

## LIBERDADE DE REUNIÃO E DEMOCRACIA: CONDIÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS

[\[ver artigo online\]](#)

Afonso Medici Micheletti<sup>1</sup>

### RESUMO

As recentes manifestações no Brasil, como aquelas que resultaram no bloqueio de rodovias, em outubro de 2022, e na invasão da Praça dos Três Poderes, em janeiro de 2023, provocaram grande repercussão no debate nacional. O presente artigo tem por objetivo identificar, com apoio na doutrina e na jurisprudência, o âmbito de proteção desse direito fundamental e seus possíveis limites. A liberdade de reunião apresenta íntima correlação com a democracia e o pluralismo político, na medida em que constitui um instrumento para o exercício coletivo da liberdade de expressão. Diante de tais características, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em conformidade com parcela da doutrina, tem conferido uma posição preferencial a essa liberdade fundamental. Todavia, não se trata de um direito absoluto, havendo limitações expressas na Constituição e outras que decorrem da ponderação de valores no caso concreto, quando da colisão com outros direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** direitos fundamentais, liberdade de reunião, liberdade de expressão, democracia.

## FREEDOM OF ASSEMBLY AND DEMOCRACY: CONSTITUTIONAL CONDITIONS AND LIMITATIONS

### ABSTRACT

Recent demonstrations in Brazil, such as those that resulted in the road blocking in October 2022 and the invasion of Praça dos Três Poderes in January 2023, provoked great repercussions in the national debate. The objective of this article is to identify, based on legal doctrine and case law, the scope of protection of this fundamental right and its possible limits. Freedom of assembly is closely related to democracy and political pluralism, insofar as it constitutes an instrument for the collective exercise of freedom of expression. Considering such characteristics, part of the doctrine and precedents of the Federal Supreme Court have given a preferential position to this fundamental freedom. However, it is not an absolute right. There are limitations explicitly stated in the Constitution as well as others that result from the weighing of values in the concrete case, when they collide with other fundamental rights.

**Keywords:** fundamental rights, freedom of assembly, freedom of expression, democracy.

---

<sup>1</sup> Advogado. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com participação em intercâmbio acadêmico no Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). Especialista em Direito Processual Civil pela PUC/SP e mestrando em Direito Constitucional pela PUC/SP. São Paulo, [afonsomicheletti@hotmail.com](mailto:afonsomicheletti@hotmail.com)



## INTRODUÇÃO

Em outubro de 2022, um grupo de manifestantes, formado, em sua maioria, por caminhoneiros, protestou contra os resultados das eleições presidenciais mediante o bloqueio de vários trechos de diversas rodovias do país, inviabilizando a livre locomoção nas áreas afetadas, com conseqüente impacto no abastecimento de alimentos, combustíveis e insumos para o funcionamento de serviços essenciais, como hospitais<sup>2</sup>.

Em janeiro de 2023, outro grupo, também em protesto aos resultados eleitorais, invadiu o Palácio do Planalto (sede do Poder Executivo), o Congresso Nacional (sede do Poder Legislativo) e o Supremo Tribunal Federal (sede do Poder Judiciário), todos localizados na Praça dos Três Poderes, em Brasília. Durante a manifestação, foram constatados atos de depredação do patrimônio público, com danos e destruição à móveis, equipamentos de informática, obras de arte e à estrutura dos prédios<sup>3</sup>.

A ocorrência de tais episódios conferiu à liberdade de reunião uma posição de grande proeminência no debate nacional, suscitando diversas indagações acerca do âmbito de proteção desse direito e de suas possíveis limitações.

Dessa forma, o presente artigo visa responder a tais questionamentos, identificando os principais contornos da liberdade de reunião, além de eventuais condicionantes e restrições constitucionais ao seu exercício.

Para o desenvolvimento desse trabalho, o autor recorreu a uma revisão doutrinária sobre o tema, além de julgados do Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, foram apresentadas algumas concepções introdutórias a respeito da liberdade de reunião, incluindo a sua definição, os seus elementos e a sua correlação com o regime democrático. Na sequência, foram delineadas as principais limitações ao exercício da liberdade de reunião, tomando como ponto de partida a interpretação do dispositivo constitucional que consagra esse direito fundamental (art. 5º, XVI, da CF). Por fim, o artigo tratou da possibilidade de incidência de outras restrições ao exercício da liberdade de expressão,

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/associacoes-criticam-bloqueio-e-alertam-para-risco-de-desabastecimento>>. Acesso em 17.fev.2023.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/933508-relatorio-preliminar-estima-que-prejuizo-com-invasao-a-camara-ja-supera-r-3-milhoes/>>. Acesso em: 17.fev.2023.

à luz das circunstâncias fático-jurídicas do caso concreto, em decorrência de possíveis tensões com os demais princípios e interesses constitucionais. Paralelamente, foram abordadas as técnicas e ferramentas necessárias para a resolução, *in concreto*, de tais conflitos.

