

Categoria:

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

Fábio Carvalho de Alvarenga Peixoto

Manifestação em via pública o direito de reunião na rua

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2019

Sumário

Introdução.....	1
1. Estado, Democracia e Sociedade Civil	9
1.1 Os movimentos sociais e o necessário tensionamento da democracia	9
1.2 Movimentos sociais e manifestações de rua.....	32
1.3 O fechamento de vias públicas como finalidade do protesto.....	45
2. Direito Fundamental de Reunir-se Pacificamente	61
2.1 Âmbito de proteção.....	61
2.1.1 Limites	74
2.1.2 Abuso.....	85
2.2 Possibilidades de restrição	93
2.2.1 Restrições de tempo	116
2.2.2 Restrições de modo	117
2.2.3 Restrições de local.....	118
2.2.4 Restrições de pessoa.....	129
2.3 Exigência de aviso prévio.....	130
3. Direito Fundamental de Reunir-se Pacificamente, no Direito Estrangeiro.....	137
3.1 A rua como foro público, e as restrições de tempo, lugar e modo	139
3.2 Aviso prévio	148
3.3 Bloqueio intencional de vias públicas	154
3.5 Dever de cooperação.....	160
4. Regulamentação Administrativa e Legislativa Local das Reuniões em Vias Públicas	163
4.1 Regulamentação administrativa dos limites e restrições expressamente estabelecidos na CRFB	163

4.2 Regulamentação administrativa do aviso prévio	168
4.2.1 Responsabilização civil pelo descumprimento da obrigação de aviso prévio.....	169
4.2.2 Reuniões espontâneas e reuniões urgentes.....	170
4.2.3 Megamanifestações.....	171
4.3 Regulamentação administrativa de outras restrições estabelecidas por lei.....	172
4.4 Regulamentação legislativa local	175
4.4.1 Uso de máscaras	181
4.4.2 Porte de pedras, bastões, tacos, facas e artefatos explosivos.....	186
4.4.3 Intervenção estatal	189
4.4.4 Designação de local.....	192
4.4.5 Aviso prévio.....	193
4.4.6 Cobrança pelos custos das medidas administrativas de proteção	195
5. Proposta de Intervenção.....	197
5.1 Breves conclusões sobre o direito fundamental de reunir-se pacificamente em vias públicas	197
5.2 Administração Pública dialógica e regulamentação administrativa do direito fundamental de reunir-se pacificamente.....	199
5.3 Minuta de decreto estadual.....	208
5.4 Cartilha de orientação	214
5.5 Anteprojeto de lei estadual.....	220
Referências	227

4. Regulamentação Administrativa e Legislativa Local das Reuniões em Vias Públicas

Crê-se já ter restado demonstrado que a CRFB: a) estabeleceu expressamente espécies de limitação e restrição ao direito fundamental de reunir-se pacificamente; e b) não vedou de forma terminativa o estabelecimento de outras restrições infraconstitucionais ao direito fundamental de reunir-se pacificamente (salvo de exigência de prévia autorização).

Por outro lado, é inegável que há c) questões cujo tratamento não restringe, de uma maneira imaginável, nenhuma modalidade do direito fundamental de reunir-se pacificamente, e que se destinam unicamente a melhor ordenar os serviços prestados pela Administração Pública (como, por exemplo, o caso já analisado de estabelecimento de procedimentos para aviso prévio, sem estabelecimento de sanções aos não-promotores).

Neste capítulo, será estudada a possibilidade de regulamentação administrativa dos limites e restrições expressamente estabelecidos na CRFB, bem como das restrições estabelecidas por lei.

Mais uma vez, será dedicada especial atenção ao aviso prévio, em razão de suas peculiaridades.

Também será investigada a possibilidade de estabelecimento de restrições legais estaduais e municipais ao direito fundamental de reunir-se pacificamente.

4.1 Regulamentação administrativa dos limites e restrições expressamente estabelecidos na CRFB

Pelo que já se expôs aqui, a CRFB estabeleceu duas restrições expressas, em seu texto: a) a impossibilidade de realização de reuniões simultâneas no mesmo local; e b) exigência de aviso prévio (esta tão somente sobre a liberdade de convocação); também excluiu do âmbito de proteção os exercícios com c) beli-

cosidade, e d) posse de armas (estes limites são considerados restrições pelos⁵²⁴ que recusam a exclusão, do âmbito de proteção, dos ilícitos jurídicos-materiais).

Não há, como se viu, norma legal nacional geral regulamentadora das restrições constitucionais; e a interpretação dos conceitos de pacificidade e de posse de armas também pode merecer tratamento legislativo.

Muito embora a maior parte da doutrina sustente que a Administração Pública não pode agir com fundamento direto na Constituição⁵²⁵, é inegável que ela poderá se ver forçada a fazê-lo, no caso concreto⁵²⁶,

em hipóteses onde não tenha havido a edição de lei restritiva, mas seja inevitável a de compatibilização de direitos fundamentais em conflito, por exemplo em casos de urgência ou estado de necessidade, deve ser admitida, excepcionalmente, a intervenção restritiva autônoma da Administração, coadjuvada, deveras, pela principiologia constitucional, pela rigorosa necessidade de sua justificativa e pela adoção de procedimentos administrativos em que haja participação dos afetados. A limitação de direitos fundamentais com base diretamente na Constituição pela Administração Pública constitui medida que merece ser cercada de muitas cautelas e argumentações, entendendo-se aqui não dever ser excluída a priori, pois a negação de semelhante possibilidade pode implicar a destruição, o aniquilamento de dado direito ou bem por não haver sido realizada a necessária ponderação. [...] tanto a ação quanto a inação da Administração Pública, nesses casos, fazem prevalecer um dos direitos em colisão, pelo que a sua vinculação direta aos direitos e garantias fundamentais autorizaria, excepcionalmente, limitações efetuadas com base diretamente na Constituição⁵²⁷.

524 DIMOULIS, 2009, p. 123.

525 De acordo com Jorge Reis Novais: "Numa interpretação estrita das exigências de reserva de lei no domínio dos direitos fundamentais, a doutrina largamente dominante continua a defender a necessidade inderrogável de autorização prévia do legislador como elemento imprescindível a qualquer actuação da Administração restritiva de direitos fundamentais" (NOVAIS, 2010, p. 856).

526 Essa situação é bem exemplificada por Dimoulis e Martins, que comentam (no caso da restrição por lei, mas cujas conclusões podem ser estendidas à ação administrativa) que, se fossem proibidas "as reuniões em determinadas localidades e horários [...] se teria intervindo na liberdade de reunião em prol do exercício da liberdade de locomoção. Eventual inércia do Estado [...] teria resultados contrários, mas equivalentes do ponto de vista do conflito, pois a ausência de restrições da liberdade de reunião restringe o direito de ir e vir" (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 141).

527 SILVA, C., 2009, p. 76-7. No mesmo sentido: DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 150; SÉRVULO CORREIA, 2006, p. 96; ABRAHÃO, 2017, p. 86. "Não se concebe com facilidade um substancial número de condutas administrativas relativas ao exercício do direito de manifestação que possam revelar-se necessárias sem que se encontrem tipificadas na Lei [...]. Mas a vida é sempre capaz de gerar situações

Ou seja, a posição que nega à Administração Pública o acesso direito à constituição “revela-se frequentemente demasiado formal ou até mesmo praticamente inaplicável”⁵²⁸, até porque, em grande parte destes casos, “o legislador não pode fornecer à Administração mais critérios, orientações e parâmetros de solução do conflito que aqueles que esta pode também colher directamente na Constituição”⁵²⁹.

Sendo assim, a Administração Pública estará autorizada a realizar intervenções restritivas⁵³⁰ sobre o direito fundamental de reunir-se pacificamente

quando a intervenção restritiva, ainda que não legalmente prevista, tem um carácter de necessidade tão óbvia e pacífica que se pode inferir, com segurança, que o legislador teria habilitado a Administração a intervir com o sentido e alcance restritivos com que esta o faz caso tivesse previsto ou podido prever a ocorrência da colisão que a Administração procura resolver⁵³¹.

É exactamente o caso da intervenção sobre a potencial realização de reuniões simultâneas. No caso, a própria CRFB já estabelece a preferência da reunião “anteriormente convocada”; de que forma mais o legislador poderia habilitar a Administração Pública a intervir? Parece óbvio que (1) a anterioridade da convocação deve-se dar segundo as ordens de recebimento dos avisos prévios —

que antes escapariam à mais imaginativa das mentes [...]. Sem pretender esgotar o imaginável elenco, adiantando as figuras da ordem de alteração do trajecto dada no decurso da manifestação, da ordem de paragem de cortejo durante um certo lapso de tempo e da ordem de afastamento, um exercício do ius excludendi contra algum dos manifestantes que tenham sido detectados na prática ou exortação à prática de actos não pacíficos ou imorais” (SÉRVULO CORREIA, 2006, p. 104).

528 NOVAIS, 2010, p. 857.

529 NOVAIS, 2010, p. 858. “A exigência de lei prévia reduzida, nesses casos, em puro formalismo sem acréscimos de segurança jurídica, de determinabilidade normativa ou de legitimação democrática” (ibid., p. 858-9).

530 Jorge Reis Novais assim diferencia as restrições das intervenções restritivas: “As restrições em sentido estrito têm uma vocação normativa geral e abstracta, o que significa que o prejuízo da liberdade produzido se identifica com uma alteração da própria norma jusfundamental — isto é, verifica-se uma redução, amputação ou eliminação do conteúdo objectivo do direito fundamental constituído, reconhecido, conformado ou delimitado por essa norma, restringindo-se o seu âmbito de protecção. Já numa intervenção restritiva em direito fundamental afecta-se negativamente o conteúdo da posição individual que resulta da titularidade de um direito fundamental, permanecendo, todavia, em princípio, inalterada a norma de direito fundamental e o correspondente conteúdo objectivo do direito” (NOVAIS, 2010, p. 193-4).

