



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO

**MARCO AURÉLIO MELLO**

ILUSTRE RELATOR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 806.339/SE

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O **Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)**, regularmente habilitado como **AMICUS CURIAE**, vem perante V. Exa., por meio de seus procuradores signatários, apresentar seu **Parecer**, com o objetivo de fornecer subsídios a esta Suprema Corte para o aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Recurso Extraordinário n. 806.339/SE, com repercussão geral reconhecida sob o tema n. 855.

## **I. RESUMO NECESSÁRIO DO PROCESSO**

O Sindicato dos Petroleiros de Sergipe e Alagoas (SINDPETRO SE/AL) organizou uma convocação para ato público a ser realizado no dia 1 de abril de 2008. Tratava-se de protesto coletivo contra o Executivo Federal reunido sob o mote “*Dia Nacional de luta contra as mentiras do governo Lula*”. Para divulgar o evento, circulou folhetos entre seus associados e terceiros, colou cartazes em locais públicos e promoveu a notícia do ato em endereços eletrônicos de organizações sociais parceiras.



No dia anterior à reunião convocada, em razão de requisição da Polícia Rodoviária Federal, **a União pediu judicialmente a proibição do evento** alegando (i) ausência de prévia notificação e (ii) iminente turbação da posse do bem público (rodovia federal).

Para comprovar a urgência do pedido, a Advocacia da União fez juntar ao processo o boletim impresso do SINDPETRO intitulado “*Ouro Negro*”, veiculado de 19 a 25 de março de 2008 (fls. 10-17), bem como imagens de sites de movimentos sociais com convite à referida manifestação (fls. 18-21).

Concedida a medida liminar proibitória pelo juízo federal plantonista da seção judiciária de Sergipe, foi também cominada multa contra o seu descumprimento (astreintes), nos seguintes termos (fl. 47):

*“5. Deve ser coibido o irregular exercício do direito de reunião, que venha a malferir o direito de terceiros, a exemplo da posse da autora.*

6. A fixação da sanção para o caso de descumprimento desta decisão deve pautar-se em critérios que, efetivamente, sirvam de estímulo ao seu cumprimento, assim, privilegiando-se não só seu caráter punitivo, mas também preventivo.

*7. Deferimento do pedido.”*

Não obstante a proibição judicial, a manifestação aconteceu como prevista. Em reação, os oficiais de justiça designados para cientificar aos manifestantes quanto a negativa judicial assim transcreveram no mandado de intimação (fl. 61):

*“(…) comparecemos em 01/04/08, às 09:15, no endereço nele mencionado, e, ali estando, CITAMOS E INTIMAMOS as entidades*



*denominadas no mandado, nas pessoas dos seus representantes legais, de todo o seu teor, porém, embora cientes de tudo que ali continha, recusaram-se a opor as suas assinaturas, como também **não quiseram receber as contrafés e anexos, alegando que todos têm direito de protestar, pois é uma questão de cidadania***. (grifos nossos)

Em 26 de junho de 2009, a 2ª Vara Federal de Aracaju manteve na íntegra a decisão liminar do juízo plantonista e condenou as réis em multa pelo descumprimento da ordem de proibição do protesto, nos termos: *“Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para ratificar integralmente a liminar e condenar as entidades requeridas no pagamento da multa fixada pelo provimento de urgência”* (fls. 333-346).

A segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em julgamento dos recursos de apelação das entidades ora recorrentes, manteve a condenação em 15 de maio de 2012. Contra tal decisão, foram interpostos tanto Recurso Especial quanto este Recurso Extraordinário.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, não conheceu o Recurso Especial, afirmando tratar-se de matéria de competência do Supremo Tribunal Federal: *“Ademais, o Superior Tribunal de Justiça não tem a missão constitucional de interpretar dispositivos da Lei Maior, **cabendo tal dever ao Supremo Tribunal Federal**, motivo pelo qual não se pode conhecer da dita ofensa ao art. 5º, incisos II, XVI, LIV e LV, da Constituição Federal”* (fls. 713-714).

Eis a síntese fática do caso.



## II. QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DISCUSSÃO

Ao reconhecer, por maioria, a repercussão geral do caso para superar a restrição do art. 102, §3º, da Constituição da República, esta Suprema Corte afirma que ainda não se debruçou de forma aprofundada e definitiva sobre sentido e alcance do requisito de “prévio aviso” previsto no sintagma do artigo 5º, inciso XVI, condição explícita para o exercício do direito constitucional de reunião.

Com a finalidade resolutive, para fins de instrução do presente **Parecer**, a delimitação da controvérsia do Recurso Extraordinário se reduz a duas questões jurídicas, a saber:

- a) primeiro, se a ausência de prévio e formal aviso à administração pública pode ser utilizada como justificativa do Estado para frustrar o direito constitucional de reunião;
- b) segundo, quais os meios admissíveis e qual o limite temporal para que se considere informada a administração pública sobre o exercício concreto do direito constitucional de reunião?

Tendo em vista que o direito é determinação de relações sóciohistóricas concretas, ou seja, que se inscreve no tempo e no espaço, enfrentam-se tais perguntas a partir de uma breve digressão histórica.

## III. O DIREITO DE REUNIÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS



O desenvolvimento das liberdades democráticas não é linear, mas marcado por avanços e retrocessos que, continuamente, delimitam a extensão dos direitos individuais e coletivos. A partir de suas fronteiras, isto é, do respeito objetivo a tais garantias em um dado contexto nacional, encontramos o perímetro que circunscreve o Estado Democrático de Direito em sua configuração real, não idealizada.

Isso significa sustentar que a análise dos limites e possibilidades no exercício concreto de direitos fundamentais serve como termômetro político da democracia material. Sistemas jurídicos que obrigam a renúncia desses direitos sem justificativa assentada sobre interesse público legítimo, portanto, são corretamente identificados como **autoritários**. Sistemas que, em sentido oposto, facilitam o exercício dessas prerrogativas cidadãs, podem ser adequadamente chamados de **democráticos**.