## **1. A LIBERDADE DE REUNIÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL**

### **1.1. Conceito e elementos**

A liberdade de reunião compreende o direito de convocar, promover, organizar ou liderar uma reunião, além de efetivamente dela participar, integrando-se aos demais componentes.

De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva (2005, p. 264), reunião é “qualquer agrupamento formado em certo momento com o objetivo comum de trocar ideias ou de receber manifestação de pensamento político, filosófico, religioso, científico ou artístico”.

Segundo Fernando Dias Menezes de Almeida (2001, p. 144-157), a reunião constitucionalmente tutelada é composta por cinco elementos: pessoal, espacial, temporal, organizacional e teleológico.

O elemento pessoal refere-se à necessidade de uma pluralidade de sujeitos. Afinal, não é possível reunir-se consigo mesmo. O elemento pessoal evidencia a dimensão coletiva da liberdade de reunião. Todavia, embora o seu exercício proclame a atuação de duas ou mais pessoas, a titularidade permanece de cada um dos indivíduos. Dessa forma, pode-se afirmar que a liberdade de reunião constitui um direito individual, porém de exercício coletivo.

O elemento espacial pressupõe a aproximação física ou espacial entre os participantes da reunião. No entanto, tal elemento tem sido relativizado em razão do avanço tecnológico dos meios de comunicação nas últimas décadas, permitindo a conformação de “reuniões virtuais”, cujos participantes encontram-se situados, simultaneamente, em diferentes espaços geográficos.

O elemento temporal correlaciona-se ao caráter transitório e descontinuado das reuniões. As reuniões apresentam duração limitada no tempo, encerrando-se com a dispersão dos seus participantes. Nesse aspecto, as reuniões se diferem das associações, previstas no art. 5º, XVII a XXI, da CF. As primeiras se caracterizam pelo agrupamento passageiro de pessoas, a partir

de uma situação de fato, enquanto as últimas pressupõem uma organização permanente, fundada em uma relação jurídico-contratual.

O elemento organizacional remete à exigência de um mínimo de direção comum, ainda que de maneira tênue. Tal elemento visa diferenciar a reunião de uma mera aglomeração fortuita e desordenada, sendo esta última um irrelevante jurídico, que não goza de proteção específica. Todavia, a organização inerente ao direito de reunião não requer uma institucionalização jurídica, como no caso das associações, ou o cumprimento de maiores complexidades ou formalidades.

A reunião também apresenta um elemento teleológico, na medida em que é dirigida a uma determinada finalidade. As pessoas aderem a uma manifestação em prol de um objetivo comum, buscando exteriorizar e propagar pensamentos de caráter político, filosófico, religioso, científico ou artístico.

## **1.2. Liberdade de reunião e democracia**

A liberdade de reunião consiste em um direito fundamental caro ao Estado Democrático de Direito, na medida em que propicia a difusão de diferentes ideias no âmbito de uma sociedade plural e heterogênea, fomentando o pluralismo político.

Nesse sentido, a liberdade de reunião apresenta um caráter eminentemente instrumental. Trata-se de um direito-meio com vistas ao pleno exercício do direito-fim da liberdade de expressão. Ou seja, a liberdade de reunião se traduz em um mecanismo para o exercício coletivo da liberdade de pensamento.

Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2015, p. 295) expressam a íntima correlação entre a liberdade de expressão, o direito de reunião e a democracia, ao constatarem que:

A livre opinião pública é fundamental para o controle do exercício do poder e é tributária da garantia da liberdade de expressão e também do direito de reunião, pelo qual se assegura às pessoas a possibilidade de ingressarem na vida pública e interferirem ativamente nas deliberações políticas, pressionando por uma variante de ação estatal.

A tutela da liberdade de expressão e o direito ao voto popular são os alicerces de uma sociedade democrática. A livre circulação de ideias e informações contribui para o controle e a fiscalização das atividades do Estado, além de promover uma melhor conscientização da população acerca dos problemas que a circunda, o que resulta em maior participação política e aptidão para a tomada de decisões.

A liberdade de expressão compreende, a princípio, todo conteúdo que exprima uma opinião, uma ideia ou um fato, ainda que cause desconforto ou repulsa à maioria das pessoas. Acerca do tema, o Ministro Marco Aurélio, quando do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 187 (“Marcha da Maconha”), afirmou que:

(...) a liberdade de expressão não pode ser tida apenas como um direito a falar aquilo que as pessoas querem ouvir, ou ao menos aquilo que lhes é indiferente. Definitivamente, não. Liberdade de expressão existe precisamente para proteger as manifestações que incomodam os agentes públicos e privados, que são capazes de gerar reflexões e modificar opiniões. Impedir o livre trânsito de ideias é, portanto, ir de encontro ao conteúdo básico da liberdade de expressão (STF, 2011, p. 192).

Dessa forma, o direito de reunião apresenta especial relevância para os grupos minoritários, que apresentem ideias e visões de mundo dissociadas daquelas amplamente aceitas e difundidas na coletividade. A garantia do dissenso constitui pressuposto fundamental para a construção de uma opinião pública livre, em conformidade com os ideais da democracia e do pluralismo político.