531 Ibid., p. 867.

sendo aqui desnecessária a intervenção legislativa —; e (2) há uma demanda de definição do que se caracteriza como “mesmo local” — porém o Estado-legislador dificilmente desceria à minúcia de especificar o que é um mesmo local (mesma rua?, mesmo bairro?, a uma certa distância em metros?), sendo razoável supor que remeteria tal tarefa à própria Administração Pública.

Vê-se, por tais questões, que uma regulamentação administrativa não apenas é possível — sem representar a instituição de restrições adicionais ao direito fundamental de reunir-se pacificamente —, como também desejável.

O estabelecimento, pela Administração Pública, de regulamentações sem fundamento directo em lei, aliás, não é nenhuma novidade: a superação de um estrito positivismo jurídico lógico (que identifica o Direito com a lei escrita) levou ao reconhecimento do que se convencionou denominar de princípio da vinculação à juridicidade administrativa⁵³² (que engloba o princípio da legalidade). Tendo isto em vista, não se cogita de qualquer inconstitucionalidade na regulamentação administrativa directa de restrições já previstas na CRFB, desde que não contrária à própria CRFB e à regulamentação legal eventualmente existente.

Quanto aos demais aspectos destacados (belicosidade e posse de armas), já se viu que estes excluem a protecção jusfundamental daqueles que ajam de

532 Gustavo Binbenjoim destaca que: “Talvez o mais importante aspecto desta constitucionalização do direito administrativo seja a ligação directa da Administração aos princípios constitucionais, vistos estes como núcleos de condensação de valores. A nova principiologia constitucional, que tem exercido a influência decisiva sobre outros ramos do direito, passa também a ocupar posição central na constituição de um direito administrativo democrático e comprometido com a realização dos direitos do homem [...] A ideia de juridicidade administrativa, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios internos, mas não mais alheio e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade secundum legem), (ii) mas pode encontrar fundamento directo na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, (iii) legítimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição) [...] A filtragem constitucional do direito administrativo dar-se-á, assim, pela superação do dogma da onipotência da lei administrativa e sua substituição por referências directas a princípios expressa ou implicitamente consagrados no ordenamento constitucional. A ideia de juridicidade administrativa traduz-se, assim, na vinculação da Administração Pública ao ordenamento jurídico como um todo, a partir do sistema de princípios e regras delineado na Constituição [...]” (BINBENJOIM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 144-5).

forma não pacífica, ou que estejam armados. A intervenção administrativa sobre tais pessoas — por exemplo, retirando-as da reunião — não pode, assim, ser considerada uma intervenção restritiva⁵³³ ao direito fundamental de reunir-se pacificamente (muito embora exija, como todos os atos administrativos, uma justificativa conforme à Constituição).

É possível pensar ainda em situações em que tais intervenções extrapolem as ações pontuais, tornando-se gerais. É o caso hipotético de uma eventual ordem de dissolução da reunião, por não observância, pela maioria ou por grande parte dos manifestantes (porém não de todos), do seu caráter pacífico: se no caso concreto houver apenas um manifestante que não esteja agindo de forma não pacífica, o direito deste de se manifestar estará sendo restringido pela Administração Pública.

Muito embora se possa admitir que isto poderá ocorrer em razão de premente estado de necessidade⁵³⁴, tal constatação não autorizará, por outro lado, a regulamentação de forma geral⁵³⁵, por ato infralegal, de tal medida — ou seja: ante a inexistência legal de restrição nesse sentido, a Administração Pública somente poderá dissolver uma reunião se forçada a tanto, a fim de proteger outro direito ou bem que momentaneamente demande mais proteção (e desde que não violada a proibição do excesso).

Não se pode descartar nem mesmo a possibilidade de, antevendo graves riscos a outros direitos fundamentais ou outros bens jurídicos, a Administração Pública proibir a realização de determinada reunião:

Não obstante a Constituição de 1988, diferentemente das anteriores, deixa de fazer menção expressa à possibilidade de intervenção da polícia em reuniões para a manutenção da ordem pública, existem outros dispositivos constitucionais que estabelecem ser dever do Estado garantir a segurança e que determinam a atuação da polícia para a manutenção da

⁵³³ Ou, pelos que não consideram a belicosidade e o posse de armas limites ao direito fundamental de reunir-se pacificamente, poderá ser considerada uma intervenção restritiva constitucionalmente autorizada.

⁵³⁴ NOVAIS, 2010, p. 867.

⁵³⁵ STEINMETZ, 2000, p. 65. O Tribunal Constitucional espanhol, em sua Sentencia 83/1984, que o princípio da reserva de lei “excluye, ciertamente, la posibilidad de que tales [das leis] remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador” (ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Sentencia 83/1984**. 8 de mayo. Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1984-18771.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2019).

ordem pública, como o art. 144, caput e § 5º. Esse dever estatal tem por função proteger direitos fundamentais, como a integridade física, a locomoção, a propriedade etc. Disso resulta que, face à notificação de uma reunião que ofereça risco a esses direitos, incumbe à autoridade administrativa ponderá-los à luz do direito fundamental de reunião para determinar como conciliá-los (se possível) ou, se não, qual deve prevalecer no caso concreto. Dificilmente a proibição da reunião passará no teste da proporcionalidade em comparação com outras medidas menos gravosas (como a imposição de restrições ou alteração do local da reunião), mas isso não é impossível; caso assim seja, não há como rejeitar a possibilidade de se determinar a proibição da reunião, como última ratio. Referida decisão administrativa deverá ser motivada (art. 93, X, da Constituição Federal) e será passível de apreciação judicial (art. 5º, XXXV)⁵³⁶.

Assim como no caso da dissolução, contudo, a hipótese é excepcionalíssima, e não autoriza a sua regulamentação infralegal com efeito geral.

4.2 Regulamentação administrativa do aviso prévio

Há que se lembrar que não se considerou, aqui, o aviso prévio uma restrição ao direito fundamental de reunir-se pacificamente dos reunidos não-promotores (e tampouco à liberdade dos reunidos promotores de realização concreta da reunião).

Concluiu-se, ainda, que a regulamentação administrativa é possível, desde que não preveja sanção não estabelecida legalmente aos reunidos não-promotores para o seu descumprimento.

Os positivistas mais ferrenhos certamente questionarão a efetividade de uma regulamentação administrativa, neste caso: se não há punição, qual seria a razão de ser da norma?

Este trabalho não parte de uma ideia de que o aviso prévio é o mediador entre duas partes (Administração Pública e particulares) em conflito; ao contrário, adota-se por princípio a noção (vinculada a um paradigma de Administração Pública dialogal, adiante explorado) de que o instrumento visa a dar

⁵³⁶ PEDRAZZOLI, Marcela Gaspar. Por uma releitura do direito constitucional de reunião. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 110, p. 549-97, jan.-dez. 2015, p. 892. No mesmo sentido: RÊGO, 2013, p. 80.

início a um procedimento cooperativo entre as partes⁵³⁷. Assim, interessa aos particulares dar o aviso prévio, para que a Administração Pública possa proteger a reunião, e interessa à Administração Pública receber o aviso prévio, para poder proteger a reunião e os outros direitos e bens relevantes no caso concreto.

Vista desta forma, a conclusão é a de que, com a inexistência de regulamentação (legal ou administrativa) estão todos numa situação pior, se comparada à do quadro em que o aviso prévio esteja devidamente regulamentado.

Portanto, não apenas possível como desejável a existência de regulamentação da comunicação prévia, evitando, pelo menos no que diz com os requisitos gerais e em regra, um casuísmo e uma insegurança incompatível com a devida fruição da liberdade de reunião e de outros direitos⁵³⁸. Como já afirmado acima, em tal eventual regulamentação, será lícito presumir que o prazo de setenta e duas horas é razoável — sem que se impeça o estabelecimento de um prazo maior, desde que razoável e devidamente justificado pelo órgão regulamentador.

Admitida a litude da regulamentação administrativa do aviso prévio, há ainda três questões a serem debatidas aqui: a possibilidade de responsabilização civil pelo descumprimento; os casos das manifestações espontâneas e urgentes; e os das megamanifestações.

4.2.1 Responsabilização civil pelo descumprimento da obrigação de aviso prévio

A responsabilidade civil (inclusive por atos praticas no curso de reuniões justificadamente protegidas) é regida pelo Código Civil, o qual estabelece que aquele “que, por [...] omissão voluntária [...] violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (art. 186)⁵³⁹, e que aquele “que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (art. 927)⁵⁴⁰.

⁵³⁷ PEDRAZZOLI, 2015, p. 890.

⁵³⁸ SARLET, 2019.

⁵³⁹ BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm>. Acesso em: 16 maio 2019.

⁵⁴⁰ Id., loc. cit.

Já se viu, no Capítulo 2.3, que a obrigação de avisar às autoridades da realização de uma reunião é uma restrição imposta aos seus promotores. O promotor que, podendo fazê-lo, deixa de avisar à autoridade pública omite-se voluntariamente de praticar um ato ao qual estava obrigado — cometendo, portanto, um ilícito.

Portanto o promotor que deixa de avisar, mesmo tendo condições de dar o aviso, sujeita-se à responsabilização civil⁵⁴¹.

No que diz respeito à indenização pelos danos causados à coletividade (e que eventualmente seja demandada do promotor pelo Poder Público), devem-se destacar três aspectos importantes: (1) ela apenas pode se referir aos custos excedentes aos que seriam ordinariamente pagos pela coletividade, caso o aviso houvesse sido dado (vedando-se a responsabilização pelos custos que decorreriam normalmente da proteção de uma manifestação avisada); e (2) ela tão somente pode atingir as pessoas que promoveram a manifestação (isto é: de forma nenhuma pode alcançar os manifestantes em geral).

