outras palavras, a existência da autonomia política é a garantia de que os direitos humanos ocorrerão com o condicionamento da autoridade estatal ao procedimento democrático.

Portanto, a vontade popular não é uma grandeza empírica que serve de métrica à legitimidade das normas sociais, mas, sim, o canal que dá voz para que a coletividade construa os argumentos que devem ser levados ao crivo do poder político (SILVA, F., 2008, p. 108). Daí deriva a autonomia política, como faculdade do cidadão compreender a si mesmo como autor e destinatário das leis (HABERMAS, 2002, p. 86-87), afinal somente são válidas as quais os atingidos tenham oportunidade de dar seu aval (HABERMAS, 1997a, v. 1, p, 143).

Os debates advindos da esfera pública – instituto que designa a arena de debates políticos que florescem no espaço social (HABERMAS, 1997b, v. 2, p. 92) – refletem as mudanças sociais que possuem o condão de orientar a produção legislativa, assimilando os problemas sociais que ecoam nas vidas privadas (HABERMAS, 1997b, v. 2, p. 98).

A importância da deliberação pública transcende ao próprio debate: trata-se do veículo legitimador, cujo nascedouro jaz nas decisões tomadas pelos membros da sociedade, por meio de encontros públicos. Os cidadãos, "enquanto um corpo", formam uma "autoridade coletiva", que discute toda sorte de interesses pluralista (COHEN, 2007, p. 115-116).

Como dito, a vontade estatal está além do processo eleitoral e legislativo, de tal maneira que o "poder administrativo", correspondente ao monopólio da produção legislativa, necessariamente tem de atentar para o "poder comunicativo" da sociedade. Em outras palavras, a formação da vontade estatal passa pela vontade política (NEVES, 2012, p. 118-119), cuja mediação reside no direito, ao qual incumbe regular tal fluxo, canalizando a opinião pública da periferia do sistema social para dentro das entranhas do sistema político, para que assim aquela lute por influência na arena legislativa (NEVES; LUBENOW, 2008, p. 253-254).

Como elemento mediador, o direito está alicerçado em direitos fundamentais que coordenam as liberdades de manifestação do cidadão, tais quais as liberdades de reunião e de associação, objetos do presente estudo, bem como as liberdades de pensamento, crença, opinião, expressão, informação e imprensa, locomoção e sigilo de comunicação (NEVES; LUBENOW, 2008, p. 253-254).

Partindo desse pressuposto, salta aos olhos que, ao exercer a liberdade de reunião, os cidadãos enfeixam a opinião pública, pressionando o poder legislativo para enfocar os problemas sociais de uma maneira extraordinária, muitas vezes que passa despercebida pela percepção ordinária do Estado (HABERMAS, 1997b, v. 2, p. 89). Igualmente, a opinião pública significa a politização do homem – que sente, pensa e expressa suas reações perante o cenário político –, pois imprime o grau de consentimento dos governados (BONAVIDES, 2000, p. 603-604).

Daí a liberdade de reunião ser a instrumentalização da própria liberdade de manifestação e cristalização da opinião pública, o que cinge ao

exercício da democracia. Ora, suprimir ou impedir a fruição desse direito significa, por via transversa, fechar as eclusas do poder público, transformando em um regime autoritário, seja na forma do paternalismo legal, seja pela ditadura das maiorias.

Ademais, o próprio risco de uma ditadura das maiorias, na qual os interesses e direitos de minorias são colocados em xeque pela maioria, que opta por ignorar todas as demandas daqueles que não contemplam uma expressão no jogo político majoritário, pode ser superado por meio do exercício da liberdade de reunião. As demandas desses grupos – muitas vezes estigmatizados – podem acabar sendo suprimidas na formação da opinião pública (SILVA, F., 2008, p. 99). A tensão entre maioria e minoria é uma característica predominante do sistema constitucional brasileiro, uma vez que a própria Constituição Federal alicerça o pluralismo político como um fundamento da república brasileira, nos termos do art. 1º, inciso V.

Não obstante, a realização da democracia necessita que o Estado promova, na medida do possível, a equiparação comunicativa dos cidadãos, incentivando a participação e a inclusão nos processos deliberativos, como corrigindo qualquer violação que implique a exclusão de debatedores (COHEN, 2007, p. 137). Disso depreende-se mais um argumento em prol da regulamentação: permitir que os grupos minoritários e estigmatizados encontrem abrigo legal para as suas agremiações, não podendo ser perturbados ou importunados por grupos majoritários no momento em que estiverem exercendo sua liberdade de reunião.

No momento em que a liberdade de reunião é regulamentada, está-se fincando um trilho para o modelo procedimental de discurso, cujo cerne é a formação democrática da opinião e da vontade como fontes legitimadoras do Estado e tem por requisitos a inclusão e a deliberação (HABERMAS, 2014, p. 99-100). Por tais razões, os direitos fundamentais alinhados à temática não podem ser restringidos, mas devem, sim, ser ampliados ou até mesmo regulados para assegurar um exercício alinhado com a segurança jurídica.

3 A LIBERDADE DE REUNIÃO NO DIREITO BRASILEIRO

Como direito positivado, a liberdade de reunião repousa no art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal, cujo teor faculta a reunião pacífica, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização do poder público, sendo necessária tão somente a reunião não frustrar outra já convocada para o mesmo local, bem como a prévia notificação da autoridade competente.