O caráter contramajoritário da liberdade de reunião visa impedir a submissão de minorias ao pensamento hegemônico da maioria. A consolidação de uma sociedade livre, plural e democrática exige a convivência pacífica entre as múltiplas correntes de pensamento.

O Ministro Celso de Mello, também quando do julgamento da ADPF nº. 187, abordou a natureza contramajoritária do direito de reunião, ao asseverar que:

O sentido de fundamentalidade de que se reveste essa liberdade pública permite afirmar que as minorias também titularizam, sem qualquer exclusão ou limitação, o direito de reunião, cujo exercício mostra-se essencial à propagação de suas idéias, de seus pleitos e de suas reivindicações, sendo completamente irrelevantes, para efeito de sua plena fruição, quaisquer resistências, por maiores que sejam, que a coletividade oponha às opiniões manifestadas pelos grupos minoritários, ainda que desagradáveis, atrevidas, insuportáveis, chocantes, audaciosas ou impopulares (STF, 2011, p. 82).

A liberdade de reunião apresenta uma dimensão negativa, proclamando, em sua essência, uma postura abstencionista do Estado. Nesse sentido, Owen Fiss (2005, p. 55-57) afirma que o Poder Público não pode impedir que a sociedade civil escolha livremente as questões a serem levadas para o debate público, sob pena de se transformar em um despótico organizador da agenda social, monopolizando os temas e determinando o momento e as condições mais adequadas para a deliberação pública.

Para Dworkin, não compete ao Estado definir o que cada um de nós está apto ou não a ouvir. A atribuição desse papel ao Estado menospreza a autonomia e a capacidade de discernimento dos indivíduos, além de apresentar um viés paternalista e autoritário, incompatível com a ideia de uma sociedade que se pretenda aberta e pluralista. Nesse sentido, Dworkin (2006, p. 319) expõe que:

O Estado ofende seus cidadãos e nega a responsabilidade moral deles quando decreta que eles não têm qualidade moral suficiente para ouvir opiniões que possam persuadi-los de convicções perigosas ou desagradáveis. Só conservamos nossa dignidade individual quando insistimos em que ninguém – nem o governante nem a maioria dos cidadãos – tem o direito de nos impedir de ouvir uma opinião por medo de que não estamos aptos a ouvi-la e ponderá-la.

Todavia, o caráter negativo da liberdade de reunião não é absoluto, sendo admitida a intervenção do Estado em situações excepcionais, notadamente, quando descumpridos os requisitos constitucionais ou em situações de colisão com outros direitos fundamentais.

Segundo parcela da doutrina, a exemplo de Daniel Sarmiento (2006), a própria noção de democracia desafia a imposição de alguns limites à liberdade de expressão, de modo que as manifestações de incitação ao ódio, por violarem valores como a igualdade e a tolerância, não seriam compatíveis com o regime democrático. O STF, quando do julgamento do *Habeas Corpus* (HC) nº. 82424/RS (caso Ellwanger), filiou-se a essa corrente, sustentando que as manifestações de antissemitismo não estão amparadas pelo manto da liberdade de expressão.

## 2. A LIBERDADE DE REUNIÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988

## 2.1. Aspectos introdutórios

No âmbito da Constituição Federal de 1988, a liberdade de reunião encontra-se prevista no art. 5º, XVI. Referido dispositivo constitucional assegura a todos o direito de “*reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente*”.

A ordem constitucional em vigor também prevê a possibilidade de restrição ou suspensão da liberdade de reunião em situações de anormalidade institucional, como na decretação de estado de defesa ou na vigência de estado de sítio, conforme previsão do art. 136, § 1º, I, “a”, e do art. 139, IV.

O remédio constitucional cabível para assegurar o pleno exercício da liberdade de reunião é o mandado de segurança. Trata-se de instrumento jurídico que visa tutelar direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* e *habeas data*, sempre que o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de funções do Poder Público (art. 5º, LXIX, da CF).

Conforme explica André Ramos Tavares (2022, p. 228), o *habeas corpus* não é a via processual adequada para a tutela da liberdade de reunião, uma vez que a liberdade de locomoção constitui mero meio ou pressuposto para o seu exercício.

O presente capítulo visa analisar, a partir de uma interpretação do art. 5º, XVI, da CF, as condicionantes e restrições impostas para o exercício da liberdade de reunião, tais como: a) realização em locais abertos ao público; b) necessidade de aviso prévio à autoridade competente; c) caráter pacífico; d) não frustração de outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local e, e) ausência de armas.

## 2.2. Condicionantes e restrições constitucionais expressas

### 2.2.1. Realização em locais abertos ao público

Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 265), a realização em locais abertos ao público não é propriamente uma limitação ou exigência para o exercício da liberdade de reunião, uma

vez que as reuniões privadas são amplamente livres, desde que respeitada a inviolabilidade de domicílio.

Logo, a ordem constitucional de 1988 não veda o exercício da liberdade de reunião em locais fechados ao público, embora sua realização fique condicionada ao prévio consentimento do proprietário.