E, de fato, pode ser definida como pouco democrática e muito autoritária, em mais de um ponto, a Constituição do Império, de 1824, que silenciava sobre o tema. Ao não assegurar expressamente a garantia do direito de reunião, destituía as manifestações públicas de legitimidade, considerando-as clandestinas por premissa. A proibição, pela omissão, estava plenamente explicada na medida em que o poder não emanava ainda, do povo, mas do então Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil. Todas as expressões coletivas de indignação estavam, portanto, submetidas diretamente ao poder de polícia.

Felizmente, a República libertou o país do atraso monárquico e consolidou o novo fundamento do poder político sobre os ombros do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes eleitos. Consequentemente, a primeira regulamentação do direito de reunião foi realizada pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, que em seu art. 72, §8º, previa: “A



*todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública”.*

Em sístole democrática, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, incorporou ao direito de reunião limitações expressas em seu art. 113, inciso 11, atribuindo à autoridade pública a competência para estabelecer o local mais conveniente para a reunião popular: *“A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustrar”.*

O acréscimo restritivo respondia aos eventos daquele momento histórico, observado que o país passava por alta agitação política, com mobilizações de operários urbanos e militares de baixa patente nas ruas e, principalmente, uma reação a movimentos de secessão ou descentralização de poder.

O cenário, contudo, mudou para pior. Com a instauração do Estado Novo, de caráter nitidamente autoritário, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, inaugurou a **exigência de comunicação ao Estado para exercício do direito de reunião** no texto constitucional, em seu art. 122, inciso 10, com a seguinte redação: *“todos têm direito de reunir-se pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditas em caso de perigo imediato para a segurança pública”.*

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946, em que pese contemporânea a um contexto mais democrático, em boa medida reativo à tragédia nazifascista, sinalizou o medo da Intentona Comunista e, em meio a um



profundo debate sobre a legalidade do Partido Comunista Brasileiro, atenuou a antiga restrição de local para determinar, em seu art. 141, § 11, que: *“Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.”*.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, que viabilizou juridicamente a Ditadura, e à parte os gigantescos retrocessos nos direitos civis, manteve formalmente a previsão do direito de reunião, reservando à lei a tarefa de regulamentar a necessidade de aviso prévio, nos termos do art. 150, § 27: *“Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião.”*.

Com a redemocratização, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegurou o direito de liberdade de reunião sem a necessidade de autorização e apresentou como condição exclusiva para o exercício direto do soberano poder popular à prévia comunicação à autoridade competente, como não deixa dúvida a redação do art. 5º, inciso XVI: *“todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, **independentemente de autorização**, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, **sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”***.

O texto atual sinaliza duas outras vitórias em relação aos textos anteriores, em direção a um patamar mais civilizado de coexistência social. Por um lado, o poder público perde a competência para designar o local para a realização da reunião. Por outro, não há autorização para que a polícia intervenha na manifestação a pretexto de

preservar a “ordem pública”, expressão de alta densidade semântica que, por sua imprecisão conceitual, é pretexto frequente para ação truculenta e despótica.

Seja como for, é certo que as alterações promovidas pela Constituição de 1988 não foram feitas sem razão: retiraram-se as restrições exatamente para impedir qualquer intervenção estatal no exercício do direito sem causa motivada. Assim explica José Afonso da SILVA, em seus célebres Comentários: *“Nem se autoriza mais a autoridade intervir para manter a ordem, o que era utilizado para dificultar o exercício da liberdade de reunião e até para o exercício do arbítrio de autoridade. (...) Há, agora, apenas uma limitação: que a reunião seja sem armas.”*<sup>1</sup>

Limitação absolutamente razoável: não interessa à República a reunião de grupos armados para reivindicação política. Mas, vale notar, mesmo uma proibição dessa ordem é incapaz de, isoladamente, frustrar o exercício da manifestação social. Isto porque se apenas alguns indivíduos desrespeitarem a norma, deve ser garantido o direito de reunião da maioria, com censura exclusiva sobre os cidadãos armados. É esta, a propósito, a lúcida opinião do ilustre decano do Supremo Tribunal Federal, Min. Celso de MELLO: *“Se apenas um ou alguns estiverem armados, tal circunstância não terá o condão de obstar a reunião, devendo a Polícia intervir para desarmá-los, ou, então, afastá-los da assembleia, que se realizará e prosseguirá normalmente com os que se acharem desarmados”*.<sup>2</sup>

O Min. Celso de MELLO vai além, e demonstra a intangibilidade do direito de livre reunião afirmando textualmente que **“a Polícia não tem o direito de intervir nas reuniões pacíficas, lícitas, em que não haja lesão ou perturbação da ordem pública.**

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1992. p 257.

<sup>2</sup> MELLO FILHO, José Celso de. **O direito constitucional de reunião**. In: Revista Justitia do Ministério Público do Estado de São Paulo. V. 39, n. 98, p. 159–164, jul./set., 1977.



*Não pode proibi-las ou limitá-las. Assiste-lhe, apenas, a faculdade de vigiá-las, para, até mesmo, garantir-lhes a sua própria realização. O que exceder a tais atribuições, mais do que ilegal, será inconstitucional.”<sup>3</sup>*

Observemos, portanto, que se nem a presença de indivíduos armados pode fazer impedir de plano o exercício do direito de reunião, com mais razão não pode servir de barreira para impossibilitar as manifestações públicas o fato de não ter havido prévio aviso formal à administração pública. Nesse sentido escreveu Paulo Gustavo Gonet BRANCO:

***“Não parece, porém, que o descuido na satisfação desse dever [aviso prévio] seja pressuposto suficiente para que as autoridades dissolvam a reunião. A dissolução da reunião é medida apropriada aos casos extremos, em que a violência se torna iminente ou já instalada, assumindo proporções incontroláveis. Trata-se de medida derradeira, para a defesa de outros valores constitucionais e a que não se deve recorrer pela só falta do cumprimento da formalidade do anúncio com antecedência razoável do exercício do direito de reunião.”<sup>4</sup>***

Em conclusão, do pequeno exercício diacrônico, duas conclusões servem à questão em análise.