No plano internacional, o direito de reunião é previsto nos arts. XIX e XX da Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana; nos arts. 13 e

15 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; e nos arts. 19 e 21 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Trata-se, portanto, de um direito individual de exercício coletivo que, como dito outrora, instrumentaliza a livre manifestação do pensamento, dando eco à opinião pública no que tange às situações políticas de interesse do cidadão, abrindo o caminho para que este exercite sua participação nos rumos da esfera política-estatal.

Estruturalmente, o direito de reunião é composto de cinco elementos: pessoal, temporal, intencional, espacial e formal. O elemento pessoal designa a legitimidade ativa à pluralidade de participantes aptos a se congregar; já o elemento temporal implica a possibilidade de a reunião ser transitória, não podendo ser permanente ou contínua; por sua vez, o elemento intencional aponta para qual a finalidade ou reivindicação é pretendida com a agremiação de pessoas; no sentido do elemento espacial está a área delimitada para que a reunião ocorra; por fim, o elemento formal impõe a necessidade de organização, a qual está conectada ao dever de informar às autoridades sobre o evento (MELLO FILHO, 1977, p. 159-160).

Para o poder público, a liberdade de reunião projeta uma competência negativa, formando um invólucro de proteção, consoante o respeito a esse direito ser um dos pressupostos da própria democracia. O regime democrático não comporta a supressão desse direito, já que é autorizado ao particular discordar da maneira que os negócios públicos são praticados.

De outra banda, o direito de reunião prescreve o dever para o Estado viabilizar a reunião, não impondo qualquer óbice para realização da congregação ou filtragem quanto às opiniões ou fins que serão expostos ou pretendidos pelos participantes. Qualquer insurgência estatal contra esse senso corresponde à prática ditatorial típica dos regimes autocráticos.

Por isso que se fala na liberdade de reunião como um direito-meio para efetivação da liberdade de expressão como direito-fim, tendo o condão de compelir o Estado de se abster quanto à prática de excessos, o que justifica o enquadramento tanto em um prisma de *status negativus* quanto *status positius*[1] – este último, tendo em vista o dever estatal de fornecer a infraestrutura mínima para realização da congregação (DIAS; DE LAURENTIIS, 2014, p. 655).

A faceta negativa desponta no direito de reunir-se sem impedimentos; direito de convocar ou participar de uma reunião – que se mostra também como um direito de se abster quanto à participação; e o direito de participar da reunião sem a interferência de terceiros. Já o vértice positivo impõe que o

[1] Esta nomenclatura é a adotada por Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2012, p. 49-52), designando função que aquele direito desempenha. Os direitos de *status negativus* são aqueles que conferem ao particular resistir a uma intervenção estatal injustificada, enquanto os de *status positivus* tornam o cidadão credor de prestações por parte do Estado, que deve fornecer as políticas – legiferantes ou executivas – necessárias ao cumprimento dos direitos fundamentais.

Estado proteja todos aqueles que estão participando da manifestação e intervenha quando a associação descambar em atos de violência contra particulares ou coisas. Também persiste o dever positivo dos agentes públicos cooperarem com os particulares no que cinge a realização da manifestação (SARLET; MARINONI; MITIDEIRO, 2012, p. 516-517).

Uma maior sensibilidade para a liberdade de reunião aflora na medida em que se observa o pluralismo intrínseco às sociedades contemporâneas. São vastos os grupos que lutam pela influência na arena política, muitas vezes com projetos e propostas conflitantes entre si, o que fomenta a criação de opiniões públicas plurais.

O perigo surge quando dois ou mais grupos se fecham ao debate e optam por exercer o direito de reunião em um mesmo recinto ou sítio arquitetônico, de modo que o conflito deixa o campo das ideias e passa para o confronto físico, por vezes até mesmo com agentes do Estado – a exemplo dos policiais – que findem tendo que reprimir a manifestação, em prol da segurança pública.

A despeito da disciplina cunhada pela Lei nº 1.207/1950, pelas razões acima, é imprescindível buscar mecanismos regulatórios para o exercício deste direito, não no escopo de tolher manifestações e atos públicos ou silenciar as vozes que reverberam nas ruas, mas, sim, com o fito de assegurar uma ampliação da liberdade de reunião com base em parâmetros normativos a serem seguidos pelos interessados e pelo poder público.

Pelo lapso temporal, o referido diploma se mostra desatualizado, uma vez que se resume a fixar a obrigação de não intervenção do Poder Executivo nas reuniões pacíficas e prevê medidas a serem tomadas caso a convocação seja acometida por alguma ilicitude, deixando diversas lacunas que necessitam de fixação.

Ainda, dúvidas existem quanto à sua recepção ou não pela Constituição Federal de 1988, consoante o referido diploma delegar a autoridade policial o poder de estabelecer em quais locais as reuniões podem acontecer, consoante se depreende do art. 3º. Isso implica a impossibilidade de reconhecer que as reuniões aconteçam espontaneamente.

De outro orbe, a própria lei mencionada permite levantar questões sobre sua eficácia, pois não existe mais uma necessidade direta para a regulamentação da liberdade de expressão, ainda que a reserva legal possa ser aplicada como um mecanismo de salvaguarda daquele direito. Aqui, tem-se um giro na perspectiva do constituinte originário quanto às Constituições anteriores: assegurar o exercício da liberdade da reunião independentemente de qualquer regulamentação e afastar qualquer viés autoritário que se possa fazer presente.

A regulamentação, no caso, deve ser feita não para mitigar a zona de proteção do direito, mas, sim, para ampliar seu exercício, tratando de temas essenciais que permitam identificar se a intervenção estatal é ou não

necessária. Assuntos que deveriam ser objeto da regulamentação: a) o limite de atuação das forças policiais, consoante a truculência estar presente nas manifestações recentes; b) a participação de grupos minoritários dentro de reuniões pautadas por grupos majoritários em relação ao tema. Incorre-se no risco do evento descambar em desentendimento e consequentemente violência; c) a qual autoridade competente os interessados da reunião devem se dirigir e quais as competências; d) a necessidade de fincar a não criminalização da manifestação, ainda que o conteúdo das reivindicações seja considerado um crime.