Todavia, caso a reunião tome forma em local aberto ao público, exige-se o cumprimento das demais condições e restrições contidas no art. 5º, XVI, da CF.

Os locais abertos ao público são aqueles acessíveis ao tráfego em geral, compreendendo locais de titularidade do Estado, como praças e logradouros públicos, além de espaços de domínio privado, a exemplo de centros privados de compras, parques e clubes, excluídos aqueles cujo acesso seja controlado ou condicionado à aquisição de ingressos.

No âmbito de bens de titularidade do Estado, enquadram-se no conceito de locais abertos ao público os bens de uso comum do povo, que são aqueles destinados ao uso do público em geral.

A realização de reuniões em bens públicos, cuja entrada seja restrita aos servidores, demanda prévia autorização da autoridade administrativa competente, uma vez que estes se sujeitam a regime administrativo próprio. A autorização constitui um ato administrativo de natureza discricionária e precária. Em outras palavras, a autorização é concedida pela autoridade administrativa mediante critérios de conveniência e oportunidade, e pode ser revogada a qualquer tempo.

O exercício da liberdade de reunião independe de prévia designação do local pela autoridade administrativa competente<sup>4</sup>. Logo, a escolha do local aberto ao público integra a liberdade de reunião, cabendo aos organizadores e aos participantes a deliberação e a eleição do local em que ocorrerá a manifestação. Todavia, tal escolha pode ser frustrada na hipótese de haver outra reunião previamente marcada para o mesmo local, conforme previsão constitucional expressa.

---

<sup>4</sup> As Constituições de 1891 (art. 113, § 11º), de 1937 (art. 141, § 11º), 1967 (art. 150, § 27º) contemplavam a possibilidade de designação do local da reunião pela autoridade competente.



### 2.2.2. Necessidade de aviso prévio à autoridade competente

O art. 5º, XVI, da CF exige que os interessados comuniquem previamente à autoridade administrativa competente a respeito da realização da reunião. Tal dispositivo tem por finalidade viabilizar o próprio exercício do direito de reunião, cabendo à autoridade pública assegurar a realização de uma reunião de forma segura e pacífica.

Trata-se de uma dimensão positiva da liberdade de reunião, na medida em que se exige uma atuação positiva do Estado com a finalidade de concretizar o pleno exercício da liberdade de reunião, cabendo ao Poder Público promover as alterações de trânsito necessárias, reforçar a segurança pública nas imediações, além de adotar todas as precauções devidas para impedir que outra reunião se instale no mesmo local.

A exigência constitucional da comunicação prévia consagra, em verdade, um direito de preferência, assegurando a realização da reunião no local indicado ao grupo que informar ao Poder Público com maior antecedência.

O exercício constitucional do direito de reunião não exige prévia autorização da autoridade competente, mas mera comunicação. Logo, a Constituição não confere à autoridade pública a prerrogativa de decidir sobre a realização ou não da reunião.

Todavia, o art. 5º, XVI, da CF não informa os elementos mínimos necessários para o cumprimento dessa exigência constitucional, isto é, a norma não contempla quais informações devem ser prestadas, quem é a autoridade competente, qual é o prazo mínimo de antecedência e nem a forma em que deve ser exteriorizada a comunicação.

Ingo Sarlet (2019) aponta para a necessidade de regulamentação desse requisito constitucional, uma vez que o tema é tratado por dispositivo demasiadamente genérico, gerando uma insegurança incompatível com a fruição do direito de reunião.

Nesse sentido, a comunicação deve veicular “*as informações essenciais que permitam ao poder público dar conta, do ponto de vista organizacional, procedimental e material, do seu dever de proteção da própria reunião e dos direitos e legítimos interesses de terceiros e da coletividade*” (SARLET, 2019).

No julgamento do Recurso Extraordinário nº. 806.339, o STF reconheceu a existência de repercussão geral (tema nº. 855) e fixou a seguinte tese: “*a exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que*

*permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local”.*

No âmbito da mesma decisão, o STF externou o entendimento de que as manifestações espontâneas, sem a observância do prévio aviso, não constituem, por si só, uma modalidade de reunião constitucionalmente proibida. De acordo com a orientação da Corte, as reuniões de caráter pacífico gozam de presunção de legalidade, de modo que, ainda que descumprida a prévia comunicação, os organizadores não podem sofrer sanções criminais ou administrativas que resultem em multa ou prisão.

Dessa forma, a inobservância do requisito constitucional do aviso prévio não tem o condão de, por si só, dissolver a reunião, sobretudo, quando atendidas as demais exigências constitucionais.

### **2.3.3. Caráter pacífico e ausência de armas**

O art. 5º, XVI, da CF tutela o exercício de reuniões pacíficas e “sem armas”. Tais limitações têm, por finalidade, proteger a integridade física dos participantes e de terceiros transeuntes, evitar a depredação do patrimônio público e privado, além de garantir a segurança local e a manutenção da ordem pública, evitando o amedrontamento da população.