Primeiro, a diminuição de restrições ao direito de reunião coincide com a crescente democratização nacional, de modo que impor obstáculos à possibilidade de manifestações sociais é um sintoma bastante seguro de um movimento reacionário, contra o qual o Judiciário deve estar alerta para evitar retrocessos na crescente conquista de direitos pela cidadania.

---

<sup>3</sup> Voto na ADPF 187, j. 15/06/2011.

<sup>4</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013 (ebook).

Segundo, se nem mesmo a absolutamente razoável exigência de proibição de reunião armada pode justificar a frustração do direito de reunião de maneira absoluta, então a evidentemente menos grave requisição de prévio aviso deve ser entendida pelo poder público com extrema tolerância, em homenagem à crescente realização dos direitos fundamentais em contextos nacionais periféricos e dependentes.

É a este ponto, em especial, que se dedica com mais cuidado o tópico a seguir.

#### **IV. A SUBSIDIARIDADE DA EXIGÊNCIA DE PRÉVIO AVISO EM RELAÇÃO À PLENA REALIZAÇÃO DO DIREITO DE REUNIÃO**

O sentido do princípio da máxima efetividade é de a que todo sintagma constitucional seja sempre atribuído o significado que assegure maior eficácia à sua determinação. Com maior razão, essa é a diretriz essencial quando estão em discussão direitos que, além de previsão constitucional, inscrevem-se no horizonte dos chamados direitos fundamentais. É o que afirma, a propósito, o Min. Gilmar MENDES: *“embora se trate de um princípio aplicável a toda norma constitucional, [o princípio da máxima efetividade] tem espaço de maior realce no campo das normas constitucionais programáticas e no domínio dos direitos fundamentais. A eficácia da norma deve ser compreendida como a sua aptidão para produzir os efeitos que lhes são próprios.”*<sup>5</sup>

No que se refere à garantia de reunião, enquanto as demais restrições constitucionais – que seja desarmada, pacífica e não deliberadamente agendada para

---

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017 (ebook).



frustrar outra marcada anteriormente – dizem respeito à própria natureza do direito, constituindo mesmo a sua essência, **o prévio aviso à autoridade competente, por sua vez, apresenta-se como exigência secundária**, cuja inobservância não ataca frontalmente os fundamentos do direito, que se mantém intacto.

De fato, o aviso prévio, em relação ao direito de reunião, representa apenas um meio apto a permitir o conhecimento das autoridades sobre a realização de uma manifestação do soberano poder popular, e isto com o fim exclusivo de que possam garantir que o evento seja realizado de forma segura, já que é a polícia que serve ao povo, e não o contrário.

Logo, jamais poderia um direito fundamental, como o direito de reunião, ser suprimido com fundamento em simples formalidade. Especialmente porque ele, em sua aparência, traz na essência a condição para o progresso do Estado Democrático de Direito, condicionando a possibilidade de deliberação, de formação de assembleias, de discussão de ideias e de aperfeiçoamento das demandas populares, substrato de uma democracia.

As exigências relacionadas ao aviso prévio não podem, portanto, atrapalhar a realização do direito de maneira significativa, apresentando-se excessivamente burocráticas ou de difícil cumprimento por parte dos manifestantes. Quando este tipo de requisição se torna um verdadeiro obstáculo ao exercício do direito de reunião, extrapolando o sentido original de mera informação à autoridade e constituindo-se em um impedimento formal para a ocorrência de manifestações, fracassa o Direito.

O ideal, para valorização das conquistas constitucionais, é que a autoridade se antecipe à possibilidade de qualquer reunião e, ativamente, busque saber como



melhor viabilizar a manifestação popular. É importante, nesse sentido, destacar a recente experiência do Min. Alexandre de MORAES quando estava na titularidade da Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo. Por ocasião de uma manifestação convocada pela internet sem aviso formal à administração, o então secretário, ao invés de impedir o exercício do direito constitucional, declarou que a própria administração buscava contato com organizadores do protesto, para não frustrar a garantia dos populares. Senão, vejamos:

*“A Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP) estima que as manifestações a favor do impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT), marcadas para o próximo domingo, 13, reúnam público de cerca de um milhão de pessoas na região da Avenida Paulista, no centro de São Paulo. O atual titular da pasta, Alexandre de Moraes, afirmou nesta terça-feira, 8, que o esquema de segurança tem sido planejado com base no primeiro grande ato contra a presidente, ocorrido em março de 2015. (...) Moraes também disse que, até o momento, não foi comunicado sobre protestos organizados por grupos favoráveis à presidente Dilma e contrários ao impeachment. **‘Se até o final da tarde de amanhã (quarta-feira), não houver nenhuma comunicação desses grupos, nós vamos entrar em contato com aqueles que estão anunciando pela internet, pelas redes sociais, para que eles definam o local’**, disse.”<sup>6</sup>*

Trata-se de experiência que precisa ser valorizada e que evidencia: a falta de prévio aviso não pode ser pretexto para sumária revogação da legitimidade constitucional uma reunião, mas alerta para que a autoridade pública procure ajudar os cidadãos vocacionados ao protesto para que melhor realizem seu direito, buscando ela própria informações sobre o evento.

---

<sup>6</sup> O Estado de S.Paulo, 08 Março 2016. **Secretaria de Segurança espera 1 milhão em manifestação da Paulista no domingo.** Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,secretaria-de-seguranca-espera-1-milhao-na-manifestacao-da-paulista,10000020167>



## V. SOMENTE A LEI PODERÁ RESTINGIR DIREITO FUNDAMENTAL: LIMITAÇÃO DO ESTADO À LEGALIDADE ESTRITA E EXIGÊNCIA CONVENCIONAL

A questão jurídica submetida à apreciação deste Supremo Tribunal Federal situa-se em domínios normativos superiores, mais precisamente no âmbito das liberdades individuais: estão em pauta os direitos fundamentais de reunião e de manifestação, enquanto projeções da liberdade de expressão, em cujo núcleo essencial incluem-se as faculdades de protesto e reivindicação, pressupostos de uma sociedade livre, aberta e plural.

A despeito da ampla proteção e exigência de máxima efetividade, analisadas anteriormente, o direito à manifestação política coletiva e à desobediência civil certamente se submetem a restrições, como insiste em lembrar o chavão que frequentemente serve de pretexto para o cancelamento da cidadania: “os direitos não são absolutos”.