Em que pesem à insuficiência normativa e à consequente carência de proteção judicial, o estudo segue para tratar sobre as dimensões dos direitos fundamentais e os limites que se apresentam quando da ocorrência de colisão entre aqueles, para que se chegue ao âmbito de proteção do direito de reunião e os seus limites.

4 TEORIA GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUA APLICAÇÃO À LIBERDADE DE REUNIÃO

Os direitos fundamentais comportam duas dimensões: uma subjetiva e outra objetiva. A primeira corresponde às pretensões deduzidas pelo particular perante o Estado, seja para resistir a uma intervenção estatal, seja para cobrar uma política prestacional. Têm-se, respectivamente, as faces negativa e positiva dos direitos fundamentais, ambas dependentes da percepção de seus titulares, impondo ao Estado uma obrigação de fazer ou não, a depender do caso concreto (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 110-111).

A dimensão subjetiva corresponde tanto ao *status negativus* como ao *status positivus* dos direitos fundamentais. Na primeira acepção, sua função clássica, tem-se a limitação das possibilidades de atuação do Estado, que gera uma obrigação negativa deste, ao proteger a liberdade do indivíduo contra a atuação estatal e seu arbítrio. Ou seja, é facultado o exercício de uma liberdade negativa, sem que haja a interferência do Poder Público nessa esfera individual. Aqui, excetua-se em caso de limite constitucional ou reserva legal. E é nesse ponto que se pretende analisar o direito de reunião (DIMOULIS; MARTINS, 2010, p. 110-111).

Já na segunda perspectiva – do *status positivus* –, a dimensão subjetiva se revela como uma liberdade positiva que requer uma atuação estatal. É, portanto, o direito de exigir uma prestação do Estado, principalmente em relação aos direitos sociais, políticos e de garantias processuais, para que tais direitos sejam efetivados.

Sai do campo da garantia dos direitos, entrando para a efetivação destes (DIMOULIS; MARTINS, 2010, p. 110-111). Por esta dimensão, é proibida a omissão estatal nesses casos que requerem a prestação – material, imaterial

ou normativa – de direitos fundamentais, para a garantia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana.

Por seu turno, a dimensão jurídico-objetiva atine aos critérios de controle estatais que devem ser aplicados, independentemente de qualquer violação praticada. Essa dimensão está desdobrada em quatro principais características: a) o dever do Estado em levar a cabo o controle abstrato de constitucionalidade; b) a busca pelos critérios de interpretação, na dimensão objetiva, para o direito infraconstitucional, configurando o caráter irradiador dos direitos fundamentais; c) a limitação dos direitos fundamentais, com uma intervenção estatal direcionada à proteção do titular; d) o dever estatal de tutelar os direitos fundamentais, protegendo-os de eventuais violações pelos próprios particulares (DIMOULIS; MARTINS, 2010, p. 111-114).

Portanto, a persecução dessa dimensão independe dos titulares, dos sujeitos do direito e tem como seu desdobramento a instituição do dever estatal de tutela dos direitos fundamentais. Ou seja, o dever de proteger ativamente esses direitos (DIMOULIS; MARTINS, 2010, p. 111-113). Um desdobramento dessa dimensão leva ao reconhecimento de que os direitos fundamentais funcionam como critério de interpretação e configuração do direito infraconstitucional. Por isso se fala em interpretação conforme a Constituição, pelo efeito da irradiação dos direitos fundamentais. Isto é, vinculam-se as autoridades estatais aos direitos fundamentais, pela sua dimensão objetiva. Trata-se de uma "interpretação conforme os direitos fundamentais", pois em uma situação de colisão, deve ser interpretada da melhor maneira a atender aos direitos fundamentais, interpretados de forma restrita, e não ampliativa à Constituição como um todo (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 111-112).

O referido autor faz ainda uma crítica a um aspecto levantado quanto à dimensão objetiva desses direitos, que permitiria ao Estado limitar os direitos fundamentais a partir do interesse dos seus próprios titulares. Ou seja, a limitação ocorre pela intervenção estatal sob a justificativa de tutelar um direito do titular, sem que este o acionasse para isso e sem haver conflito de interesses. A crítica concerne exatamente a este ponto, uma vez que a limitação de um direito fundamental é extremamente onerosa e só pode ser justificada ante um conflito de direitos fundamentais ou uma reserva legal (DIMOULIS; MARTINS, 2010, p. 113).

Canotilho (2004) fala em direitos de defesa ou de liberdade, a partir dos quais os direitos fundamentais seriam vistos por uma dupla perspectiva, no sentido de proteger a dignidade da pessoa humana e o cidadão dos arbítrios estatais. Em um primeiro plano jurídico-objetivo, constituem normas que impõem uma competência negativa ao Estado, já em uma segunda perspectiva, jurídico-subjetiva, possibilitam o exercício positivo de direitos fundamentais, bem como o de proibir omissões do Estado – liberdade negativa (CANOTILHO, 2004, p. 408).

Abrindo o leque, pode-se também falar em uma função de proteção dos direitos fundamentais contra terceiros, conferido a obrigação do Estado de efetivar normas reguladoras que assegurem essa relação jurídico-civil na observância dos direitos fundamentais. Acrescenta-se que o princípio da igualdade também denota uma nova função para esses direitos, a da não discriminação, de modo que o Estado deve tratar os cidadãos como fundamentalmente iguais – ou seja, detentores dos mesmos direitos, de liberdade, garantias pessoais, de participação política (CANOTILHO, 2004, p. 410).