O presente artigo optou por abordar os dois requisitos dentro de um mesmo item, pois muitos autores, a exemplo de José Afonso da Silva<sup>5</sup>, os abordam como sinônimos. Essa interpretação se dá por razões históricas, uma vez que as Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1967 faziam referência apenas à ausência de armas.

Na visão de Fernando Dias Menezes de Almeida (2001, p. 182), as exigências constitucionais de pacificidade e de ausência de armas não se confundem. A pacificidade corresponde a um elemento de natureza subjetiva, isto é, voltado à intenção dos participantes de lesionar pessoas ou causar danos ao patrimônio público ou particular. A ausência de armas, por outro lado, refere-se a um elemento de caráter objetivo, qual seja, a posse de instrumentos caracterizados como armas.

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, José Afonso da Silva (2005, p. 265) afirma que “*reunião sem armas significa vedação à reunião de bandos armados com intenções belicosas, porque só se admitem reuniões com fins pacíficos*”.

De acordo com Roberto Dias e Lucas de Laurentiis (2014, p. 661), a reunião constitucionalmente proibida requer a conjugação dos elementos subjetivo e objetivo, resultando em uma grave potencialidade de danos a direitos de terceiros.

Na visão dos referidos autores, a mera intencionalidade belicosa dos participantes não constitui motivo suficiente para incidir a vedação constitucional, sendo necessária a presença de um segundo elemento, qual seja, a disponibilidade de meios materiais para alcançar aquele fim.

Os meios empregados pelos manifestantes devem ser idôneos, isto é, devem ter aptidão para provocar a lesão ou o dano pretendidos. A ausência de potencial lesivo significativo, como o mero arremesso de ovos ou tomates, não pode justificar a proibição ou dissolução da reunião, muito embora não impeça eventual pleito indenizatório pelas pessoas atingidas.

Nesse ponto, Roberto Dias e Lucas de Laurentiis (2014, p. 661), em alusão à orientação do Tribunal Constitucional alemão, afirmam que a interpretação do termo “pacífico” não pode ser demasiadamente ampla, sob pena de excluir do âmbito de proteção da liberdade de reunião toda e qualquer possibilidade de lesão, esvaziando o exercício desse direito.

Ademais, a vedação constitucional de reuniões armadas requer uma interpretação ampliativa do termo “armas”, abrangendo não apenas as armas de fogo, como também as armas brancas ou impróprias, como pedaços de pau, pedras, barras de ferro, facas ou quaisquer outros instrumentos que possam ser utilizados para ferir pessoas ou danificar bens.

Sobre o tema, Roberto Dias e Lucas de Laurentiis (2014, p. 663) identificam três situações distintas: a) todos os manifestantes encontram-se armados; b) uma pequena parcela dos participantes está armada, mas a maioria desconhece tal fato; e c) uma pequena parte dos participantes detém a posse de arma, sendo que a maioria tem consciência desse fato.

Na primeira hipótese, trata-se de uma reunião proibida por expressa proibição constitucional. No segundo caso, a existência de um pequeno grupo armado, por si só, não configura hipótese para a dissolução da reunião, de modo que as autoridades policiais devem agir tão somente em relação a tais participantes, apreendendo as suas armas e tomando as medidas legais cabíveis.

A última situação requer uma análise mais cautelosa, em especial, quanto ao elemento subjetivo. Se a maioria dos manifestantes apoia a posse de arma e tem consciência de sua potencialidade lesiva, essa reunião deve ser proibida. Por outro lado, caso a maioria dos

participantes saiba que pessoas armadas participam da reunião, mas ignoram a possibilidade de danos ou lesões, tal manifestação deve ser permitida.

O fato de o grupo armado possuir autorização para o porte de arma é irrelevante, pois a reunião armada foi constitucionalmente proibida. A restrição de armas apresenta uma finalidade de precaução. O Poder Constituinte pretendeu evitar confrontos em possíveis encontros casuais entre manifestantes e opositores, diante de possível pressão psicológica e estado de animosidade, inerentes a tais situações.

#### **2.3.4. Não frustração de outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local**

A Constituição prevê como condição para o exercício da liberdade de reunião a necessidade de que não haja outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local.

Tal requisito visa compatibilizar eventuais conflitos concernentes ao exercício da liberdade de reunião entre seus diversos titulares. Dessa forma, havendo pluralidade de interessados na realização de manifestação no mesmo local e na mesma data, deve-se fazer prevalecer aquele que notificou a autoridade pública com maior antecedência, enquanto solução adotada pela nossa Constituição.

Nessa situação, os interessados que tiverem o exercício do direito de reunião preterido em determinado local, podem remanejar a manifestação para local distinto, hipótese que viabiliza o exercício da liberdade de reunião por ambos os grupos. Todavia, caso haja recusa na busca por outro local, estes estarão impedidos do exercício do direito de reunião, sob pena de frustrar reunião anteriormente convocada.