Contudo, o parâmetro para sua limitação, à semelhança de qualquer outro direito fundamental, não pode ser a discricionariedade administrativa, nem mesmo a disposição judicial: **a limitação a direito fundamental exigirá lei anterior e expressa**, consoante a lógica do art. 5º, II, da Constituição da República.

Essa exigência define, precisamente, a extensão do poder de polícia sobre a plena realização das liberdades humanas que devem ser protegidas pelo Estado, tanto de ponto de vista do Direito Administrativo quanto do Direito Penal. Começemos por aquele.



Administrativamente, conforme a regra do *caput* do artigo 37 da Constituição da República, a administração pública encontra o limite de sua competência para atos típicos na expressa previsão legal: aos agentes do Estado é vedado praticar atos administrativos atípicos, isto é, fora das fronteiras da legalidade, em sua dimensão imediata.

Essa é uma configuração jurídica compatível com a definição jurídica – e deliberadamente rasa – de Estado como organização de bens e pessoas para a realização de direitos fundamentais, o que significa dizer, simplesmente, que o **fundamento único de existência do Estado contemporâneo é a realização de direitos fundamentais**. Nessa perspectiva, como escreve Marçal JUSTEN FILHO: *“O agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais”*.<sup>7</sup>

Longe de constituir uma particularidade pátria, as normas internacionais de direitos humanos coincidem na posição de que somente por meio do regular processo legislativo democrático poderá ser contido o exercício de direito fundamental, do qual é exemplo o direito de reunião e manifestação. Assim, por todas e porque mais próxima, a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica prevê:

Convenção Americana de Direitos Humanos:  
Artigo 15. Direito de reunião  
É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. **O exercício de tal direito só pode estar**

---

<sup>7</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 (ebook).



**sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática**, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.<sup>8</sup>

Em síntese, tanto o controle de convencionalidade quanto a legalidade administrativa determinam que o fundamento a ser adotado pelas autoridades públicas para restringir as liberdades de reunião e de manifestação deve estar previsto em lei anterior e demonstrar-se estritamente necessário, conforme o padrão internacional para a matéria; fora desse âmbito, só restará o exercício arbitrário de poder, a legitimar inclusive a resistência à autoridade por parte dos manifestantes reunidos.

Mais importante, contudo, é a discussão sobre os limites para intervenção estatal no exercício de direitos fundamentais no âmbito do Direito Penal, onde essa diferença contrasta, além do metafórico civilização e barbárie, mas separando vida e integridade física de morte e lesão. Aqui, de fato, o significante polícia não se reduz à alegoria do debate administrativo, ressignificando-se concretamente nas inúmeras manifestações populares confrontadas com balas, bombas e cassetetes manejados pela polícia militar, intenções à parte.

Em poucas palavras, avançamos aqui diretamente sobre a questão da **antijuridicidade**, que estrutura o tipo de injusto ao lado da tipicidade, objetiva e subjetiva, adequada à uma hipótese de criminalização.

---

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)



Pois, de acordo com a dogmática penal, ao cidadão é autorizada a prática de ações típicas justificadas. E uma das causas de justificação é, precisamente, o **exercício regular de um direito**. Sem que exista lei que regule o exercício do direito de reunião e manifestação – excluindo-se, no caso, para evitar confusão, o que diz respeito ao direito de greve – as condições de juridicidade das ações individuais são dadas pelo próprio texto constitucional (reunião pacífica, sem armas, ausente o dolo de interrupção de outro evento e prévia comunicação à autoridade competente). Portanto, em caso de prática de ação típica por parte de um manifestante, o sistema de justiça criminal precisaria demonstrar que o bem jurídico violado é superior, qualitativa ou quantitativamente, ao exercício justificado de um direito fundamental. Caso contrário, é obrigado a suportar a ação do sujeito, em tese, típica. Missão difícil, é forçoso reconhecer, porém obrigatória, que coloca a autoridade pública em posição defensiva e reativa, presumindo-se aqui a legitimidade das ações individuais e a ilegalidade das intervenções policiais. É, afinal, o indivíduo inscrito no movimento coletivo que está no exercício direto do soberano poder popular, fundamento político de toda a ordem jurídica, conforme art. 1º, parágrafo único, da Constituição.

Em outro sentido, é preciso destacar que a autoridade pública – especificamente, a autoridade policial – só pode intervir sobre reuniões constituídas dentro das balizas constitucionais no **estrito cumprimento do dever legal**. Disso decorre que, respeitadas as limitações do Texto Maior pelos manifestantes, a intervenção policial que de algum modo impeça ou embarace o direito de reunião caracteriza ação não justificada do agente do Estado, a determinar sua responsabilidade pessoal, inclusive criminal.

A partir destas considerações, vê-se reforçado o argumento antecipado pela perspectiva do Direito Administrativo: a ausência de lei prévia, escrita, estrita e certa



a definir forma e autoridade específicas para cumprimento da exigência constitucional de comunicação anterior inaugura ampla discricionariedade para o exercício regular do direito de manifestação coletiva contra qualquer forma de ingerência estatal. Mais do que isso: afasta toda possibilidade de proibição do direito de reunião a partir de uma alegação genérica de não notificação, abre vasta possibilidade de justificação de ações que possam caracterizar ilícitos penais e restringe toda ação policial, exceto naquilo que possa configurar fato típico com bem jurídico manifestamente superior ao direito fundamental.

Impossível, portanto, que o Judiciário possa, em extraordinária atividade legislativa, limitar o exercício de um direito fundamental que não foi regulado por lei, seja aumentando o rigor dos pressupostos constitucionais, seja inovando em restrições que possam impedir ou dificultar a manifestação coletiva de natureza política, considerando que isso afeta o cerne da liberdade civil e, portanto, só se subordina ao que for deliberado pelos representantes do mesmo soberano poder popular que se manifesta publicamente. Seja do ponto de vista administrativo, seja do penal, o exercício da cidadania por meio de reivindicação coletiva só pode encontrar limite apriorístico na Constituição ou na lei constitucionalmente adequada; jamais em precipitações hermenêuticas originárias do Poder Judiciário.