Nessa perspectiva, presente o âmbito de proteção do direito, todos dele podem usufruir – o direito de reunião, por figurar como um dos desdobramentos do direito de liberdade, enquadra-se nesse aspecto da não discriminação.

Em suma, na dimensão subjetiva repousam os elementos históricos e finalidades dos direitos fundamentais, enquanto a dimensão objetiva corresponde ao significado destes direitos para o Estado e a ordem jurídica. A preferência pela dimensão subjetiva se dá pela visão instrumental e isenta que ela proporciona, já que é possível analisar o direito de reunião pelos seus próprios fundamentos, e não pelo conteúdo que está sendo reivindicado.

Os direitos de liberdade, ligados tradicionalmente aos direitos de defesa, caracterizam-se como direitos de ação negativa, de natureza defensiva (CANOTILHO, 2004, p. 1259-1260). Assim, a liberdade de reunião é identificada tanto na não intervenção estatal quanto no dever de proteção aos manifestantes, contra qualquer ação violenta que ocorra durante o encontro. Há o fito de reunir-se com outrem, preparando ou convocando terceiros para a reunião a fim de afirmar politicamente um conteúdo ou posicionamento específico.

Dito isso, a liberdade de reunião é um direito de *status negativos* e de aplicação direta. Todavia, esse caráter não faz com que seja, automaticamente, transformada em direito subjetivo, concreto e definitivo. No caso específico do direito de reunião, existem limites expressos na Constituição que independem de justificativa estatal para a restrição, em estando presente o âmbito de proteção delimitado constitucionalmente.

5 LIMITES E ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO DE REUNIÃO

A liberdade de reunião traz consigo o direito de convocar, organizar ou liderar uma reunião, participar de forma efetiva desta, pelo agrupamento com outras pessoas. Figura-se como uma manifestação coletiva da liberdade de expressão e, por isso, é tanto um direito coletivo – direito coletivo clássico ao engajamento por intermédio do corpo – como um individual, por trazer o direito de cada sujeito de reunir-se. Nessa perspectiva, a locomoção é o meio

de realização do direito, sendo tutelado por meio de mandado de segurança (TAVARES, 2010, p. 643-645).

A reunião circunscrita pela liberdade fundamental é diferente de uma mera aglomeração de pessoas, razão pela qual é possível inferir alguns critérios – de origem doutrinária ou jurisprudencial – que contribuem para identificar se determinada manifestação está amoldada ou não ao preceito constitucional (SARLET; MARINONI; MITIDEIRO, 2012, p. 514).

O primeiro elemento é o de caráter subjetivo, que exige uma finalidade que é pretendida com aquela reunião, exigindo uma vontade coletiva dos que estão congregados. Os demais elementos são aqueles que partem da análise feita dos limites contidos no próprio artigo quanto aos requisitos da reunião: caráter pacífico, temporário e exclusivo – no que tange a não frustrar outra reunião previamente agendada (SARLET; MARINONI; MITIDEIRO, 2012, p. 515-516).

O direito de reunião figura como uma liberdade pública, que encontra limites dentro da própria Constituição, admitindo também sua disciplina em lei, observando as diretrizes constitucionais e, em razão disso, tais direitos não são absolutos (BARROSO, 2002, p. 87).

Essa limitação está na gênese desses direitos, com as ideias trazidas pelos contratualistas dos séculos XVII e XVIII, como Thomas Hobbes e Rousseau, de que a vida social se torna possível por meio da limitação das liberdades individuais pelo pacto social (MARTINS; MENDES, NASCIMENTO, 2010, p. 288).

Os direitos fundamentais submetem-se, portanto, a limites e são passíveis de restrições e a identificação desses limites é a condição para que se tenha controle do seu desenvolvimento normativo (SARLET; MARINONI; MITIDEIRO, 2012, p. 331).

A colisão de direitos fundamentais ocorre quando se choca o exercício de direitos fundamentais de titulares diferentes (CANOTILHO, 2004, p. 1270). O conflito entre esses direitos pode ser resolvido por meio de limites presentes no próprio âmbito normativo, no seu âmbito de proteção ou pela justificação da restrição (CANOTILHO, 2004, p. 1273), do ônus argumentativo do Estado. Esses limites são um suporte fático dos direitos fundamentais, uma possibilidade para o Estado.

Assim, essa ponderação e valoração entre os direitos prevalentes podem ocorrer tanto em um primeiro momento, no âmbito legislativo, como em um segundo momento, mediante a decisão da aplicação do direito no caso concreto (CANOTILHO, 2004, p. 1274). Para tanto, deve-se delimitar primeiro o âmbito de proteção dos direitos.

O âmbito de proteção abrange bens ou domínios existenciais protegidos pelas normas de direitos fundamentais (CANOTILHO, 2004, p. 1262). Diz respeito aos pressupostos fáticos estabelecidos pela norma (CANOTILHO,

2004, p. 327). No caso do direito da liberdade de reunião, permeia nas reuniões que possuam caráter pacífico e sem armas.

Assim, estabelecido o âmbito de proteção, necessário se faz avaliar se aquele bem sofreu restrição já estabelecida pela Constituição – por não estar no âmbito de proteção (restrição constitucional expressa) – ou não (reserva de lei restritiva) (CANOTILHO, 2004, p. 1275).