### **3. PONDERAÇÃO DE VALORES, PROPORCIONALIDADE E POSIÇÃO PREFERENCIAL**

Além das condicionantes e limitações constitucionais previstas no art. 5º, XVI, da CF, outras restrições constitucionais ao exercício da liberdade de reunião podem ser impostas à luz das circunstâncias fático-jurídicas do caso concreto.

A Constituição Federal de 1988 é considerada uma constituição eclética, na medida, em que buscando atender os interesses de diferentes grupos e segmentos da sociedade, passou a salvaguardar uma série de valores e matrizes ideológicas, muitas vezes divergentes entre si.

Dessa forma, não é raro a ocorrência de conflitos entre a liberdade de reunião e outros direitos tutelados pela ordem constitucional, como, por exemplo, a liberdade de ir e vir (art. 5º, XV, da CF), em situações em que as manifestações impeçam o livre tráfego de veículos e pessoas em determinadas vias, ou o direito à saúde (art. 6º da CF), nos casos de protestos realizados nas imediações de hospitais ou casas de repouso.

Na resolução de colisão entre princípios constitucionais, o intérprete deve se pautar pela aplicação de postulados interpretativos, como os princípios da unidade e da concordância prática.

Conforme as lições de J.J. Gomes Canotilho (2012. p. 1.223-1.224), o princípio da unidade determina que a Constituição seja apreendida como um sistema unitário, íntegro e coeso, de modo que o operador do Direito deve procurar por possíveis interpretações que se distanciem de eventuais antinomias e antagonismos, compatibilizando os valores aparentemente colidentes. Ademais, tal princípio afasta a existência de hierarquia entre as normas constitucionais, conforme já decidido pelo STF, quando do julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 815.

Por sua vez, o princípio da concordância prática *“impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros”* (CANOTILHO, 2012, p. 1.225).

A identificação da solução mais adequada ao caso concreto desafia a aplicação da técnica da ponderação, de uso corrente na jurisprudência brasileira. De acordo com Luís Roberto Barroso (2008, p. 360), trata-se de técnica judicial aplicável aos casos em que *“a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas”*.

Ainda segundo Barroso (2008, p. 360-361), a ponderação abrange três etapas: a) identificação das normas aplicáveis ao caso concreto; b) exame das circunstâncias fáticas; e, c) atribuição geral de pesos aos elementos em disputa, estabelecendo-se qual deve preponderar.

Acerca da técnica da ponderação, Dworkin sustenta que o intérprete, à luz das especificidades do caso concreto, deve atribuir pesos diferentes aos valores em conflito e definir

qual deles deve prevalecer naquela situação fática, sem, contudo, invalidar o princípio tido como de peso menor. Nesse sentido, Dworkin (2007, p. 93-94) expõe que:

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior peso têm precedência.

Como visto, a liberdade de reunião guarda íntima correlação com o regime democrático e o pluralismo político, na medida em que representa um meio para o exercício coletivo da liberdade de expressão, possibilitando o debate e propagação de ideias na sociedade.

Em decorrência de tais características, a doutrina e a jurisprudência pátrias têm conferido à liberdade de expressão uma posição preferencial (“*preferred position*”) quando da resolução de conflitos com outros valores e princípios constitucionais.

A teoria da posição preferencial foi originariamente desenvolvida na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, e posteriormente, encampada por algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, como nos casos do julgamento da ADPF n.º. 130/DF, em que declarou a não recepção da lei de imprensa, da ADI n.º. 4815/DF, em que entendeu pela desnecessidade de autorização prévia para a publicação de biografias, e da ADPF n.º. 187/DF, na qual concluiu pela licitude da “Marcha da Maconha”, afastando a figura típica da apologia ao crime (art. 287 do Código Penal).

Nesse último julgado, consta do voto do Ministro Luiz Fux que “*a liberdade de expressão, como direito fundamental, merece proteção qualificada, de modo que, quando da ponderação com outros princípios constitucionais, possua uma dimensão de peso, prima facie, maior*” (STF, 2011, p. 148).

A liberdade de expressão, em que pese sua posição preferencial, não se apresenta hierarquicamente superior em relação aos demais direitos fundamentais, e tampouco está imune ao crivo da proporcionalidade e à ponderação de outros princípios constitucionais. Nesse

sentido, seguem os ensinamentos de Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2014, p. 460-461):

(...) não se trata de atribuir à liberdade de expressão (em qualquer uma de suas manifestações particulares) a condição de direito absolutamente imune a qualquer limite e restrição, nem de estabelecer uma espécie de hierarquia prévia entre as normas constitucionais.

Assim, quando se fala de uma posição preferencial - pelo menos no sentido em que aqui se admite tal condição -, tem-se a finalidade de reconhecer à liberdade de expressão uma posição de vantagem no caso de conflitos com outros bens fundamentais no que diz com a hierarquização das posições conflitantes no caso concreto, de tal sorte que também nessa esfera - da solução para eventual conflito entre a liberdade de expressão e outros bens fundamentais individuais e coletivos - não há como deixar de considerar as exigências da proporcionalidade e de outros critérios aplicáveis a tais situações.