## **VI. O DIREITO DE RESISTIR AO DIREITO: MANIFESTAÇÃO POPULAR COMO REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA**

*Insuprimível direito de protestar* é a feliz expressão com a qual o Min. Celso de MELLO definiu a impossibilidade de restrição do direito de reunião em tempos de democracia:



*“A liberdade de reunião traduz meio vocacionado ao exercício do direito à livre expressão das idéias, configurando, por isso mesmo, um precioso instrumento de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, nela incluído o **insuprimível direito de protestar**. Impõe-se, desse modo, ao Estado, em uma sociedade estruturada sob a égide do regime democrático, o dever de respeitar a liberdade de reunião (de que são manifestações expressivas o comício, o desfile, a procissão e a passeata), normalmente temida pelos regimes despóticos que não hesitam em golpeá-la, para asfixiar, desde logo, o direito de protesto, de crítica e de discordância daqueles que se opõem à prática autoritária do poder”.<sup>9</sup> (destacamos)*

O direito de reunião expressa o princípio democrático consagrado na atual Constituição da República, elaborada em 1988, com a dor e a esperança da superação de mais de duas décadas de arbítrios e ilegalidades. O exercício deste direito corresponde à expressão dos valores políticos fundamentais que a Carta fundamental consagra.

Em sociedades atomizadas, em que o individualismo reduz problemas de ética pública à discussão das vontades particulares, o direito de reunião mantém acesa a criação de laços de solidariedade em funções de causas maiores que o limitado horizonte dos próprios interesses. A ocupação da arena pública, notadamente diante da crescente invasão do espaço virtual como campo de disputa, torna-se então mais importante do que nunca, mantendo acesa a possibilidade de transformação da realidade social a partir dos movimentos de massa. O espaço da cidade, por certo, não pode ser visto apenas como uma área de circulação de automóveis e pessoas, mas especialmente de participação política e expressão popular. É também o que diz Paulo Gustavo Gonet BRANCO: **“Sob a Constituição de 1988, é dado afirmar que todo**

---

<sup>9</sup> Voto na ADI 1969, j. 28/07/2007.



***logradouro público, em princípio, é, não apenas um lugar de trânsito, mas também de manifestação pública***".<sup>10</sup> Logo, comparativamente, nem a inevitável perturbação da rotina de uma cidade deve ser levada em muita conta na hora de decidir em favor da continuidade de uma reunião, ainda que extremamente exíguo o intervalo entre a notificação e o início de uma manifestação.

A filosofia política contemporânea é consensual em relação à importância de valorização do direito de resistir ao direito, notadamente em países dependentes e periféricos, marcados por democracias jovens, frágeis e distantes da população após o período eleitoral. Por isso o jurista argentino Roberto GARGARELLA afirma que os direitos vinculados ao exercício democrático da liberdade de expressão coletiva devem ser objeto de uma proteção especial, seguindo aquilo que já faz há muito tempo a jurisprudência estadunidense, sendo dever estatal garantir e facilitar o acesso popular ao poder público, compensando absurda desigualdade no exercício do direito de crítica, no que se chega a uma conclusão definitiva: quanto maior a dificuldade de um indivíduo ou grupo em ter acesso às instâncias oficiais de poder, maior a necessidade de proteção especial de seu direito à liberdade de expressão por meio de atos de protesto.<sup>11</sup>

Outra voz importante neste debate é de Axel HONNET, principal herdeiro intelectual da chamada "Escola de Frankfurt", que estrutura analiticamente a "luta por reconhecimento" que dinamiza as manifestações sociais como "fio condutor" de uma teoria social crítica. Sua posição, explorada com rigor conceitual, é de que as

---

<sup>10</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013 (ebook).

<sup>11</sup> Em relação à jurisprudência estadunidense, o autor se refere especificamente ao paradigmático caso "*New York Times Vs. Sullivan*", que reconheceu e garantiu a preferência ao direito de crítica do jornal sobre a honra pessoal de um chefe de polícia. Mais detalhes em GARGARELLA, Roberto. **Carta abierta sobre la intolerancia: apuntes sobre derecho y protesta**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006, p.23-28.

reivindicações sociais precisam ser compreendidas a partir de um quadro interpretativo crítico de processos de evolução social, vinculando-se à possibilidade de ampliar as formas de reconhecimento às condições históricas, que de certo modo delimitam as possibilidades de emancipação materialmente possíveis, mas sem qualquer limitação normativa prévia.<sup>12</sup> Em exemplar exposição dialética, demonstra ao final que o futuro de uma democracia passa, necessariamente, pela permanente tensão trazida pela contínua contestação de seus pressupostos.

Além da semente do progresso, que só cria raízes na crescente articulação popular em torno de causas públicas, a garantia do direito de reunião também é importante para evitar a repetição de erros do passado. Em momentos de superação de ditaduras, como o que ainda vivemos desde a promulgação, em tudo recente, de nossa Constituição Democrática, são exigidos dos poderes instituídos maior atenção quanto a qualquer tentativa de retorno do estado de direito anterior. É este um dos ensinamentos de Gene SHARP, provavelmente o maior especialista mundial em direito de reunião e manifestação: ***“Importa lembrar que o objetivo de uma grande estratégia de luta contra uma ditadura não é apenas afastar os ditadores, mas também instituir um sistema democrático e impedir o aparecimento de uma nova (...). Em ditadura, a população e as instituições civis são demasiado fracas, enquanto o governo é demasiado forte. Se este desequilíbrio não se alterar, um novo conjunto de governantes poderá, se o desejar, ser tão ditatorial como o anterior.”***<sup>13</sup>

Não existe nem existirá democracia efetiva sem a garantia da participação do povo no controle sobre os modos de exercício do poder. Parece nítido, portanto, que

---

<sup>12</sup> Detalhes em HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003. p.270-271.

<sup>13</sup> SHARP, Gene. **Da Ditadura à Democracia: O Caminho para a Libertação**. Tradução de Susana Sousa e Silva. 1ª Edição. Lisboa: Tinta-da-china, 2015. p. 84



não reconhecer o direito de protestar e resistir como direito fundamental é negar o próprio fundamento histórico de todos os demais direitos fundamentais. E que a única forma correta de o poder público reagir nestes casos é com grande tolerância.