Com o âmbito de proteção aqui delineado, tem-se uma restrição constitucional expressa às reuniões de caráter pacífico e desarmadas. Todas as assembleias que fogem a essa regra estão fora do âmbito de proteção e podem sofrer intervenção sem o ônus argumentativo do Estado. Há um exemplo de restrição constitucional imediata, por impor um limite expresso à liberdade de reunião. Hipótese de reserva legal (restrição estabelecida por lei) seria aquela em que se permite a lei regulamentar essa restrição, a exemplo da liberdade profissional (CANOTILHO, 2004, p. 1277).

Todavia, o dispositivo constitucional da liberdade de reunião traz outras condições, que seriam limites que devem vir com prévia justificação pelo estado interveniente. Ou seja, presente o âmbito de proteção (reunião pacífica e sem armas), mas, configurando-se alguns dos limites constitucionais impostos, pode o Estado intervir mediante justificativa pela ponderação dos direitos conflitantes.

Nesse caso, pode tratar-se de uma reserva legal, a ser regulamentada por lei infraconstitucional, delimitando esses limites do ônus argumentativo do Estado – para definir a locução "locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustre outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente".

Não há, portanto, a exigência de autorização da autoridade, fator este que impede que o Estado frustre uma reunião arbitrariamente (TAVARES, 2010, p. 643). Para tanto, devem estar presentes as hipóteses de limite constitucional com a devida justificação. A necessidade de comunicação prévia não diz respeito à autorização, mas, sim, à necessidade de as autoridades organizarem-se para resguardar, garantir que este direito seja devidamente exercido, de forma pacífica.

Assim, as autoridades a serem comunicadas são aquelas que podem influir para a realização da reunião, todavia não se pode exigir a comunicação pessoal, uma vez que a Constituição não o fez, basta ser efetiva (TAVARES, 2010, p. 644). Todavia, a simples ausência da comunicação não retira a situação do âmbito de proteção do direito, apenas a deixa suscetível a uma possível restrição devidamente justificada.

A liberdade de reunião é, portanto, uma norma que garante e limita direitos, por estabelecer um limite já no próprio âmbito de proteção. Nesse caso, a legislação não cria os limites de forma construtiva – estes já expressos

constitucionalmente –, ela os regulamenta, explicita. Já na segunda parte, tem-se uma norma garantia e que autoriza restrições legislativas.

A autoaplicabilidade[2] do direito de reunião não significa, portanto, a proibição, de plano, de uma regulamentação. Muito pelo contrário, uma vez que esta harmoniza o exercício das liberdades que são incompatíveis entre si, além de manter íntegro o núcleo de proteção consignado pelo direito fundamental à liberdade de reunião. Não obstante, a própria regulamentação pela reserva legal encontra limites – chamados de limites dos limites – que determina as fronteiras às quais o legislador está submetido e que podem ser depreendidas do texto constitucional (PIEROTH; SCHLINK, 2012, p. 107-108). Aliás, proibir a regulamentação seria uma violação à própria função legislativa do Estado e suas prerrogativas.

De outro orbe, deve-se destacar que não existem direitos fundamentais absolutos que não comportem limitações, em especial quando há silêncio constitucional, pois a necessidade de harmonização de direitos prevalece dentro da sistemática constitucional. É que todo direito fundamental é restringível, em especial quando for necessário para a proteção de conflitos, o que não significa, necessariamente, uma diminuição da zona protetiva daquele direito, consoante ser devida uma rígida fundamentação constitucional, a qual obsta qualquer sorte de relativização quando ao conteúdo ou eficácia (SILVA, V., 2011, p. 252-254).

O fato de um direito não estar submetido a uma reserva explícita no texto da Constituição não implica que o legislador não possa exercer qualquer restrição, sendo necessário. A viga mestra, nesse caso, é a proporcionalidade, de sorte que o legislador ordinário não pode ser reduzido a um mero executor dos comandos do constituinte originário[3] (SILVA, V., 2009, p. 613-617).

---

[2] O artigo 5º, parágrafo 1º, traz, ante o dever de aplicação imediata das normas de direito fundamentais, a necessidade de otimização da eficácia e efetividade dessas normas. Portanto, da aplicação direta se exclui o caráter meramente programático desses direitos, uma vez que a ausência de lei não exime a sua aplicação (cf. SARLET; MARINONI; MITIDEIRO, 2012, p. 318).

[3] Para Virgílio Afonso da Silva (2009, p. 611-612), a aplicação do sistema triático da reserva legal é desnecessário para o direito constitucional brasileiro, uma vez que a Constituição Federal parte de um modelo diferente daquele adotado pelas Constituições portuguesa e alemã. A implicação, segundo o autor, dessa importação é trazer consigo a figura dos limites imanentes, gerando problemas que outrora não ocorreriam se a dicção constitucional fosse adotada em sua integralidade, uma vez que a reserva legal necessita de limites imanentes que não se apresentam como um instituto consistente (SILVA, V., 2009, p. 614). Para isso, o autor oferta como solução o abandono do sistema legal e aplicação da proporcionalidade, uma vez que este último instituto independe de qualquer espécie de escalonamento (SILVA, V., 2009, p. 617). Em que pese ao exame concordar parcialmente com o referido autor no que cinge à desvinculação do legislador ordinário para o caso de direitos que não apresentam reservas explícitas – uma vez que ao legislativo incumbe a harmonização dos direitos fundamentais, evitando colisões e conflitos –, a investigação aponta que a reserva legal é um instituto que se faz necessário, uma vez que traz elementos que norteiam a atuação dos legislador, sendo a própria proporcionalidade incluída como paradigma para os limites dos limites, reforçando assim o ônus argumentativo, ao invés do que projeta o autor, ao entender que essas teorias suprimem o dever de argumentação intrínseco as restrições. De mais a mais, a proporcionalidade poderá ser aplicada,

6 A REGULAMENTAÇÃO DA LIBERDADE DE REUNIÃO E OS LIMITES POR MEIO DA RESERVA LEGAL

Quando é ventilada a hipótese de intervenção estatal em um direito fundamental, há de se atentar para de qual maneira a interferência irá ocorrer, fazendo sempre plena observância dos direitos fundamentais. Os três poderes do Estado são vinculados à Constituição, de modo que o poder estatal deve ser exercido conforme aquilo que é disposto no texto constitucional.