Logo, a posição preferencial da liberdade de expressão não importa em lhe conceder as feições de um direito absoluto, mas apenas reconhecer a preeminência axiológica desse direito em eventual juízo de ponderação de valores.

O princípio da proporcionalidade apresenta especial aplicação nos casos envolvendo restrições a direitos fundamentais, quando da colisão entre valores e interesses constitucionais. Tal princípio tem como destinatários tanto a autoridade administrativa como a autoridade judicial.

Trata-se, em síntese, de um mecanismo de controle dos atos do Estado, operando como um parâmetro valorativo das medidas estatais restritivas de direitos individuais (ex. exercício da liberdade de reunião), que foram implementadas em nome da persecução de uma finalidade coletiva (ex. liberdade de locomoção ou direito à saúde).

A concepção clássica do princípio da proporcionalidade está atrelada ao garantismo negativo, proclamando uma posição abstencionista do Estado em favor dos direitos dos cidadãos. Dessa forma, a principal faceta do princípio da proporcionalidade consiste, tradicionalmente, na proibição do excesso (“*übermassverbot*”) enquanto ferramenta voltada a impedir a prática de medidas abusivas pelo Estado contra os indivíduos.

Posteriormente, desenvolveu-se a ideia de que o princípio da proporcionalidade apresenta uma “dupla face”, abrangendo: a) a proibição do excesso (“*übermassverbot*”), enquanto mecanismo de controle das medidas estatais restritivas de direitos; e b) a vedação da

proteção deficiente (“*untermassverbot*”), enquanto mecanismo de controle do Estado no cumprimento de seus deveres de proteção (STRECK, 2004).

De acordo com Virgílio Afonso da Silva (2002, p. 32), com fundamento na doutrina alemã, a aplicação do princípio da proporcionalidade exige a observância de três etapas distintas, a saber: a) adequação, b) necessidade, e c) proporcionalidade em sentido estrito. Tais etapas devem ser averiguadas necessariamente nessa ordem, sendo que a negativa da etapa antecedente impede a avaliação da etapa subsequente.

Na primeira etapa (necessidade), deve-se avaliar se a medida estatal é capaz de fomentar a realização do objetivo perseguido. Na segunda etapa (adequação), indaga-se a existência de algum meio alternativo que apresente a mesma eficácia com menor ônus ao direito individual afetado. Na terceira e última etapa (proporcionalidade em sentido estrito), realiza-se uma avaliação de custo-benefício da medida em análise, de modo a se verificar se o que se perde tem maior proeminência em relação àquilo que se ganha (SILVA, 2002, p. 39-45).

A ordem de dissolução do protesto dos caminhoneiros, que provocou o bloqueio de diversos trechos de diferentes rodovias do país, em outubro de 2022<sup>6</sup>, constitui um bom exemplo para fins de aplicação prática do princípio da proporcionalidade.

Não se questiona o direito de parcela da população manifestar seu descontentamento com os representantes eleitos pela maioria do povo ou de fazer críticas e objeções ao sistema político vigente. Em regra, o conteúdo das manifestações não pode ser alvo de intervenção estatal. Todavia, o exercício da liberdade de reunião deve sempre se pautar nos imperativos constitucionais, como a pacificidade, e não pode conduzir a situações que sacrifiquem, em demasia, outros direitos fundamentais, conforme um juízo de ponderação à luz do caso concreto.

Posto isso, retomemos à aplicação do princípio da proporcionalidade à medida em questão. Em primeiro lugar, a dissolução da referida manifestação objetivou o restabelecimento do tráfego de pessoas e mercadorias nos pontos interditados, visando reverter os impactos negativos na economia, além da regularização do abastecimento de alimentos, combustíveis e insumos médicos. Em outras palavras, a dissolução da reunião procurou tutelar direitos

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/alexandre-de-moraes-determina-acao-imediata-para-desbloquear-rodovias/>>. Acesso em: 17.fev.2023.



fundamentais, como a liberdade de locomoção e o direito à saúde, sendo uma medida capaz de atingir tais finalidades. Atendido, portanto, o critério da adequação.

Em segundo lugar, a dissolução da reunião se demonstrou necessária diante da recusa dos participantes em remanejar a manifestação para outro local, de modo que não restou possível a adoção de alternativa menos onerosa pelo Poder Público.

Por fim, os benefícios da dissolução do protesto superaram os prejuízos dela decorrentes. A medida, em detrimento da liberdade de reunião, possibilitou o reestabelecimento da liberdade de locomoção nas rodovias, revertendo os efeitos negativos na economia e regularizando o abastecimento de mercadorias indispensáveis à continuidade de serviços essenciais, como a saúde pública. Por essa razão, a dissolução da reunião deve ser considerada proporcional.

As decisões judiciais (art. 93, IX, da CF) e administrativas (art. 50, I, da Lei nº. 9.784/99) que imponham medidas restritivas de direitos devem ser devidamente fundamentadas (art. 93, IX, da CF), contemplada a possibilidade de eventual controle jurisdicional no segundo caso (art. 5º, XXXV, da CF).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A liberdade de reunião constitui um direito fundamental de grande relevância para o Estado Democrático de Direito, operando como um direito-meio para o exercício coletivo do direito-fim da liberdade de pensamento.