Deste segundo aspecto decorre a impossibilidade fática de responsabilização em caso de reunião espontânea — uma vez que, nesta, como se verá adiante, não há promotor.

4.2.2 Reuniões espontâneas e reuniões urgentes

Nem sempre as reuniões são previamente convocadas: há ocasiões em que, movidas por um sentimento de indignação, as pessoas saem as ruas espontaneamente, reunindo-se em locais abertos ao público.

Observem-se, por exemplo, os fatos ocorridos no Brasil, no dia 16 de março de 2016: às 13h32, a então Presidente Dilma Vana Rousseff e o ex-Pre-

⁵⁴¹ Neste sentido: SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação Cível 9158154-90/2005-8-26.0000. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Manifestação em via pública de grande movimentação — Direito constitucional de reunião - Descumprimento do necessário aviso prévio à autoridade para exercício do direito - Culpa comprovada - Presença da autoridade policial e da companhia de trânsito que não presume a organização adequada da manifestação - Laudo técnico que demonstra os prejuízos decorrentes da conduta do réu - Comprovação do dano e do nexo causal - Sentença reformada - Apelo provido. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: SINTRA/UD. 7ª Câmara de Direito Privado. Rel.: Des. Nilton Carvalho. 9 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/jurisprudencia/juris_urbanismo/TJSP-AP-9158154-90-2005-8-26-0000-\(nov-11\)_SP_passeata-indenizacao.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/jurisprudencia/juris_urbanismo/TJSP-AP-9158154-90-2005-8-26-0000-(nov-11)_SP_passeata-indenizacao.pdf)>. Acesso em 16 maio 2019.

sidente Luís Inácio Lula da Silva falaram-se por telefone, sem saberem que sua conversa estava sendo monitorada⁵⁴²; às 20h54 (pouco mais de sete horas depois do fato), já havia enormes manifestações em dezenove estados e no Distrito Federal⁵⁴³, acarretadas exatamente pela divulgação da gravação da conversa (que era, em sua origem, privada).

Este caso é uma clara demonstração de que reuniões são realizadas muitas vezes sem que seja necessária alguma convocação, e sem que seja possível o seu prévio aviso às autoridades públicas.

Tais casos são uma exceção, e evidentemente excluem a responsabilização civil dos promotores (que nem mesmo existem).

O caso das reuniões urgentes é sensivelmente distinto. Imagine-se, por exemplo, que se pretenda manifestar contra as ações de um determinado mandatário de um país estrangeiro, porém não se saiba ainda quando e onde ele estará no Brasil. Cogite-se então de que as pessoas que organizam o protesto descubram que esse mandatário visitará a Universidade de Fortaleza naquele mesmo dia. Neste caso, as pessoas não afluirão espontaneamente para o local (se o fizessem, a reunião poderia ser qualificada como espontânea), mas sim respondendo há uma convocação.

A regra é bem simples: se há convocação, pode haver aviso prévio, ainda que com prazo muito exíguo; se este não ocorrer de forma simultânea à convocação, os promotores poderão ser responsabilizados, da mesma forma como ocorreria com qualquer promotor que, podendo dar o aviso, não o houvesse dado.

4.2.3 Megamanifestações

As megamanifestações são um grande desafio para as autoridades públicas, uma vez que “saem do figurino tradicional das reuniões e manifestações,

542 CASTRO, Fernando; NUNES, Samuel; NETTO, Vladimir. Moro derruba sigilo e divulga grampo de ligação entre Lula e Dilma; ouça. *GI*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

543 MANIFESTAÇÕES contra governo são registradas pelo país nesta quarta. *GI*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contra-governo-sao-registradas-pelo-pais-nesta-quarta.html>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

colocando gravíssimos problemas de segurança. Fundamentalmente, faltam-lhes uma organização prévia e auto-ordenação interna⁵⁴⁴.

Tais manifestações de grande dimensão e formação difusa (geralmente por meio de convocações pelas redes sociais feitas por diversos polos de organização), apresentam ao menos duas dificuldades práticas.

A primeira grande dificuldade das megamanifestações refere-se ao aviso prévio, e é exatamente a impossibilidade prática de exigí-lo: sendo a convocação difusa, um grupo nem mesmo tem conhecimento das informações do outro⁵⁴⁵. Ademais, a responsabilização, no caso, seria também praticamente impossível, em razão da dificuldade incontornável de demonstração de um nexo causal entre cada promotor e a parcela dos danos que lhes cabem, decorrentes do descumprimento da obrigação de aviso.

A segunda dificuldade refere-se à dificuldade de criação de um ambiente cooperativo entre as pessoas reunidas e o Poder Público — uma vez que não é fácil identificar as pessoas que têm alguma proeminência sobre a multidão.

Estas duas dificuldades impõem às autoridades públicas uma atenção multiplicada, tanto no que diz respeito ao monitoramento da *internet* (em especial, das redes sociais), para identificação do “surgimento” de megamanifestações, como na adoção de medidas preventivas objetivando a manutenção da ordem em uma situação em que, possivelmente, haverá perda de controle (como, por exemplo, o aumento do efetivo policial e o cercamento e proteção de bens sensíveis).

4.3 Regulamentação administrativa de outras restrições estabelecidas por lei

Pelo que se concluiu da análise realizada neste trabalho, são constitucionais (com as ressalvas ali apresentadas) as restrições impostas pelas normas extraídas dos art. 95 e 254, IV, do CTB, e do art. 240, parágrafo único, da Lei 4.737, de 1965.

Este último dispositivo, contudo, dispensa regulamentação administrativa, uma vez que a Lei 9.504, de 1997, já estabelece os procedimentos a serem

544 SOUSA, 2011, p. 34-5.

545 Ibid., p. 35.

bilidade por dano ao meio ambiente, [...] a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”⁵⁵³ e “deveres das polícias civis”⁵⁵⁴, dentre outros), assim como matérias que dizem respeito à atuação da polícia militar (em razão de sua subordinação hierárquica ao Governador do Estado)⁵⁵⁵.

No Estado do Ceará — ao contrário de outros Estados, como se verá adiante — não há lei estadual regulamentadora do direito fundamental de reunir-se pacificamente.

4.4 Regulamentação legislativa local

A regulamentação, pela via legislativa, de determinada matéria de direito fundamental é sempre preferível, sob o ponto de vista da legitimidade democrática, se comparada à regulamentação administrativa.

Já se anotou, contudo, que o legislador local (estadual e municipal) dificilmente poderá restringir direitos fundamentais, mas tal restrição é possível, em alguns casos. Também já se afirmou que a Administração Pública pode regulamentar restrições já existentes, ou aspectos do exercício do direito que não se qualifiquem como restrições.

É evidente que tudo aquilo que é permitido à Administração Pública regulamentar, na matéria, o é também — e com muito mais propriedade — ao legislador local.

Para este trabalho, foi realizada pesquisa, em todos os Estados, no Distrito Federal, e nos Municípios capitais, sobre a regulamentação, pela via legislativa, do direito fundamental de reunir-se pacificamente.

⁵⁵³ Art. 24, VIII (BRASIL, 1988).

⁵⁵⁴ Art. 24, XVI (id., loc. cit.).

⁵⁵⁵ No caso do Estado do Ceará, a sua constituição estabelece o seguinte: “Art. 187. A Polícia Militar do Ceará é instituição permanente, orientada com base nos princípios da legalidade, da proibidade administrativa, da hierarquia e da disciplina, constituindo-se força auxiliar e reserva do Exército, subordinada ao Governador do Estado, tendo por missão fundamental exercer a polícia ostensiva, preservar a ordem pública e garantir os poderes constituídos no regular desempenho de suas competências, cumprindo as requisições emanadas de qualquer destes. [...] Art. 188. [...] Parágrafo único. A lei disciplinará [...] medidas aplicáveis, para garantir a sua eficiência operacional [...]” (CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**, 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP, 2018, p. 55).

Buscaram-se documentos legislativos em todas as Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa, e nas Câmaras de Vereadores dos entes objeto da investigação, bem como em órgãos como a Casa Civil, o Gabinete do Governador, e as Procuradorias-Gerais do Estado e do Município — onde tais órgãos são responsáveis pela consolidação legislativa — bem como matérias jornalísticas sobre projetos relativos ao tema. Foram pesquisados os termos “reunião”, “manifestação”, “protesto”, “máscara” e “aviso prévio”.

Em razão da variedade constatada na complexidade dos sistemas, alguns dos quais muito rudimentares, o grau de precisão da pesquisa pode ter sido prejudicado — o que não reduz o seu valor como panorama geral da situação legislativa local, geralmente pouco considerada nos trabalhos sobre o tema.

Como resultado, foram encontradas leis dispondo sobre o direito fundamental de reunir-se pacificamente nos seguintes Estados⁵⁵⁶, Alagoas⁵⁵⁷, Amazonas⁵⁵⁸, Mato Grosso⁵⁵⁹, Minas Gerais⁵⁶⁰, Rio de Janeiro⁵⁶¹ e São Paulo⁵⁶².

⁵⁵⁶ Em âmbito estadual, até o final do ano de 2014 — ou seja, logo após as Jornadas de Junho —, “haviām tramitado 23 projetos de lei federal e outros 11 projetos de leis estaduais” objetivando regulamentar o direito de reunir-se pacificamente, dentre os quais: “a) em São Paulo: PL n. 490/1999, PL n. 248/2006, PL n. 598/2013 e PL n. 608/2013; b) no Rio de Janeiro o PL n. 1.730/2012, c) no Mato Grosso, o PL n. 332/2013 e PL n. 145/2013; d) na Bahia, o PL n. 20.738/2014 e PL n. 11.959/2000, e) na Paraíba o PL n. 1.907/2014 e n. 1.924/2014” (PEDRAZZOLI, 2015, p. 851).