A primeira questão que deve ser levantada quando da regulamentação dos direitos fundamentais é que a produção do legislador pode e deve ser objeto do controle de constitucionalidade, que irá averiguar se foram respeitados os ditames constitucionais quanto à materialidade e ao procedimento adotado para a atividade legiferante (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 88).

O segundo item a ser levantado é que existe um dever estatal de tutela dos direitos fundamentais, de modo que, no exame concreto da legislação, o legislador infraconstitucional tem duas balizas que se traduzem nas proibições de insuficiência e de excesso (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 120-121). O ato legislativo vem para antever possíveis violações de direitos fundamentais provocadas por particulares. Portanto, para a liberdade de reunião, é desejável a regulamentação e a formação de um "direito administrativo" orientado para tratar deste direito.

Quanto ao terceiro apontamento, o fato de uma norma constitucional não necessitar de uma regulamentação direta – como aquelas expressamente previstas no texto constitucional que consignam ao legislador ordinário o regimento que deve ser elaborado – não quer dizer, por via transversa, que uma regulamentação não possa ser realizada.

As normas de eficácia plena podem ser exercidas pelos seus titulares (SILVA, J., 2007, p. 88-90), sendo inexigível posterior legislação para fixação de conteúdos (SILVA, J., 2007, p. 101-102). A liberdade de reunião se insere neste rol normativo, estando plenamente garantida, de modo que não cabe mais nenhuma intervenção da autoridade policial ou requisito de autorização para a reunião acontecer (SILVA, J., 2014, p. 266).

Tratar da liberdade de reunião como uma norma de eficácia plena significa assegurar ao particular seu exercício sem a interferência do Estado no sentido de coibir a manifestação. Todavia, quando se fala em regulamentação, o propósito é maximizar o exercício do direito em tela. Trata-se de uma prática possível, consoante outros ordenamentos – a

também, no exame pelo Supremo Tribunal Federal quando provocado para avaliar a constitucionalidade em abstrato ou algum conflito de direitos ocorrido em um caso concreto.

exemplo da Alemanha[4] – trazerem previsão expressa para a regulamentação da liberdade de reunião.

O quarto e último ponto a ser considerado é que o próprio texto constitucional contempla restrições diretas e indiretas para os direitos. As restrições diretas servem para delimitar, no suporte físico – texto constitucional – qual o âmbito de proteção tutelado por aquele direito (ALEXY, 2011, p. 286-287). Para a da liberdade de reunião, a Constituição prescreve algumas restrições diretas, como o caráter pacífico e a ausência de armas, que conclamam as reuniões violentas como carentes de proteção constitucional (ALEXY, 2011, p. 287-288).

Já as restrições indiretas são as vinculadas à reserva legal que conferem ao legislador uma competência para limitar o exercício de certos direitos fundamentais. Em certas ocasiões, cabe ao legislador decidir ou não sobre um direito fundamental, em especial quando o caso não permite identificar se a restrição é admissível ou não (ALEXY, 2011, p. 291-293). Daí se ventila que a produção será eventualmente submetida ao crivo do STF, que pode declarar inconstitucional.

Como dito alhures, o legislador ainda estará submetido aos limites dos limites, que, para a liberdade de reunião, são as proibições de obrigação de comunicação e de obrigação de autorização. Não deve haver uma obrigação de comunicação às autoridades no sentido de que a reunião esteja condicionada à autorização do Estado e que seu descumprimento implique uma dissolução automática, mas deve haver, por outro lado, um prazo hábil (PIEROTH; SCHLINK, 2012, p. 262). Deve ser reiterada, nesse ponto, a regulamentação, a qual não pode ser direcionada a inviabilizar o direito de reunião, mas, sim, a otimizar o seu exercício pela coletividade.

Ademais, essa restrição, por intermédio da reserva legal, independe de estar expressa no texto constitucional a necessidade de regulamentação. Apresenta-se aqui o exemplo da Constituição portuguesa, que traz, no art. 45º,[5] a previsão para a liberdade de reunião com dicção bastante semelhante à da Constituição do Brasil; contudo, há regulamentação por meio do Decreto-lei nº 406/1974.

Como parâmetro, a referida legislação contempla o procedimento que deve ser adotado para realização da reunião: aviso com antecedência mínima de dois dias ao governador civil ou presidente da câmara municipal (art. 2º-2º), contendo a data, hora, local e objeto da reunião (art. 3º - 1); a necessidade

[4] A referida previsão é localizada no art. 8º da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, cuja redação é a seguinte: [Liberdade de reunião] (1) Todos os alemães têm o direito de se reunirem pacificamente e sem armas, sem notificação ou autorização prévia. (2) Para as reuniões ao ar livre, este direito pode ser restringido por lei ou em virtude de lei.