A liberdade de protestar revela-se essencial para a propagação de ideias e informações no espaço público, atuando como mecanismo de pressão política e controle dos atos públicos, além de contribuir para que os cidadãos tomem decisões de forma livre e consciente.

A tutela do direito de reunião assegura a todos o direito de veicular, sem a interferência do Estado, suas ideias e convicções, ainda que divergentes das posições dominantes da sociedade em dado momento histórico-cultural. Essa conotação contramajoritária demonstra-se importante para a garantia do pluralismo político, impedindo que os grupos minoritários se curvem às concepções e visões de mundo da maioria.

Na ordem constitucional de 1988, a liberdade de reunião encontra-se positivada no art. 5º, XVI, da CF, que condicionou o seu exercício às seguintes limitações: a) realização em locais abertos ao público; b) necessidade de aviso prévio à autoridade competente; c) caráter pacífico;

d) não frustração de outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local e, e) ausência de armas.

A realização em locais abertos ao público não é propriamente uma limitação ao exercício da liberdade de reunião, uma vez que as reuniões privadas são asseguradas constitucionalmente, desde que com o consentimento do proprietário. Todavia, caso a reunião tome forma em local aberto ao público, exige-se o cumprimento das demais condições e restrições contidas no art. 5º, XVI, da CF.

O aviso prévio constitui mera comunicação à autoridade pública competente acerca da realização da reunião, não se confundindo com a necessidade de autorização administrativa. Tal requisito tem por finalidade assegurar o pleno exercício da liberdade de reunião, cabendo ao Poder Público tomar as providências necessárias para garantir a segurança do evento e impedir a realização concomitante de outra reunião no mesmo local. A mera inobservância do aviso prévio não autoriza a dissolução da reunião, especialmente quando atendidos os demais requisitos constitucionais.

O caráter pacífico das manifestações refere-se à ausência de intencionalidade belicosa, enquanto que a proibição de armas refere-se à ausência do emprego de instrumentos qualificados como arma em sentido amplo. A posse de armas por uma pequena parcela dos participantes não tem o condão de dissolver a manifestação, devendo a atuação do poder de polícia se restringir apenas sobre os indivíduos armados.

Além das condições e limitações constitucionais estabelecidas no art. 5º, XVI, da CF, outras restrições constitucionais ao exercício da liberdade de reunião podem ser impostas à luz das circunstâncias fático-jurídicas do caso concreto, mediante a aplicação da técnica da ponderação.

A teoria da posição preferencial (“*preferred position*”), encampada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, confere à liberdade de expressão uma carga axiológica preeminente em eventual juízo de ponderação de valores. Tal teoria, contudo, não concebe a liberdade de expressão como um direito absoluto ou hierarquicamente superior.

O princípio da proporcionalidade constitui importante mecanismo de controle dos atos do Poder Público, atuando como parâmetro de legitimidade de medidas estatais restritivas de direitos, que foram implementadas em prol de um interesse coletivo.

A proibição ou dissolução de uma reunião em um Estado Democrático de Direito raramente será considerada proporcional em razão da possibilidade de se estabelecer medidas alternativas menos onerosas, como a realocação da manifestação para outro dia ou local, ou a ainda a sua realização mediante a imposição de algumas restrições, quando constatada a colisão com outro direito fundamental.

Todavia, a recusa dos participantes em realizar a manifestação em local diverso de anteriormente convocado deve conduzir a sua proibição, sob pena de frustrar o exercício da liberdade de reunião pelo grupo anterior. Reuniões armadas, violentas ou com incitação à violência não encontram amparo na tutela constitucional do direito à reunião, ensejando a intervenção do Poder Público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Habeas Corpus nº. 82424/RS, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 19.mar.2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário nº. 806.339/SE, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 08.out.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº. 815. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 28.mar.1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4815. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 10.jun.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 130. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 06.nov.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 187. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 15.jun.2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. (11ª reimp). Coimbra: Almedina, 2012.

DIAS, Roberto. LAURENTIIS, Lucas de. **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, set./dez.2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: uma leitura moral da Constituição norte-americana**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FISS, Owen. **A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e diversidade na Esfera Pública**. Tradução: Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 1ª. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O entendimento do Supremo sobre a liberdade de reunião e manifestação**. Revista Consultor Jurídico, 11.jan.2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/direitos-fundamentais-entendimento-stf-liberdade-reuniao-manifestacao>>. Acesso em 10.fev.2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARMENTO, Daniel. **A liberdade de expressão e o problema do "Hate Speech"**. In: SARMENTO, Daniel. Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 798. Disponível em: <<https://constituicao.direito.usp.br/wpcontent/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>>. Acesso em: 27.jan.23.

STRECK, Lenio Luiz. **Da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot): de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais**. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: RIHJ, Belo Horizonte, v. 1, nº. 2, jan./dez.2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. *E-book*.