⁵⁵⁷ ALAGOAS. **Lei 7.692, de 8 de abril de 2015**. Estabelece a proibição, em reuniões públicas para manifestações de pensamento, do uso de máscara ou qualquer outra forma que vise ocultar o rosto do cidadão, com o propósito de impedir-lhe a identificação. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://sapl.al.al.gov.br/media/sapl/public/normjuridica/2015/84/84_texto_integral.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁵⁵⁸ AMAZONAS. **Lei 3.993, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta o direito à reunião pública para manifestação de pensamento, no âmbito do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://sapl.al.am.gov.br/media/sapl/public/normjuridica/2014/8448/8448_texto_integral.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁵⁵⁹ MATO GROSSO. **Lei 10.191, de 26 de novembro de 2014**. Dá efetividade ao exercício do direito de reunião e manifestação pública. Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10191-2014.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁵⁶⁰ MINAS GERAIS. **Lei 21.324, de 17 de junho de 2014**. Restringe o uso de máscara, venda ou qualquer cobertura que oculte a face em eventos multitudinários. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21324&comp=8ano=2014>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁵⁶¹ RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei 6.528, de 11 de setembro de 2013**. Regulamenta o artigo 23 da Constituição do Estado, Rio de Janeiro (Município); Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://alerj.lalerj.rj.gov.br/contlei.nsf/4734bd1980be7a2003256b2a0061e644/95394833846e60a583257be5005ec84a?OpenDocument>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁵⁶² SÃO PAULO (Estado). **Lei 15.556, de 29 de agosto de 2014**. Restringe o uso de máscaras ou qualquer parâmetro que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que especifica, e dá providências correlatas. São Paulo (Município); Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

Em âmbito distrital e das capitais, identificaram-se leis nos seguintes Municípios: Recife⁵⁶³, Porto Alegre⁵⁶⁴, Porto Velho⁵⁶⁵, e São Paulo.

A tabela abaixo detalha os resultados da pesquisa:

⁵⁶³ RECIFE. **Lei 18.287, de 21 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre autorização para a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU/Recife) cobrar os custos operacionais de serviços prestados em eventos, relativos à operação do sistema viário. Recife: LeisMunicipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2016/1829/1829/lei-ordinaria-n-18287-2016-dispoe-sobre-autorizacao-para-a-companhia-de-transito-e-transporte-urbano-cttu-recife-cobrar-os-custos-operacionais-de-servicos-prestados-em-eventos-relativos-a-operacao-do-sistema-viario?q=manifesta%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

⁵⁶⁴ PORTO ALEGRE. **Lei 11.596, de 2 de abril de 2014**. Proíbe os cidadãos de utilizarem máscara ou qualquer meio capaz de ocultar o rosto com o propósito de impedir sua identificação em manifestações públicas no Município de Porto Alegre e normatiza o direito constitucional dos cidadãos à participação em reuniões públicas. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Município. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs3?l=000033984.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahml%2Fsires%2Fsires.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

⁵⁶⁵ PORTO VELHO. **Lei 1.566, de 9 de janeiro de 2004**. Designa a Praça Marechal Rondon como local permanente de reuniões e dá outras providências. Porto Velho: LeisMunicipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ro/p/porto-velho/lei-ordinaria/2004/157/1566/lei-ordinaria-n-1566-2004-designa-a-praca-marechal-rondon-como-local-permanente-de-reunioes-e-da-outras-providencias?q=reuni%F5es>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

Tabela 1 - Resultado da pesquisa sobre leis estaduais, distritais e municipais (de capitais estaduais) sobre o direito fundamental de reunir-se pacificamente.

	Uso de músicas	Porte de pedras, bastões, facas e artefatos explosivos	Intervenção estatal	Designação de local	Aviso prévio	Cobrança pelos custos das medidas administrativas
ESTADOS						
Aragoas	x	x	x		x	
Amazonas	x	x	x		x	
Mato Grosso	x	x	x		x	
Minas Gerais	x		x			
Rio de Janeiro	x	x	x		x	
São Paulo	x	x	x		x	
MUNICÍPIOS						
Porto Alegre	x	x				
Porto Velho				x		
Recife						x
São Paulo					x	

Cabe — em razão de sua antiguidade vintenária, bem como da especialidade de seu objeto (manifestações em vias públicas) — conferir especial destaque às Leis do Município de São Paulo 12.151 e 12.153, de 1996, que, respectivamente, dispõem “sobre o uso das vias públicas do Município de São Paulo para o exercício do direito de manifestação através de passeatas, desfiles ou outro tipo de

concentração popular”⁵⁶⁶ e sobre “a realização de manifestações públicas que prejudiquem a livre circulação dos veículos auto-motores na Avenida Paulista”⁵⁶⁷.

Tais leis, muito semelhantes, referem-se unicamente a reuniões em vias públicas ou que afetem a livre circulação de veículos. A primeira delas, mais geral, estabelece: a) a exigência de aviso prévio exclusivamente para reuniões a serem realizadas “nos dias úteis e no horário comercial” (art. 1º); b) que o ente ao qual deve ser dado o aviso é a Companhia de Engenharia de Tráfego (art. 1º); c) as informações que deverão ser prestadas pelos organizadores (art. 2º); d) a necessidade de assunção, pelos organizadores, de “responsabilidade por danos ao patrimônio público e privado que eventualmente venham a ser cometidos pelos participantes do evento”⁵⁶⁸ (art. 2º). A segunda, no que diz respeito à exigência de aviso prévio, estabeleceu ser “desnecessário o prévio aviso previsto no artigo anterior, quando as manifestações ocorrerem aos sábados, domingos e feriados, bem como nos dias úteis, das 21:00 horas até as 7:00 horas do dia seguinte” (art. 2º).

Tais leis foram regulamentadas, respectivamente, pelos Decretos Estaduais 36.767, de 1997⁵⁶⁹, e 36.329, de 1996⁵⁷⁰. Ambos, seguindo a disciplina do

566 SÃO PAULO (Município), 1996b.

567 Id., 1996c.

568 Reputa-se inconstitucional a responsabilização dos administradores por danos causados por outras pessoas (também com este entendimento: DIMOULIS, 2009, p. 132). Isto, muito embora se reconheça ser “preocupante, no que concerne a omissões, [...] a falta de qualquer norma relativa à responsabilização pelos danos materiais eventualmente provocados nos equipamentos urbanos, no patrimônio público, na propriedade privada ou nos bens das pessoas; é óbvio que a ideia de que são aplicáveis as regras gerais sobre esta matéria constitui uma posição irrealista, sobretudo no que respecta às possibilidades materiais de efectivar tal responsabilização” (DIAS, Mário Gomes. Reuniões, manifestações e actuação policial. In: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.), **Reuniões e Manifestações**: actuação policial. Coimbra (Portugal): Almedina, 2009. p. 325-38, p. 335). É evidente que aqueles que causam danos ao patrimônio público devem ser responsabilizados, mas isto não dispensa onexo causal entre o ato do agente e o dano (e, no caso dos organizadores, este parece inexistir quando for causado não por si, mas por algum dos manifestantes).

569 SÃO PAULO (Município). **Decreto 36.767, de 19 de março de 1997**. Regulamenta a Lei nº 12.151, de 19 de julho de 1996, que dispõe sobre o uso das vias públicas do Município de São Paulo para o exercício do direito de manifestação através de passeatas, desfiles ou outro tipo de concentração popular. São Paulo: LeisMunicipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/sao-paulo/decreto/1997/367/36767/decreto-n-36767-1997-regulamenta-a-lei-n-12151-de-19-de-julho-de-1996-que-dispoe-sobre-o-uso-das-vias-publicas-do-municipio-de-sao-paulo-para-o-exercicio-do-direito-de-manifestacao-atraves-de-passeatas-desfiles-ou-outro-tipo-de-concentracao-popular-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

570 SÃO PAULO (Município). **Decreto 36.329, de 22 de agosto de 1996**. Regulamenta a Lei nº 12.153, de 29 de julho de 1996, que disciplina a realização de manifestações públicas que prejudiquem

Decreto Presidencial 62.127, de 1968, estabelecem a exigência de aviso prévio “com antecedência mínima de 5 (cinco) dias de sua realização” (art. 2º). Os dois também dispõem que a Companhia de Engenharia de Tráfego “proporá ao organizador, quando for o caso, alternativas de data, horários, trajetos, ocupação e demais características do evento” (art. 5º, II).

Adiante, serão abordadas as disposições de cada uma das leis estaduais e municipais acima citadas, divididas por seis temas: uso de máscaras; porte de pedras, bastões, tacos, facas e artefatos explosivos; intervenção policial; designação de local; aviso prévio e cobrança pelo custo das medidas administrativas.

4.4.1 Uso de máscaras

A proibição ao uso de máscaras é, de longe, o aspecto mais tratado pelas leis locais; está presente nas leis de Alagoas⁵⁷¹, Amazonas⁵⁷², Mato Grosso⁵⁷³,

a livre circulação dos veículos auto-motores na Avenida Paulista. São Paulo: LeisMunicipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1996/36329/decreto-n-36329-1996-regulamenta-a-lei-n-12153-de-29-de-julho-de-1996-que-dispoe-sobre-a-realizacao-de-manifestacoes-publicas-que-prejudiquem-a-livre-circulacao-dos-veiculos-automotores-na-avenida-paulista-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

571 “Art. 2º É especialmente proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma que vise ocultar o rosto do cidadão, com o propósito de impedir-lhe a identificação” (ALAGOAS, 2015).