[5] Artigo 45.º Direito de reunião e de manifestação. 1. Os cidadãos têm o direito de se 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.

de ser assinado por três organizadores com respectiva identificação (art. 3º); o dever de a autoridade competente lavrar um auto contendo os fundamentos para eventual ordem de interrupção que deve ser entregue aos organizadores (art. 5º-2).

Na legislação aludida, faz-se presente ainda o dever das autoridades em tomar as providências necessárias para coibir a interferência de contramanifestações (art. 7º); o dever de os organizadores recolherem as armas (art. 8º-2) daqueles que as portarem, além de prescrever para quem estiver armado a cominação do crime de desobediência (art. 8º-1).

Também são cominadas penas para as autoridades que intervirem arbitrariamente no direito de reunião (art. 15º-1); e para os contra manifestantes que interfiram na reunião (art. 15º-2). Por fim, o decreto também contempla a não interferência dos agentes públicos nas reuniões em recintos fechados, sejam de cunho religioso (art. 16º-1) ou comuns, (art. 10º-2), cuja responsabilidade recai sobre os organizadores (art. 10º-1).

Ao analisar o tema, Jorge Miranda (2000, p. 488-489) afirma que, a despeito do ônus quanto às reuniões em locais públicos ser inconstitucional – aqueles lugares prescritos pelos art. 2º-2 e 3º-1 –, por serem excessivos, a legislação permanece em vigor. Logo, a experiência internacional mostra que é possível regular a liberdade de reunião, podendo servir de exemplo e parâmetro para o legislativo brasileiro.

De mais a mais, no âmbito nacional, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro editaram, respectivamente, a Lei nº 15.556, de 29 de agosto de 2014, e a Lei nº 6.528, de 11 de setembro de 2013. Ambas as legislações pretendem regulamentar a liberdade de reunião e trazem alguns pontos que devem ser destacados.

A Lei nº 15.556/2014 determina, nos artigos 4º e 5º, que as manifestações em locais e vias públicas, ainda que organizadas via internet, deverão ser comunicadas às Polícias Militar e Civil do estado de São Paulo, que poderão realizar intervenções legais em prol da preservação da ordem pública e social, da integridade física e moral do cidadão, do patrimônio público e particular. Todavia, a legislação falha ao não assinalar quais as responsabilidades da autoridade policial e dos organizadores, sendo, portanto, insuficiente.

Por seu turno, a Lei nº 6.528/2013 vai além, preceituado, nos §§ 4º e 5º, inciso V, do art. 3º que a comunicação deverá ser feita ao batalhão em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para a manifestação de pensamento e que se considera comunicada a autoridade policial quando a convocação para a manifestação de pensamento ocorrer através da internet e com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas. Ademais, o art. 5º da dita legislação estabelece que a autoridade policial irá interferir para preservar o direito constitucional a outra reunião

anteriormente convocada e avisada à autoridade policial, para defesa das pessoas humanas e do patrimônio público e privado.

Assim como a legislação paulista, o documento legal produzido pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro é insuficiente na regulamentação, já que também não apresenta quais as responsabilidades dos agentes envolvidos no exercício da reunião, ainda que seja um pouco mais detalhada que a primeira lei mencionada.

Outro ponto que cabe destaque é a vedação ao uso de máscaras, veiculada pelo art. 2º da Lei nº 15.556/2014; e inciso IV, do art. 3º, da Lei nº 6.528/2013. Trata-se de uma proibição inconstitucional, uma vez que altera a sistemática, incorporando elementos de um direito fundamental a outro.[6] A prescrição do art. 5º, inciso IV, não é aplicável ao direito de reunião, de tal modo que deve ser permitido o uso de máscaras e o anonimato no momento da participação. Qualquer entendimento contrário significa a desnaturação do próprio dispositivo constitucional, uma vez que o uso de violência é que está fora do âmbito de proteção. Se o manifestante permanecer mascarado em caráter pacífico, não deverá ser feita qualquer intervenção estatal. A única autorização é quando o sujeito se presta à prática de atos violentos, que podem causar danos a terceiros ou aos patrimônios público e privado.[7]

7 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo investigar as características da liberdade de reunião, tendo por antecedente a filosofia política, situando o papel da opinião pública para, então, adentrar no direito *per si*, avaliando sua operacionalização à luz da teoria geral dos direitos fundamentais.

Como ponto de partida, o conceito de esfera pública oferece a percepção das potencias públicas que realizam de maneira discursiva a pré-interpretação da Constituição e da legislação. O cidadão é destinatário das normas e também deve ser seu autor, pois somente ele é capaz de identificar as próprias necessidades, os próprios problemas e apontar soluções.

Cabe ao direito preservar essa estrutura e assegurar que o fluxo comunicativo permaneça apto a ensejar tomadas de posições críticas que possibilitem o exercício de uma cidadania plena, capaz de reivindicar direitos e pressionar o poder público pelas mudanças que se fazem necessárias.

[6] A vedação ao uso de máscaras é uma tentativa de coibir a ação dos "*Black Blocks*", grupos mascarados que praticam atos de violência nas manifestações.

[7] A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por intermédio da seccional do estado do Rio de Janeiro, interpôs o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 905149 questionando a constitucionalidade da Lei nº 6.528/2013, do Rio de Janeiro. Foi reconhecida a repercussão geral do recurso, que aguarda o julgamento pelo plenário.

Salta aos olhos, ainda, que o pluralismo social resulta em uma gama vasta de posicionamentos políticos-ideológicos, de modo que várias das posições que podem ser assumidas findam conflitando entre si, já que lutam para sobressair e influenciar o cenário político. Por isso que é importante preservar a liberdade que o cidadão tem de se reunir, congregando-se com outros que partilham de seu posicionamento ou visão, tanto como maneira de ser visto pelo Estado como de entusiasmar seus pares.