Colocar freios ao direito de reunião pública, como a exigência de formalidades desnecessárias para aviso, por sua vez, será ferir a garantia de participação do cidadão nos destinos políticos do Estado, deixando de realizar os objetivos de uma verdadeira democracia, como bem explica Juarez TAVARES:

*“O Estado democrático, voltado à proteção da dignidade da pessoa humana e orientado no sentido da proteção ao pluralismo político, deve ser entendido juridicamente como um Estado garantidor e incrementador tanto das liberdades individuais e das características diversificadas de cada um de seus cidadãos, quanto da realização integral das potencialidades humanas e de sua concreta execução dentro de uma política de integração e de participação. **Não é suficiente a uma verdadeira democracia que se limite a conceder participação política a todos, nem que se lhe assegure, na qualidade de cidadãos, a capacidade de deliberar acerca da produção legislativa.** É indispensável que se estenda a garantia no sentido de eliminar do todo o processo democrático todas as formas de discriminação pessoal, principalmente através da inclusão dos desajustes e da exclusão da violência institucionalizada”.*<sup>14</sup>

O Estado Democrático de Direito deve ser especialmente tolerante com estas manifestações do soberano poder popular, e esta tolerância é mesmo indicador do grau de democracia material de uma sociedade. A liberdade de reunião e de expressão, em um legítimo sistema democrático, são fontes de veiculação de ideias, consistindo em direitos com grande importância para o aperfeiçoamento do próprio

---

<sup>14</sup> TAVARES, Juarez. **Culpabilidade: a incongruência dos métodos.** In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 6, n. 24. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 151.

sistema participativo da sociedade. Qualquer ato do poder público que inviabilize e desrespeite o direito de reunião acaba por ferir outras liberdades fundamentais, cujo exercício da reunião possa supor.

## VII. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA SOBRE A MANIFESTAÇÃO: UMA PORTA QUE NÃO PODE SER ABERTA.

A Procuradoria-Geral da República, em sua manifestação pelo desprovimento deste Recurso Extraordinário, além de exigir que seja **formal e escrito** o prévio aviso – assumindo irregular posição constituinte –, defende também como necessário um “exame de conveniência” da realização de manifestações pela administração pública. E o faz nos seguintes termos:

*“6 – É possível a análise, pelo poder público, da conveniência da manifestação não previamente avisada e que pretende o bloqueio de via pública a fim de que sejam garantidas a continuidade da prestação do serviço público, a liberdade de locomoção e a segurança da coletividade.”*  
(destacamos)

Causa-nos espanto que não tenha sido percebido pelo *Parquet* federal o perigo da formulação. Isto porque a imaginada criação de um “juízo de conveniência” sobre protestos populares é contrária a qualquer remota ideia do exercício de uma democracia, e é exatamente contra tais arroubos que se fez colocar no art. 5º, inciso XVI, da Constituição de 1988, a formulação: “*todos podem reunir-se (...) independentemente de autorização*”.

Não apenas perigosa, trata-se de uma novidade que só tem lugar no museu da história, pois desde a doutrina de PONTES DE MIRANDA, em comentários à



Constituição anterior, de 1967, sabemos que não é dado à Polícia – ou qualquer outra autoridade pública – analisar ou apreciar a conveniência da reunião, como convém lembrar:

*“A polícia não pode intervir sem que haja perturbação da ordem. Simples inconvenientes não justificam a sua intervenção; tampouco a probabilidade de produzir o ato ou a reunião consequências perturbantes ou criminosas. Demais, o que lhe cabe resguardar é a ordem, e não a defesa de determinados direitos privados, ou de governantes, porque tal missão é apenas da Justiça”.*<sup>15</sup>

Observa-se, portanto, que tal interpretação do Ministério Público a exigir “conveniência estatal” para o exercício de manifestações sociais não seria admitida nem mesmo sob a vigência do texto constitucional de 1967 – contemporâneo à ditadura –, que expressamente exigia formalidade de lei restringir o direito de reunião.

Felizmente, o regime ditatorial chegou ao seu fim político em 1985, encontrando seu termo jurídico definitivo com a Constituição de 1988. Assusta, portanto, que o atual Ministério Público expresse publicamente opinião mais autoritária do que a apregoada pelas lideranças do golpe militar de 1964, sendo conveniente aqui ilustrar a memória cívica de parte da burocracia brasileira com a lição de Ana Elisa BECHARA, professora titular da Universidade de São Paulo, ao lembrar que o movimento de “Diretas Já” – exemplo perfeito do direito de reunião – e contemporâneo ao regime militar, não seria “autorizado” se o critério artificial de “conveniência” sugerido pela Procuradoria fosse adotado:

*“Aliás, pretender interditar lugares públicos e impedir o exercício da liberdade de expressão significa desconhecer todo o processo histórico de*

---

<sup>15</sup> PONTES DE MIRANDA. Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969.** 2ª ed. 6 volumes. São Paulo: RT. 1970. Vol. 5, p. 603.



*construção da democracia brasileira. Com efeito, nos idos de 1984, a reunião de milhões de brasileiros nas praças públicas por Ulisses Guimarães e Tancredo Neves, com o objetivo de reivindicação de eleições diretas, representou uma das maiores lições de exercício da democracia, que modificou os rumos do país, sem que por isso o regime militar então vigente tenha ousado sancionar criminalmente tal prática, nos termos da Lei de Segurança Nacional”.*<sup>16</sup>

Ademais disso, a possibilidade de juízo de convivência é porta que já foi fechada mais de uma vez por este Supremo Tribunal. Por todos, destacamos mais uma vez os dizeres do Min. Celso de MELLO: *“O Estado, por seus agentes e autoridades, não pode cercear nem limitar o exercício do direito de reunião, apoiando-se, para tanto, em fundamentos que revelem oposição governamental ao conteúdo político, doutrinário ou ideológico do movimento ou, ainda, invocando, para restringir a manifestação pública, razões fundadas em mero juízo de oportunidade, de **conveniência** ou de utilidade”.*<sup>17</sup>

Após 1988 é impossível extrair do contexto de liberdades que um protesto, para ser constitucional, precisa ser “conveniente” à administração. Ao se permitir a criação de um “juízo de conveniência” para o exercício do direito de reunião estará instaurada entre nós uma democracia de aparência, em que manifestações populares poderão acontecer apenas quando expressarem aquilo que seja do interesse do poder instituído. E em realidade, infelizmente, talvez já não estejamos distantes disso:

---

<sup>16</sup> BECHARA, Ana Elisa Liberatore. **Liberdade de expressão e manifestações populares no âmbito democrático.** In: Boletim IBCCRIM. Vol. 249, agosto/2013.