572 “Art. 2º É especialmente proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma que vise ocultar o rosto do cidadão, com o propósito de impedir-lhe a identificação. [...] Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] V - sem o uso de máscaras nem de quaisquer peças que cubram o rosto do cidadão ou dificultem sua identificação; [...] §3.º A vedação de que trata o inciso V do caput deste artigo não se aplica às manifestações religiosas e às culturais estabelecidas no calendário oficial do Estado” (AMAZONAS, 2014).

573 “Art. 2º É especialmente proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação [...]. Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] IV - sem o uso de máscaras nem de quaisquer peças que cubram o rosto do cidadão ou dificultem sua identificação [...]. § 3º A vedação a que se refere o inciso IV do caput deste artigo não se aplica às manifestações culturais tradicionais e reconhecidas como tal, bem como às estabelecidas no Calendário Oficial do Estado” (MATO GROSSO, 2014).

Minas Gerais⁵⁷⁴, Rio de Janeiro (Estado)⁵⁷⁵, São Paulo (Estado)⁵⁷⁶ e Porto Alegre⁵⁷⁷.

Todas estas leis foram editadas nos anos de 2013 e 2014 — logo após, portanto, as Jornadas de Junho⁵⁷⁸, no âmbito das quais se tornaram nacionalmen-

574 “Art. 1º Fica restringido, para fins de segurança pública, o uso de máscara, venda ou qualquer cobertura que oculte a face em evento multitudinário ou aglomeração significativa de pessoas. Parágrafo único. A restrição a que se refere o caput aplica-se somente no caso de fundado receio de uso da camuflagem objetivando a prática de depredações ou outros tipos de crime, a juízo da autoridade competente. Art. 2º A pessoa com máscara, venda ou qualquer cobertura que oculte a face é obrigada a se identificar quando solicitado por policial em serviço ou por servidor público no exercício do poder de polícia. § 1º Havendo fundado receio de dano ao livre exercício do direito de reunião e manifestação, ao caráter pacífico do evento ou à segurança das pessoas e do patrimônio, facilitado pela ocultação da face, os agentes públicos a que se refere o caput poderão ordenar a retirada da máscara, venda ou cobertura que oculte a face. § 2º Na hipótese do § 1º, a pessoa com a face oculta deverá, imediatamente, retirar a máscara, venda ou cobertura que oculte a face, apresentar identificação civil e, sendo o caso, aguardar orientação quanto à forma de proceder no evento. § 3º O agente público a que se refere o caput, se estiver em traje civil, deverá se identificar para a pessoa abordada. Art. 3º A infração ao disposto nesta Lei sujeita o infrator às seguintes sanções: I — encaminhamento à identificação criminal, observado o disposto em lei federal; II — multa no valor de 500 Ufems (quinhentas Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais) a 10.000 Ufems (dez mil Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais); III — monitoramento permanente em outros eventos de natureza análoga [...]” (MINAS GERAIS, 2014).

575 “Art. 2º É especialmente proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação. [...] Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] IV - sem o uso de máscaras nem de quaisquer peças que cubram o rosto do cidadão ou dificultem sua identificação [...]. §3º — A vedação de que trata o inciso IV do caput deste artigo não se aplica às manifestações culturais estabelecidas no calendário oficial do Estado” (RIO DE JANEIRO (Estado), 2013). “Art. 1º Ficam os cidadãos proibidos de utilizar máscara ou qualquer meio capaz de ocultar o rosto com o propósito de impedir sua identificação em manifestações públicas no Município de Porto Alegre. Art. 2º O direito constitucional do cidadão à participação em reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] III — sem o uso de máscaras ou qualquer meio capaz de ocultar o rosto ou dificultar sua identificação” (PORTO ALEGRE, 2014).

576 “Artigo 2º - Na manifestação e reunião a que se refere o artigo 1º, com o objetivo de assegurar que ninguém a faça no anonimato, fica proibido o uso de máscara ou qualquer outro paramento que possa ocultar o rosto da pessoa, ou que dificulte ou impeça a sua identificação. Parágrafo único - A proibição a que se refere o ‘caput’ deste artigo não se aplica às manifestações e reuniões culturais incluídas no Calendário Oficial do Estado” (SÃO PAULO (Estado), 2014).

577 “Art. 1º Ficam os cidadãos proibidos de utilizar máscara ou qualquer meio capaz de ocultar o rosto com o propósito de impedir sua identificação em manifestações públicas no Município de Porto Alegre. Art. 2º O direito constitucional do cidadão à participação em reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] III — sem o uso de máscaras ou qualquer meio capaz de ocultar o rosto ou dificultar sua identificação” (PORTO ALEGRE, 2014).

578 ALVES, 2015, p. 1; MAURICIO JUNIOR, 2015, p. 2.

te conhecidos os *black blocs* (“que parecem encarnar, real ou no imaginário, o papel de *hooligans* das liberdades públicas”⁵⁷⁹):

Os grupos se caracterizam por usar roupas e máscaras negras cobrindo o rosto, para dificultar a identificação por parte de autoridades. O vestuário também cria uma sensação de conjunto e união entre si. A ideologia Black Bloc se baseia no questionamento da “ordem vigente”. Eles se manifestam contra o capitalismo e à globalização. Suas ações promovem o dano material a fachadas de empresas multinacionais e vidraças de bancos, por exemplo. Por esse motivo são geralmente associados à violência e depredação. Acabam, na maioria das vezes, entrando em confronto com a polícia. O ativismo Black Bloc tem origem na Alemanha, na década de 1970, e seguidores em diversos países. Não é, entretanto, um movimento de organização única. Em uma mesma manifestação, por exemplo, pode haver grupos distintos, com organização e táticas diferentes⁵⁸⁰.

A primeira questão é saber se o modo mascarado de exercício insere-se no âmbito de proteção do direito fundamental de reunir-se pacificamente — algo de que parece não haver dúvida.

A segunda — e uma vez caracterizada a intervenção legislativa como restrição, e não reconhecimento de limite —, é verificar se a proibição de máscaras encontra-se dentro dos limites dos limites ao direito fundamental (interessando aqui, em especial, verificar se a medida constituiu ou não um excesso, constitucionalmente vedado).

Sob o ponto de vista da aptidão (adequação), há que se concluir que a medida é sem dúvida apta a realizar o fim perseguido (proteger direitos e bens costumeiramente alvo da atuação *black bloc*); sob o da necessidade, há que se investigar “se não haverá, relativamente ao meio efectivamente escolhido, um outro meio que sendo, em princípio, tão eficaz ou idóneo como aquele para atingir o fim, seja, todavia, sensivelmente menos agressivo”⁵⁸¹.

579 SARLET; WEINGARTNER NETO, 2014, p. 491.

580 ENTENDA o que é o ativismo ‘Black Bloc’ presente nas manifestações. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1309858-entenda-o-que-e-o-ativismo-black-bloc-presente-nas-manifestacoes.shtml>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

581 NOVAIS, 2019, p. 110.

Neste segundo exame (de necessidade), a medida escolhida falha, uma vez que é possível imaginar diversas outras intervenções que, sendo muito menos agressivas que a proibição de uma forma (a princípio) legítima de expressão, podem solucionar o problema com a mesma eficácia; por exemplo: a identificação pontual dos mascarados que ofereçam risco a pessoas e bens ou que tenham cometido um ato ilícito⁵⁸².

Esta solução foi a adotada, diga-se de passagem, pela Lei do Estado de Minas Gerais 21.324, de 2014 (art. 2º, *caput* e § 1º), prevendo-se inclusive multa ao manifestante pelo descumprimento da obrigação de identificação, quando solicitada (art. 3º)⁵⁸³.

A maior parte dos autores que se dedicaram ao tema também concluíram pela inconstitucionalidade da proibição legislativa ao uso de máscaras em reuniões⁵⁸⁴. Na jurisprudência, o STF já reconheceu a repercussão geral

582 Esta solução foi especialmente contemplada pela CEDH: “the objective alluded to by the Government could be attained by a mere obligation to show their face and to identify themselves where a risk for the safety of persons and property has been established, or where particular circumstances entail a suspicion of identity fraud” (CEDH (Grand Chamber). **Application no. 43835/11**. S.A.S. v. France, 1º jul. 2014. Presidente: Dean Spielmann. Estrasburgo (França). Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-145466&filename=001-145466.pdf&TID=fuwrctbriu>>. Acesso em: 24 jun. 2019). A decisão teve como objeto normas de uma lei francesa que proibiu qualquer pessoa a face em espaços públicos, inclusive vias públicas (“Article 1 Nul ne peut, dans l’espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage. Article 2 I. — Pour l’application de l’article 1er, l’espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public [...] — FRANÇA. **Loi nº 2010-1192 du 11 octobre 2010**. D’orientation et de programmation relative à la sécurité. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affich/ltexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000369046&categorieLien=id>>. Acesso em: 2 maio 2019).

583 MINAS GERAIS, 2014.

584 SANTOS; GOMES, 2017, p. 143-4; MAURICIO JUNIOR, 2015, p. 11; ALVES, 2015, p. 7; SARLET; WEINGARTNER NETO, 2014, p. 493; DIAS; LAURENTIS, 2014, p. 665. Destaque-se o entendimento de Antônio Francisco de Sousa, para quem a proibição é medida apta, necessária e proporcional a combater o “crescente fenômeno de abuso do direito de manifestação por parte de grupos radicais, que tão frequentemente recorrem a ações violentas. A proibição de uso de máscara parte de uma crescente predisposição para a violência dessas pessoas, especialmente nas “grandes manifestações” (SOUSA, 2011, p. 141). O mesmo autor, contudo, posteriormente esclarece que: “Para além da aptidão objetiva, a máscara deve destinar-se a frustrar a identificação. Essa intenção de impedir a identificação (elemento subjetivo) pode resultar das circunstâncias concretas globais, como será o caso, por exemplo, de, em pleno verão, a face ser parcialmente coberta com um cachecol. Sempre que a máscara se integra claramente na manifestação de opinião pela via de expressão artística ou na expressão de uma ideia ou sentimento, deixa, por esse fato, de estar abrangida pelo princípio da proibição de máscara. Nesse caso, o seu uso é ilícito por fazer parte da

da matéria⁵⁸⁵, em recurso contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que considerou, em controle abstrato, constitucional a norma proibitiva da lei fluminense.