Assim, o direito de liberdade de reunião é essencial para o processo democrático, pois está conectado com a formação da opinião pública que irá influenciar a atividade do poder legislativo. E por isso que debater a liberdade de reunião requer uma abordagem instrumental, evitando contaminação por questões ideológicas e, em uma primeira vista, elencar os perigos decorrentes do exercício deste direito e sua necessidade de regulamentação pelo direito administrativo.

É que a liberdade de reunião trata de uma liberdade negativa, que cria uma esfera protetora para o particular contra intervenções estatais arbitrárias. Isso implica a estocada interventiva necessitar de uma argumentação racional e estar baseada em uma metódica constitucional.

O ônus argumentativo do Estado deve justificar a intervenção, pautada nos liames da teoria geral dos direitos fundamentais. Não obstante, é nos ombros do Estado que fica o encargo justificador, jamais recaindo sobre os particulares que pretendem se reunir para reivindicar aquilo que lhes interessa.

A liberdade de reunião é o engajamento do próprio corpo para obtenção de um fim político. O sujeito estará fisicamente em um lugar com outros sujeitos e, a partir disso, irá clamar atenção para o objeto que motiva estarem ali reunidos.

Na perspectiva da teoria geral dos direitos fundamentais, pode ser identificado o âmbito de proteção da liberdade de reunião como a própria formação da opinião pública, tendo como limites explícitos o caráter pacífico da reunião e o não uso de armas.

O caráter pacífico é visto quando não há qualquer forma de violência física, sendo possível que os manifestantes realizem bloqueios de vias. Já o armamento a ser considerado é aquele que efetivamente seja capaz de causar dano a coisas ou pessoas. Ressalva deve ser feita quando se tratar de bloqueio incendiário, consoante ser conduta tipificada pelo art. 250 do Código Penal (CP), na forma de crime de incêndio.

Por isso que contramanifestações discursivas não exorbitam o exercício do direito em tela nem ensejam qualquer espécie de colisão. Isso significa que, enquanto uma manifestação oposta se mantiver pacífica e o embate não ultrapasse as palavras de ordem, o Estado não pode intervir.

De igual maneira, a ausência de um conceito de frustração dificulta a averiguação no caso concreto. Isso não afeta a ocorrência de contra

manifestações pontuais. Também se nota a carência de um estatuto que regulamente a atuação das forças policiais, determinando deveres e obrigações para os oficiais. A intenção é esclarecer em quais situações a manifestação deve ser interrompida, consignando as responsabilidades dos organizadores, bem como possíveis penalidades para as autoridades que agirem arbitrariamente.

Dito isso, a conclusão é pela necessidade de regulamentar a liberdade de reunião, estabelecendo parâmetros para as autoridades do poder público, resguardando a própria sociedade civil e maximizando o exercício deste direito, com a ressalva de que, ao produzir a legislação regulamentadora, o legislador deverá observar como limites tanto as proibições quanto a autorização, não podendo facultar a realização da reunião a uma permissão do poder público. Com o estabelecimento de direitos, obrigações e penas, fica assegurada a plenitude do direito de reunião e máxima concretização da Constituição.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. [*E-book*].

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004

COHEN, Joshua. Procedimento e substância na democracia deliberativa. *In*: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007. p. 115-144.

DIAS, Roberto; DE LAURENTIIS, Lucas. Liberdade de reunião e democracia: reflexões a partir das experiências brasileiras e alemãs. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC,** Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 649-669, set./dez. 2014.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional.** Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soerthe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia, v. 1:** entre facticidade e validade. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia, v. 2:** entre facticidade e validade. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. **Na esteira da tecnocracia**. Trad. de Luiz Repa. São Paulo: UNESP, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.** 20. ed. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** Trad. de Walter Stönner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do**. Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO FILHO, José Celso de. O direito constitucional de reunião. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 39, n. 98, p. 159-164, jul./set., 1977.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional, tomo 4:** direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Edições, 2000.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

NEVES, Raphael; LUBENOW, Jorge. Entre promessas e desenganos: lutas sociais, esfera pública e direito. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (orgs.). **Direito e democracia:** um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 249-268.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernard. **Direitos fundamentais**. Trad. de Antônio Francisco de Souza e Antônio Franco. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 6528, de 11 de setembro de 2013.** Regulamenta o artigo 23 da Constituição do Estado. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/4734bd1980be7a2003256b2a0061e644/95394833846e60a583257be5005ec84a?OpenDocument#:~:text=2%C2%BA%20%C3%89%20especialmente%20proibido%20o,pensamento%2C%20sendo%20vedado%20o%20anonimato. Acesso em: 12 out. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, Felipe Gonçalves. A solidariedade entre público e privado. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (orgs.). **Direito e democracia:** um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 91-116.

SILVA, José Afonso da Silva. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

SILVA, Virgilio Afonso. **Direitos fundamentais:** conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Virgilio Afonso. Os direitos fundamentais e a lei: a constituição brasileira tem um sistema de reserva legal? *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (orgs.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 605 – 618.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Recebido: 4/10/2018.
Aprovado: 22/9/2020.

Carlos André Maciel Pinheiro Pereira
Doutorando em Filosofia do Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
Professor da graduação em Direito do Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU)
e da Universidade Potiguar (UnP).
E-mail: candremaciel@hotmail.com.

Dandara Cordeiro de Oliveira Fernandes
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
Advogada, professora de Direito Constitucional.
E-mail: dandarafernandes_@hotmail.com.