<sup>17</sup> Voto na ADPF 187, j. 15/06/2011.(destacamos)

# Polícia reage com violência a protesto e SP vive noite de caos

★ NO 4º ATO CONTRA TARIFA, PM CERCA MANIFESTANTES E USA BALAS DE BORRACHA E BOMBAS DE GÁS ★ DEZENAS DE PESSOAS FICAM FERIDAS E 192 SÃO DETIDAS ★ HADDAD CRITICA CORPORAÇÃO



Policial agride casal que tomava cerveja em bar na avenida Paulista, próximo ao Masp, ontem à noite, e recebeu ordem para que deixasse o local

A Polícia Militar reagiu com forte violência à quarta manifestação contra o aumento das tarifas de transporte, o que levou caos e tensão ao centro de São Paulo.

O estopim ocorreu quando a PM fez bloqueios na região da rua da Consolação para tentar conter os manifestantes, estimados em cerca de 5.000, e evitar que chegassem à av. Paulista.

Policiais usaram bombas de gás e balas de borracha. Manifestantes responderam com pedras. A violência apavorou pedestres e motoristas, que chegaram a abandonar os carros nas ruas.

Dezenas de pessoas ficaram feridas — muitas delas não faziam parte do protesto. A PM não informou quantos policiais se feriram.

Houve ao menos 192 detenções, em meio a incidentes isolados de depredação.

O prefeito Haddad (PT) disse que "a imagem que ficou foi a da violência policial". O governador Alckmin (PSDB) afirmou, em rede social, que o governo "não vai tolerar vandalismo".

Rio e Porto Alegre também tiveram atos contra o reajuste. Novo protesto foi marcado para segunda-feira em São Paulo. *Cotidiano 1 C1*

Folha de São Paulo,<sup>18</sup> 14 de junho de 2013: manifestação contra o aumento das tarifas de transportes, realizado na Avenida Paulista.

<sup>18</sup> Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/06/14/2/>



Folha de São Paulo,<sup>19</sup> 15 de março de 2015: manifestação pelo *Impeachment* do governo Dilma Rousseff, realizado na Avenida Paulista.

<sup>19</sup>Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1603251-manifestantes-tietam-e-tiram-selfies-com-policiais-do-batalhao-de-choque.shtml>



Como o contraste dos exemplos referidos acima ajuda a lembrar, o que aqui se chama de discricionariedade para decidir a conveniência, se torna pura e simples arbitrariedade. Por isso, a liberdade de reunião deve assumir o sentido de conferir meios de participação social efetiva a todos no jogo democrático, notadamente às minorias políticas, ainda e principalmente quando ostentem discursos antagônicos em relação aos valores dominantes. Com razão Ana Elisa BECHARA quando diz que a liberdade de se manifestar é interesse maior da democracia, cuja proibição é característica própria das ditaduras:

“(...) tal liberdade [de manifestação] só adquire sentido a partir de uma perspectiva pluralista, relacionando-se necessariamente ao dissenso. Com efeito, não seria necessário consagrar aos cidadãos a liberdade de expressão para o fim de meramente confirmar os interesses da maioria. Uma tal sociedade ideal de consenso nem se quer se poderia considerar saudável ou materialmente democrática. Nesse sentido, aliás, **uma das mais marcantes características dos regimes ditatoriais constitui a busca de um consenso forçado a partir da criminalização do exercício da livre manifestação do pensamento.**”<sup>20</sup>

O direito constitucional de reunião, sendo uma liberdade pública, traduz um dos lemas sobre o qual se erigiu o Estado Democrático brasileiro. Configura, ademais, meio de realização de outras liberdades públicas, tais como a liberdade de manifestação de pensamento, a liberdade religiosa, a liberdade de expressão, todas significativamente importantes para a sociedade. É direito essencialmente democrático, que no Estado brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, deve servir para rechaçar de vez qualquer espécie de autoritarismo estatal.

---

<sup>20</sup>BECHARA, Ana Elisa Liberatore. **Democracia, liberdade de expressão e dissenso: "Marcha da Maconha" e limites constitucionais à interpretação do art. 287 do CP.** In: Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 91/2011.

## VIII. INDISFARÇÁVEL CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS



À esquerda: capa do Jornal O Globo (RJ) do dia 4 de abril de 1968.

À direita: capa do Jornal O Globo (RJ) do dia 17 de outubro de 2013.

A comparação que ilustra esse tópico tem a função de deixar evidente que não é novidade em nosso país a utilização das forças estatais, aí incluído e destacado o papel do Direito Penal, para frustrar as expressões de liberdade e quaisquer manifestações contrárias ao poder instituído.