Nada obstante, inexistente vedação a que, em caso de perigo concreto e mediante a devida justificativa, as autoridades públicas exerçam o seu poder-dever de agir para proteger os direitos e bens em risco (o que pode incluir a determinação de identificação). Nestes casos, as autoridades ficarão sujeitas a um profundo escrutínio de seus atos pelos órgãos de controle administrativos e judiciais.

4.4.2 Porte de pedras, bastões, tacos, facas e artefatos explosivos

As seguintes leis trataram de proibir o porte de determinados objetos: Alagoas⁵⁸⁶, Amazonas⁵⁸⁷, Mato Grosso⁵⁸⁸, Rio de Janeiro (Estado)⁵⁸⁹, São Paulo (Estado)⁵⁹⁰ e Porto Alegre⁵⁹¹.

A questão difere sensivelmente daquela referente ao uso de máscaras: ali, não se poderia estabelecer nenhuma relação a princípio entre a ocultação do rosto e o limite belicosidade (isto é: um manifestante mascarado certamente não está fora do âmbito de proteção do direito fundamental de reunir-se pacificamente); aqui, a inclusão ou não de instrumentos defensivos no limite porte de armas deve ser resultado de interpretação.

No Capítulo 2.1.1 considerou-se que o limite de porte de armas está inserido no contexto do limite belicosidade: todo exercício armado é belicoso, porém nem todo exercício belicoso é armado. A própria denominação escolhida neste trabalho (*direito de reunir-se pacificamente*, e não *direito de reunir-se pacificamente sem*

liberdade de conformação da manifestação” (ibid., p. 142). Por tudo o que se expôs neste trabalho acerca do abuso de direito, o entendimento do autor português acaba se aproximando do aqui defendido, com a ressalva de que, aqui, sustenta-se inexistir proibição a priori ao uso de máscara.

585 BRASIL. STF (Tribunal Pleno). **ARE 905149 RG. DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO LIBERDADES DE EXPRESSÃO E REUNIÃO. PROIBIÇÃO DE MÁSCARAS EM MANIFESTAÇÕES. SEGURANÇA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL. 1.** Constitui questão constitucional saber se lei pode ou não proibir o uso de máscaras em manifestações públicas, à luz das liberdades de reunião e de expressão do pensamento, bem como da vedação do anonimato e do dever de segurança pública. 2. Repercução geral reconhecida. Recorrente: Diretório Regional do Partido Da República. Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado do Rio De Janeiro e Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 25 ago. 2016. Diário da Justiça, 12 dez. 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=1P&docID=121882955>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

586 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] II — sem o porte ou o uso de quaisquer armas; [...] § 1º Incluem-se entre as mencionadas no inciso II do caput, as armas de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos e similares” (ALAGOAS, 2015).

587 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] II — sem o porte ou o uso de quaisquer armas; III - sem o porte ou uso de quaisquer agente químico ou inflamável, seja em estado sólido, líquido ou gasoso [...]. § 1º Incluem-se entre as armas mencionadas no inciso II e III do caput às de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos, álcool, gasolina e similares” (AMAZONAS, 2014).

588 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: II - sem o porte ou uso de quaisquer armas [...]. § 1º Incluem-se entre as armas mencionadas no inciso II do caput as de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos e similares” (MATO GROSSO, 2014).

589 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] II - sem o porte ou uso de quaisquer armas [...]. § 1º — Incluem-se entre as armas mencionadas no inciso II do caput as de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos e similares” (RIO DE JANEIRO (Estado), 2013).

590 “Artigo 3º - À proibição constitucional de portar armas nas manifestações e reuniões públicas, incluem-se as de fogo, as armas brancas, objetos pontiagudos, tacos, bastões, pedras, armamentos que contenham artefatos explosivos e outros que possam lesionar pessoas e danificar patrimônio público ou particular” (SÃO PAULO (Estado), 2014).

591 “Art. 2º O direito constitucional do cidadão à participação em reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] II — sem o porte ou o uso de quaisquer armas [...]. § 1º Para os fins do disposto no inc. II do caput deste artigo, consideram-se armas as de fogo ou brancas, as pedras, os bastões, os tacos e similares” (PORTO ALEGRE, 2014).

armas) reflete o entendimento de que o porte de armas somente pode ser interpretado levando-se em consideração a belicosidade de seu uso.

Assim, os instrumentos portados pelos manifestantes somente são considerados armas para o fim de caracterizar a exclusão da proteção jusfundamental se houver a intenção de com eles praticar violência física ou psíquica (e, evidentemente, se eles forem aptos a causar alguma lesão, não se podendo considerar armas, por exemplo, flores, rosas, penas ou tomates eventualmente arremessados⁵⁹²).

É evidente que as armas assim consideradas no senso comum (armas de fogo, em especial) carregam uma presunção praticamente ineludível de intenção de violência — e é a elas, em princípio, que se dirige o comando constitucional. Isto, contudo, não exclui a caracterização de outros objetos como armas⁵⁹³, em escala crescente de robustez da presunção: pedras, instrumentos contundentes (bastões e tacos), objetos pontiagudos (facas), artefatos explosivos (álcool e gasolina).

Todos os exemplos acima citados foram retirados das leis estaduais e municipal acima citadas.

A tipificação de todos esses objetos deve ser qualificada como restrição, uma vez que os trata de forma objetiva (e o limite porte de armas somente autoriza uma interpretação subjetiva, fundada na intenção⁵⁹⁴).

Tratando-se de restrição (e portanto de exercícios *prima facie* inseridos no âmbito de proteção do direito fundamental de reunir-se pacificamente), a medida proibitiva deve poder resistir a um exame sobre seu eventual excesso.

Da mesma forma que a proibição ao uso de máscaras, a vedação ao porte de determinados objetos é adequada ao fim proposto, porém fracassa no teste de necessidade, por se tratar de finalidade que pode ser alcançada de muitas outras formas tão ou mais idôneas, e muito menos gravosas para o direito de

reunir-se. Pense-se que, por exemplo, ilícitos cometidos com facas, que não são comuns em reuniões, o são cotidianamente em praticamente todas as situações da vida; se mesmo para proteção de todos os outros bens e direitos não relacionados a manifestações, não se cogitou de restringir o porte de uso de facas (mesmo menores de idade podem comprá-las, por exemplo), optando-se por outras medidas estatais de controle, com muito menos razão se deve proibir o seu porte no exercício de um direito fundamental.

Além disto, salvo por algumas poucas exceções (como, para fins pedagógicos, no caso da possível qualificação das pedras como armas⁵⁹⁵), a enumeração é desnecessária e mesmo inconveniente, uma vez que

para além de ser sempre incompleta e imperfeita, não faria qualquer sentido. A perigosidade do objeto deve ser analisada no caso concreto, considerando não só suas características próprias, como também as circunstâncias do local que se realiza a reunião ou manifestação. Em qualquer caso, objetos perigosos não são apenas os aptos a danificar substancialmente as coisas (por exemplo, pés-de-cabra, barras de ferro, machados), mas também os que sejam aptos a afetar significativamente a utilidade das coisas (por exemplo, o uso de tinta em spray etc.)⁵⁹⁶.

É claro, contudo, que em caso de perigo concreto e mediante a devida justificativa, as autoridades públicas devem exercer o seu poder-dever de agir para proteger os direitos e bens em risco (com sujeição ao escrutínio de seus atos pelos órgãos de controle administrativos e judiciais) — e o porte ostensivo de facas, se não justificável, deverá ser coibido com fundamento na cláusula geral de polícia.

592 DIAS; LAURENTIIS, 2014, p. 662. “Isso não quer dizer que a pessoa que eventualmente se sinta lesada com o arremesso desses objetos esteja desamparada. Ela poderá pleitear em juízo o ressarcimento de eventuais danos que vier a sofrer — uma camisa manchada ou um carro amassado por ovos, por exemplo. Nada disso é motivo, contudo, para levar à proibição ou dissolução da reunião” (id., loc. cit.). Antônio Francisco de Sousa argumenta que, quanto a objetos desse tipo, a análise deve ser pela belicosidade, e não pelo porte de armas: “o arremesso de tais objetos é seguramente não pacífico, não sendo igualmente mero meio de contestação” (SOUSA, 2011, p. 54).

593 DIAS; LAURENTIIS, 2014, p. 663.

594 Cf., por exemplo: “a paz não é mantida quando objetos e instrumentos impróprios à segurança pública, como pneus queimados, pedaços de madeira, ferro, pedras, blocos de concreto e outros, são utilizados para chamar a atenção” (RÊGO, 2013, p. 90).

595 “[...] ao especificar que pedras, de acordo com o que vem acontecendo, mormente transportadas em mochilas, compreendem-se na noção de arma [...], andou bem o legislador” (SARLET; WEINGARTNER NETO, 2014, p. 493). A “tipificação”, muito embora juridicamente desnecessária (porque a qualificação de pedras como armas independe de previsão legal), tem efeito pedagógico, ao deixar claro que não há óbice a tal qualificação.

596 SOUSA, 2011, p. 54.

4.4.3 Intervenção estatal

Outra norma estabelecida pelas leis de Alagoas⁵⁹⁷, Amazonas⁵⁹⁸, Mato Grosso⁵⁹⁹, Minas Gerais⁶⁰⁰, Rio de Janeiro (Estado)⁶⁰¹ e São Paulo (Estado)⁶⁰² é a que dispõe sobre as hipóteses de intervenção estatal nas reuniões.

O quadrinômio proteção a outra reunião anteriormente avisada, às pessoas humanas, ao patrimônio público, e ao patrimônio privado aparece nas leis de Alagoas, Amazonas, Mato Grosso e dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo⁶⁰³. O primeiro elemento decorre diretamente da restrição de modo imposta pela própria CRFB, e os três demais, da cláusula geral de polícia⁶⁰⁴.

597 “Art. 4º As Polícias só intervirão em reuniões públicas para manifestação de pensamento a fim de garantir o cumprimento de todos os requisitos do art. 3º desta Lei ou para a defesa: I — do direito constitucional a outra reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade policial; II — das pessoas humanas; III — do patrimônio público; e IV — do patrimônio privado” (ALAGOAS, 2015).

598 “Art. 4º A força policial só poderá intervir em reuniões públicas para manifestação de pensamento com a finalidade de garantir o cumprimento de todos os requisitos do artigo 3º desta Lei, ou para a defesa: I - do direito constitucional à reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade competente; II - das pessoas; III - do patrimônio público; IV - do patrimônio privado” (AMAZONAS, 2014).

599 “Art. 4º As polícias só intervirão em reuniões públicas para manifestação de pensamento a fim de garantir o cumprimento de todos os requisitos do Art. 3º ou para a defesa: I - do direito constitucional a outra reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade policial; II - das pessoas humanas; III - do patrimônio público; IV - do patrimônio privado” (MATO GROSSO, 2014).

600 “Art. 2º A pessoa com máscara, venda ou qualquer cobertura que oculte a face é obrigada a se identificar quando solicitado por policial em serviço ou por servidor público no exercício do poder de polícia. § 1º Havendo fundado receio de dano ao livre exercício do direito de reunião e manifestação, ao caráter pacífico do evento ou à segurança das pessoas e do patrimônio, facilitado pela ocultação da face, os agentes públicos a que se refere o caput poderão ordenar a retirada da máscara, venda ou cobertura que oculte a face [...]” (MINAS GERAIS, 2014).

601 “Art. 4º As Polícias só intervirão em reuniões públicas para manifestação de pensamento a fim de garantir o cumprimento de todos os requisitos do art. 3º ou para a defesa: I - do direito constitucional a outra reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade policial; II - das pessoas humanas; III - do patrimônio público; IV - do patrimônio privado” (RIO DE JANEIRO (Estado), 2013).

602 “Artigo 5º - Para a preservação da ordem pública e social, da integridade física e moral do cidadão, do patrimônio público e particular, bem como para a fiel observância do cumprimento desta lei, as Polícias Civil e Militar efetuarão as devidas intervenções legais” (SÃO PAULO (Estado), 2014).

603 A lei paulista refere-se ao primeiro elemento de forma apenas indireta, ao autorizar a intervenção estatal “para a fiel observância do cumprimento desta lei, as Polícias Civil e Militar efetuarão as devidas intervenções legais” (SÃO PAULO (Estado), 2014).

604 “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (BRASIL, 1988).

Aqui, relevam dois aspectos: primeiro, que, sob um ponto de vista técnico-policial:

O principal objectivo que orienta estrategicamente a ação do Estado perante cenários de alteração de ordem pública consiste na gestão dos níveis de violência, por forma, a que a situação retorne ao estado de normalidade o mais rapidamente possível. Desta forma, entrou-se numa era em que surgiu a tentativa de gerir os níveis de violência como principal forma de resposta a esse tipo de fenómenos. Para alcançar este objetivo, os Estados perante cenários de violência pública podem adoptar uma de duas posições, ou assumem uma postura meramente reactiva perante os focos de violência ou, optam por uma estratégia de gestão dos níveis de violência⁶⁰⁵.

Outro aspecto relevante é o da discricionariedade administrativa e seus limites. Se, por um lado, é evidente que a “aplicação das medidas de polícia das manifestações [...] envolve sempre o exercício da discricionariedade administrativa”⁶⁰⁶, por outro, no

atual estágio de concepção da discricionariedade administrativa, ou seja, como forma específica de aplicação do Direito em que são atribuídos poderes decisórios à Administração Pública, vinculados que se encontram a princípios constitucionais outros, como imparcialidade, proporcionalidade, razoabilidade, moralidade, intercepta-se tal figura com as relações especiais no que diz respeito à ampliação das competências dos centros de poder que lhe são respectivos⁶⁰⁷.

A enumeração tal como constante das leis é, ao mesmo tempo, juridicamente desnecessária e democraticamente pedagógica. Desnecessária porque nada acresce ou restringe do que já deveria ser feito com fundamentos extraídos diretamente da CRFB, e respeitados os limites da discricionariedade e a técnica

605 FELGUEIRAS, 2009, p. 147. Daí decorre, por exemplo, que: “Under negotiated management policing [...], arrests are used only as a last resort and then are used selectively, only against those who violate the law. Participants in nonviolent civil disobedience are not arrested immediately, but are informed repeatedly that they are breaking the law (often by trespassing) and given every opportunity to desist [...]. Arrests deemed necessary are carried out in an orderly manner designed to avoid injuring the demonstrators and with proper documentation” (MCPHAIL, 1998, p. 53, tradução nossa).

606 SÉRVULO CORREIA, 2006, p. 96-7.

607 SILVA, C., 2009, p. 158-9.

policia da gestão dos níveis de violência. Pedagógica porque explicita algo sobre o que as autoridades públicas e manifestantes poderiam ter dúvidas.

Analisado sob este viés pedagógico, contudo, a listagem das hipóteses de intervenção estatal enseja desconfiança, por não estabelecer (1) a relevância da lesão ou perigo de lesão aos direitos protegidos que deve ser obstada pelas autoridades públicas; e (2) as medidas administrativas que poderão ou não poderão ser adotadas. Por exemplo: o risco de enfrentamento entre alguns manifestantes de duas manifestações com ideias opostas realizadas a quinhentos metros uma da outra pode, por este motivo, ensejar a dissolução da que foi posteriormente convocada? Injúrias proferidas podem justificar a dissolução de uma manifestação, sob o fundamento de violarem a dignidade da pessoa humana (honra)? Uma manifestação que derrame um pouco de tinta vermelha sobre a via pública (causando danos ao patrimônio público) com o fim de representar a repressão policial contra os manifestantes poderia sofrer intervenção estatal? Um único representante que tenha praticado ilícitos como a quebra de uma vidraça autoriza a autoridade pública a determinar a dissolução da manifestação?

É evidente que as respostas a todas as perguntas são: não.

Disto decorre que o efeito pedagógico existe, porém o conteúdo que se pretende transmitir pela enumeração das hipóteses de intervenção policial é contrário ao espírito da CRFB. Para que a questão seja colocada no rumo correto, haverá que se fazer ao menos duas observações: (1) a lesão ou perigo de lesão insignificantes ou que podem ser punidos posteriormente não autorizam a intervenção estatal; e (2) deve haver uma ideia de graduação, decorrente da proporcionalidade em sentido estrito, das medidas estatais, possibilitando-se a dissolução apenas em último caso, quando não for possível coibir o dano ou perigo de dano relevante de outras formas:

Preferencialmente à dissolução da reunião ou manifestação, a polícia deve adotar, sempre que possível, as chamadas medidas menos ablativas (ou, simplesmente, medidas-menos). [...] A “medida-menos” clássica é a apreensão (por exemplo, de cartazes com conteúdo agressivo ou ofensivo). A dissolução pode ter lugar mesmo depois da exclusão de participantes perturbadores, quando se verificarem perturbações duradouras que não possam ser eliminadas por meio de medidas mais suaves (por exemplo, ordem de abandono de local. O cerco temporário da reunião pelas forças policiais só pode ser admitido por curto espaço de tempo e quando se verificarem circunstâncias específicas, como último meio para a prevenção do perigo (por exemplo,

impedir a prática de crimes que põem em causa a paz pública). [...] Se forem de recar atos violentos da multidão e se estes não puderem ser impedidos ou reprimidos por outros meios policiais, poderá ser lícita a detenção, por curto espaço de tempo, das pessoas em causa, a fim de impedir a concentração da multidão e, assim, a prática de atos violentos. Com vista a impedir ações posteriores ilegais, também poderá ser considerada a chamada detenção de passatempo, na qual participantes (violentos) na reunião ou manifestação são levados pela polícia para um local afastado⁶⁰⁸.

A lei mineira adotou solução que, de certa forma, graduou as possíveis intervenções estatais, ao estabelecer que “os agentes públicos a que se refere o *caput* poderão ordenar a retirada da máscara, venda ou cobertura que oculte a face” (art. 2º, § 1º)⁶⁰⁹. A lei, contudo, refere-se apenas aos exercícios masscarados do direito fundamental de reunir-se pacificamente, e não estabelece medidas graduações adicionais.

4.4.4 Designação de local

A Lei Municipal de Porto Velho 1.566, de 2004, tem disposição única dentre as leis identificadas; ela estabelece que a “Praça Marechal Rondon fica designada como local permanente de reuniões populares, aberta à manifestação livre, de qualquer cidadão, independente de licença de autoridade” (art. 1º)⁶¹⁰.

Esta designação de local assemelha-se muito à fixação das “praças destinadas a comício”, estabelecida pelo art. 3º, *caput*, da Lei 1.207, de 1950⁶¹¹.