Embora com matizes diferentes ao longo dos anos, o direito de protesto – decorrência das liberdades de expressão e reunião – tem sido reiteradamente violado



no Brasil. Sobre essas permanências autoritárias das práticas estatais de repressão criminal a manifestações populares, explicou Geraldo PRADO no 20.º Seminário Internacional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais:<sup>21</sup>

*“Não raro as manifestações são palco de conflitos violentos que servem de pretexto à reação das agências estatais, em especial das forças policiais, que se valem dos dispositivos penais de prevenção, contenção e repressão, em uma **linha de continuidade com as práticas autoritárias dos regimes políticos em vigor até 1985 no Brasil.**”<sup>22</sup>*

O *modus operandi* constantemente empregado pela polícia nos protestos no Brasil tem como resultado, na contramão de sua função de garantir o exercício de liberdades fundamentais, a inviabilização do exercício de direito dos indivíduos de se reunirem e expressarem suas ideias e reivindicações, como também explica Geraldo PRADO: *“a reação estatal opera na mencionada frequência ‘amigo-inimigo’ e oscila entre o esforço artificial de adequação dos comportamentos dos manifestantes a tipos de infração penal, com o propósito de convocar a ação do Sistema de Justiça Criminal, e/ou a contenção pura e simples dos protestos e manifestações por meio do aparelho de repressão policial quando os esforços de incriminação resultam frustrados.”<sup>23</sup>*

Este modo de agir típico do comportamento autoritário é em tudo incompatível com uma democracia. É o que também explica Ana Elisa BECHARA: ***“Sem a liberdade de expressão a democracia se esvanece, os mecanismos de controle e participação política dos cidadãos tornam-se inoperantes e, finalmente, cria-se um***

---

<sup>21</sup> O Seminário Internacional de Ciências Criminais é um evento promovido pelo IBCCRIM que todos os anos reúne cerca de mil participantes dos mais diversos pontos do país e do mundo para difundir conhecimentos interdisciplinares em matéria criminal. O texto da palestra do professor Geraldo Prado foi publicado na Revista Brasileira de Ciências Criminais (RBCCrim), periódico oficial do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.

<sup>22</sup> PRADO, Geraldo. **Aspectos contemporâneos da criminalização dos movimentos sociais no Brasil.** In: Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 112/2015. (destacamos)

<sup>23</sup> Idem.



*campo fértil para sistemas autoritários. Tal garantia tem, assim, como principal função manter o debate sempre aberto e público como forma de tornar visível a cidadania.*"<sup>24</sup>

A realização de protestos, por si, reflete a falta ou inadequação dos espaços institucionais disponíveis e a necessidade que grupos sociais dissidentes têm de recorrer a formas alternativas de expressão social. Essa também é uma das razões pela qual não será exagero afirmar que **a crescente criminalização dos movimentos populares traduz o que há de mais abusivo no jogo político contemporâneo**, porque nega aquilo que é o próprio fundamento do Estado Democrático de Direito: a participação do povo nas discussões de Estado.

O dispositivo constitucional referente ao aviso prévio para o exercício do direito de reunião não pode continuar a ser interpretado restritivamente, de forma a dar lugar à necessidade de permissão do poder público para a realização de protestos. Se assim for entendido, este Supremo Tribunal autorizará a continuação da utilização da ausência de notificação como justificativa para a repressão policial contra os manifestantes, negando por sua vez o caráter contramajoritário dos direitos fundamentais.

**Se todo o poder emana do povo, viabilizar o exercício direto deste poder por meio das mais diversas formas de protesto é condição de existência do Estado Democrático de Direito.** É também obrigação do Judiciário permitir a livre manifestação, expressão primeira da democracia, porque limitá-la significa contrariar o próprio fundamento de todo o poder oficial.

---

<sup>24</sup> BECHARA, Ana Elisa Liberatore. **Democracia, liberdade de expressão e dissenso: "Marcha da Maconha" e limites constitucionais à interpretação do art. 287 do CP.** In: Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 91/2011.

## IX. CONCLUSÃO

Tendo em vista o percurso intelectual percorrido, com todas as considerações expostas em mente, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, em relação às duas questões jurídicas identificadas e destinatárias de análise técnica, conclui e comunica ao Supremo Tribunal Federal sua opinião:

a) a ausência de prévio aviso é exigência constitucional que não pode ser afastada. Entretanto, por expressar o exercício direto do soberano poder popular e definir os limites da juridicidade de ação de todos os envolvidos, não pode ser causa simples para sumária suspensão ou revogação do direito, obrigando a autoridade competente a se esforçar ativamente para suprir essa exigência, o que pode acontecer a qualquer tempo, isto é, mesmo depois de iniciado o ato, de modo a viabilizar o exercício do direito fundamental de reunião;

b) o máximo que a autoridade pública pode exigir é que a comunicação do ato seja expressa, não sendo oponível a qualquer coletivo a exigência de forma específica, isso porque toda forma de restrição de exercícios de direitos fundamentais precisa ser definida em lei, o que não acontece no caso, sendo vedado ao Poder Judiciário o exercício de funções legislativas extraordinárias para condicionar a realização de um direito fundamental. Assim, mesmo que a notificação seja dirigida a uma autoridade que não é propriamente a competente, o requisito estará cumprido se for possível à autoridade notificada a mediação do contato ou comunicação do fato à autoridade pública, de fato e de direito, competente. De igual modo, se a comunicação for precária, é necessário todo o esforço do Estado para remediar a precariedade da forma, dando-lhe continente adequado para fins constitucionais.

Na esperança de ter contribuído para o debate de maneira significativa e franca, em nome de todos os associados do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e firmes no compromisso com os preceitos democráticos instituídos na Constituição da República de 1988, agradecemos a deferência da Corte e despedimo-nos, cordialmente, tomando a liberdade de oferecer, como corolário do exposto, uma sugestão de enunciado para a tese a ser elaborada pelo Tribunal, na seguinte forma:

**A AUSÊNCIA DE AVISO PRÉVIO À AUTORIDADE NÃO PODE SER JUSTIFICATIVA PARA IMPEDIR O EXERCÍCIO DO DIREITO DE REUNIÃO, EM RAZÃO DA MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANTO À OCORRÊNCIA DA REUNIÃO PODE SER DEMONSTRADA POR QUALQUER DE SEUS ÓRGÃOS, PRESUMINDO-SE NOTIFICADA QUANDO REALIZAR QUALQUER ATO PREPARATÓRIO PARA A REUNIÃO, INCLUÍDA A TENTATIVA DE PROIBIÇÃO.**

É o parecer,

De São Paulo para Brasília, 02 de abril de 2018,



**Prof. Dr. Mauricio Stegemann Dieter**  
OAB/PR 40.855  
OAB/SP 397.309



**Débora Nachmanowicz de Lima**  
OAB/SP 389.553

**Enos Eduardo Lins de Paula**