608 SOUSA, 2011, p. 164-5. António Francisco de Sousa refere-se ao caso português, e não ao brasileiro. No Brasil, seria certamente inadmissível a “detenção de passatempo”, e a “detenção” somente seria lícita por curtíssimo espaço de tempo (caso contrário, representaria intervenção ilícita sobre a liberdade de locomoção). A adoção de qualquer uma dessas medidas deve ser objeto de escrutínio estrito dos órgãos de controle.

609 “Art. 2º A pessoa com máscara, venda ou qualquer cobertura que oculte a face é obrigada a se identificar quando solicitado por policial em serviço ou por servidor público no exercício do poder de polícia. § 1º Havendo fundado receio de dano ao livre exercício do direito de reunião e manifestação, ao caráter pacífico do evento ou à segurança das pessoas e do patrimônio, facilitado pela ocultação da face, os agentes públicos a que se refere o *caput* poderão ordenar a retirada da máscara, venda ou cobertura que oculte a face [...]” (MINAS GERAIS, 2014).

610 PORTO VELHO, 2004.

611 “Art. 3º No Distrito Federal e nas cidades a autoridade policial de maior categoria, ao começo de cada ano, fixará as praças destinadas a comício [...]” (BRASIL, 1950).

No Capítulo 2.2.3, acima, já se concluiu que a única interpretação desta norma que se compatibiliza com a CRFB é a de que nos locais designados, a realização de reunião terá precedência sobre qualquer outra atividade. O mesmo raciocínio deve se aplicar também à lei municipal de Porto Velho.

4.4.5 Aviso prévio

Os seguintes Estados e Municípios regulamentaram o aviso prévio, por lei: Alagoas⁶¹², Amazonas⁶¹³, Mato Grosso⁶¹⁴, Rio de Janeiro (Estado)⁶¹⁵, São Paulo⁶¹⁶ (Estado), e São Paulo (Município)⁶¹⁷.

612 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] IV — mediante prévio aviso à autoridade policial. [...] § 2º Para os fins do inciso V do caput, a comunicação deverá ser feita à delegacia em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para manifestação de pensamento” (ALAGOAS, 2015).

613 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] VI — mediante prévio aviso à autoridade pública pertinente. [...] § 2º Para os fins do inciso VI do caput, a comunicação deverá ser feita à Prefeitura e à delegacia ou batalhão em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para manifestação de pensamento. [...] § 4º Considera-se comunicada a autoridade pública quando a convocação para a manifestação de pensamento ocorrer com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas” (AMAZONAS, 2014).

614 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] V - mediante prévio aviso à autoridade policial. [...] § 2º Para os fins do inciso V do caput, a comunicação deverá ser feita à delegacia em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para manifestação de pensamento” (MATO GROSSO, 2014).

615 “Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido: [...] V - mediante prévio aviso à autoridade policial. [...] § 2º - Para os fins do inciso V do caput, a comunicação deverá ser feita à delegacia em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para manifestação de pensamento. [...] § 4º — Para os fins do inciso V do caput deste artigo a comunicação deverá ser feita ao batalhão em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para a manifestação de pensamento; § 5º — Considera-se comunicada a autoridade policial quando a convocação para a manifestação de pensamento ocorrer através da internet e com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas” (RIO DE JANEIRO (Estado), 2013).

616 “Artigo 4º - As manifestações e reuniões em locais e vias públicas, inclusive organizadas através das redes sociais, na Internet, conforme previsão constitucional, deverão ser previamente comunicadas às Polícias Civil e Militar, na forma de regulamento expedido pela Secretaria da Segurança Pública” (SÃO PAULO (Estado), 2014).

617 “Art. 1º A realização de passeatas, desfiles ou outro tipo de concentração popular nas vias públicas do Município de São Paulo, nos dias úteis e no horário comercial, dependerá de prévio aviso à Companhia de Engenharia de Tráfego - CET. Art. 2º Os organizadores da manifestação deverão apresentar à CET, (vetado) a data, horário e roteiro das vias a serem percorridas e assumirão pessoalmente a responsabilidade por danos ao patrimônio público e privado que eventualmente venham a ser cometidos pelos participantes do evento” (SÃO PAULO (Município), 1996b); “Art.

A exigência constitucional de aviso prévio já foi profundamente analisada no Capítulo 2.3, em que se concluiu que ela pode ser regulamentada por lei local, desde que não estabeleça sanções aos reunidos não-promotores (tais como interdição ou dissolução da reunião).

As leis acima citadas dispuseram sobre a autoridade competente para receber o aviso (apenas Polícia Civil, nos casos de Alagoas e Mato Grosso; apenas Polícia Militar, no caso do Estado do Rio de Janeiro; apenas Companhia de Engenharia de Tráfego, no caso do Município de São Paulo; Polícia Civil e Polícia Militar, no caso do Estado de São Paulo; Polícia Civil, Polícia Militar ou Prefeitura, no caso do Amazonas).

A primeira questão a ser enfrentada é o conflito entre as leis paulistas e paulista: um promotor que deseje realizar uma manifestação no Município de São Paulo deve avisar à Companhia de Engenharia de Tráfego, à Polícia Civil ou à Polícia Militar? Evidentemente, a diversidade de autoridades competentes deve servir unicamente para facilitar o aviso, e jamais para deixá-lo mais complexo; ou seja: a escolha da autoridade competente deve ser do promotor.

Outra questão relevante é a designação tão somente da Polícia Militar como competente para recebimento do aviso prévio (como ocorreu na lei estadual do Rio de Janeiro). Isto porque: “Correntes ideológicas alinhadas mais à esquerda tendem a enxergar os órgãos das polícias militares, responsáveis pela defesa do bem jurídico constitucional da segurança pública (art. 144 CF), com certa ‘desconfiança’, para expressá-lo de maneira eufemística”⁶¹⁸. Por isto não é absurdo imaginar que a exclusividade de um ente do qual se “desconfia” estimulará a própria prática do aviso. Melhor seria, diferentemente, estabelecer ao menos duas opções para aviso, sendo ao menos uma delas civil (cabendo à autoridade estatal recebedora, imediatamente, disseminar a informação).

1º Toda manifestação pública na Avenida Paulista, que prejudique a livre circulação de veículos automotores, dependerá de prévio aviso à Companhia de Engenharia de Tráfego do Município de São Paulo - CET. § 1º O prévio aviso será feito pelos organizadores da manifestação (vetado), informando a data, o horário e o trecho a ser utilizado. [...] Art. 2º É desnecessário o prévio aviso previsto no artigo anterior, quando as manifestações ocorrerem aos sábados, domingos e feriados, bem como nos dias úteis, das 21:00 horas até as 7:00 horas do dia seguinte” (SÃO PAULO (Município), 1996c).

618 MARTINS, L., 2017, p. 434.

A terceira e última questão diz respeito à já mencionada norma do art. 45 do Decreto Presidencial 62.127, de 1968⁶¹⁹, que estabelece a competência da autoridade de trânsito para conceder “autorização” (neste trabalho entendida, em regra, como competência para recebimento do aviso prévio). Assim, mesmo onde as leis locais não estabeleçam especificamente a autoridade de trânsito como competente para o recebimento do aviso, ela o será. Nestes casos, caberá ao responsável pela convocação escolher a quem avisar.

Duas leis (Amazonas e Estado do Rio de Janeiro) também dispuseram sobre o prazo de antecedência exigido: quarenta e oito horas.

Como já se afirmou no Capítulo 2.3, este prazo (inferior ao de setenta e duas horas estabelecido em esparsas normas nacionais) é razoável, e dispensa justificativa.

4.4.6 Cobrança pelos custos das medidas administrativas de proteção

Apenas a Lei do Município de Recife 18.287, de 2016⁶²⁰, tratou da cobrança dos custos das medidas administrativas de proteção à reunião, porém a excepcionou quanto os custos decorrerem de manifestações, em geral (art. 1º, III).

Isto suscita, porém, a questão: a Administração Pública pode cobrar os custos para proteção estatal de uma manifestação? Em regra, não.

Apenas em uma situação excepcional cogita-se da possibilidade de cobrança: quando os promotores da manifestação intencionalmente deixam de

⁶¹⁹ “Art. 45. A realização de qualquer ato público, que interfira no trânsito, dependerá de prévia autorização da autoridade de trânsito” (BRASIL, 1968).

⁶²⁰ “Art. 1º Fica a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Município (CTTU) autorizada a cobrar pelos custos operacionais de serviços prestados, relativos à operação do sistema viário, decorrentes da realização de eventos realizados em via aberta à circulação, inclusive seus ensaios, ou em locais fechados cujos reflexos possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança. [...] Art. 2º Excetua-se do pagamento dos custos operacionais os eventos exclusivamente de caráter: I - religioso; II - político-partidário; III - social, quando promovido por entidade declarada de utilidade pública, conforme legislação em vigor; IV - manifestações públicas, através de passeatas, desfiles ou concentração popular que tragam uma expressão pública de opinião sobre determinado fato; V - manifestações de caráter cívico de notório reconhecimento social. Parágrafo único. Não farão jus à gratuidade mencionada no “caput” deste artigo as atividades que tenham comercialização de bens ou serviços, shows artísticos, exposição de marcas e/ou logotipos visando divulgação comercial de produtos ou serviços” (RECIFE, 2016).

realizar o aviso, mesmo quando este é possível. Esta questão já foi tratada no Capítulo 4.2.1, acima, e aqui cabe reafirmar apenas que, a rigor, nem mesmo seria necessária a previsão legal para tanto — uma vez que a falta de aviso, quando este é possível (ou seja: quando a reunião não for espontânea), caracteriza ilicitude, ensejando a responsabilização civil. A previsão em lei, no entanto, pode ter efeito pedagógico, coibindo o promotor que, mesmo podendo fazer a aviso, cogite de não o fazer.