

O DIREITO CONSTITUCIONAL DE REUNIÃO

JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO
Promotor Público

SUMÁRIO: 1 — O direito de reunião: conceito e elementos. 2 — Princípios orientadores da liberdade de reunião. 3 — Requisitos do direito de reunião. 4 — Proteção jurisdicional do direito de reunião. 5 — O direito de reunião como técnica de liberdade. 6 — Conclusões.

1. O DIREITO DE REUNIÃO: CONCEITO E ELEMENTOS

A Constituição Federal assegura a todos, brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, o livre exercício do direito de reunião. Com efeito, preceitua o artigo 153, § 27, do Estatuto Constitucional que "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."

Trata-se de norma constitucional de aplicabilidade imediata, embora de eficácia contida, segundo o magistério de José Afonso da Silva que estabeleceu, em preciosa monografia, uma classificação tricotômica das normas constitucionais (v. "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", pág. 100, 1968 — O autor trata expressamente do preceito constitucional referente ao direito de reunião).

Isso, na verdade, significa que o preceito constitucional poderá, mediante processo de normatividade ulterior, sofrer restrições no âmbito de sua eficácia, eis que lícito será ao legislador determinar os casos em que o exercício do direito de reunião ficará subordinado.

- a) à prévia comunicação à autoridade;
- b) ou à prévia designação, por esta, do local da reunião.

Em que consiste, porém, o direito de reunião?

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, reunião é "o agrupamento de pessoas, organizado, porém, descontínuo, destinado à manifestação de idéias" (v. "Comentários à Constituição Brasileira", vol. III, pág. 122).

Pontes de Miranda, a seu turno, conceitua **reunião** como "a aproximação — espacialmente considerada — de algumas ou de muitas pessoas, com o fim de informar-se, de esclarecer-se e de adotar opinião..." (v. "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969", tomo V, pág. 596).

Verifica-se, das definições apontadas, que cinco são os elementos da reunião:

a) **elemento pessoal:** pluralidade de participantes (possuem legitimação ativa ao exercício do direito de reunião os brasileiros e os estrangeiros aqui residentes, estes enquanto não expulsos ou extraditados);

b) **elemento temporal:** a reunião é necessariamente transitória, sendo, portanto, descontínua e não-permanente, podendo efetuar-se de dia ou de noite;

c) **elemento intencional:** a reunião tem um sentido teleológico, finalisticamente orientado. Objetiva um fim, que é comum aos que dela participam;

d) **elemento espacial:** o direito de reunião se projeta sobre uma área territorialmente delimitada. A reunião, conforme o lugar em que se realiza, pode ser **pública** (vias, ruas e logradouros públicos) ou **interna** (residências particulares, v. g.);

e) **elemento formal:** a reunião pressupõe organização e direção, embora precárias.

2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA LIBERDADE DE REUNIÃO

O direito de reunião é disciplinado, além do texto constitucional, pela Lei Federal n. 1.207, de 25 de outubro de 1950.

Os princípios estabelecidos por essa lei, a propósito da liberdade de reunião, são os seguintes:

a) nenhum agente do Poder Executivo, qualquer que seja o pretexto, poderá intervir em reunião pacífica, sem armas, convocada para fim lícito;

b) a infringência desse dever, que é de abstenção, constitui crime, sujeitando o agente do Poder Executivo à pena de **seis meses a um ano de reclusão**, além de perda do seu cargo ou função pública;

c) caberá à autoridade policial impedir a reunião, se convocada a mesma para a prática de ato **proibido por lei** (não por simples portaria ministerial ou por outras normas jurídicas secundárias), comunicando, ao juiz competente, os motivos da suspensão ou impedimento da assembléia.

Neste caso, o juiz ouvirá o promotor da reunião, ao qual dará o prazo de dois dias para defesa. Em igual prazo, deverá a autoridade judiciária decidir a questão, cabendo, de sua sentença, recurso de apelação, com efeito meramente devolutivo.

Na hipótese de a autoridade policial, a despeito de proibir a reunião, **não comunicar** os seus motivos ao juiz competente, no prazo de dois dias, poderá o promotor da assembléia impetrar, desde logo, mandado de segurança;

d) a autoridade policial, ao designar o local para a reunião, **não** poderá fixá-lo de forma que a frustre ou a impossibilite.

Preceitua a Lei n. 1.207, de 1950, que se a fixação se fizer em lugar inadequado, que frustre o direito de reunião, qualquer um poderá reclamar à autoridade policial para que altere o local designado. Em havendo recusa, o reclamante poderá impetrar mandado de segurança, junto ao juiz competente, para que lhe assegure o exercício do direito de reunião;

e) as praças destinadas a atos comiciais deverão ser relacionadas pela autoridade policial ao começo de cada ano, dando publicidade a essa fixação;

f) a celebração de comício, em praça pública e fixada para tal fim, independe de licença da autoridade policial;

g) a Polícia só intervirá para assegurar aos que vão participar da reunião o livre exercício desse direito.

3. REQUISITOS DO DIREITO DE REUNIÃO

O direito de reunião constitui, como se viu, faculdade constitucionalmente reconhecida e atribuída a brasileiros e estrangeiros residentes no País.

A proteção constitucional, para que se torne efetiva, condiciona o exercício do direito de reunião a três requisitos:

a) reunião sem armas;

b) reunião com fins lícitos;

c) comunicação prévia à autoridade competente e realização nos locais por ela designados, nos termos da lei específica.

A reunião, como assembléia de pessoas agrupadas transitoriamente para determinado fim lícito ou não defeso em lei, há de ser **pacífica**. Daí a exigência constitucional de que se realize **sem armas**.

A exceção da Constituição Imperial de 1824, que era omissa, as demais constituições republicanas que o Brasil já teve sempre contemplaram o direito público subjetivo de reunião, estabelecendo invariavelmente que a todos é lícito reunirem-se livremente, **desde que sem armas**.

A reunião armada não pode ser considerada pacífica, motivo pelo qual deve ser impedida e suspensa pela autoridade policial se **todos** os que dela forem participar portarem armas.

Contudo, 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 assembléia, que se realizará e prosseguirá normalmente com os que se acharem desarmados.

Adverte Pontes de Miranda que "... a polícia não pode proibir a reunião, ou fazê-la cessar, pelo fato de um ou alguns dos presentes estarem armados. As medidas policiais são contra os que, por ato seu, perderem o direito a reunirem-se a outros, e **não contra os que se acham sem armas**. Contra esses, as medidas policiais são contrárias à Constituição e puníveis segundo as leis" (**grifei** — op. cit., vol. V, pág. 604).

A reunião, por outro lado, para que mereça a tutela constitucional, deverá ter fins lícitos e não vedados por lei.

Os fins da reunião poderão ser de múltipla índole, tanto de natureza cultural como política, social ou religiosa.

A assembléia destinada a promover propaganda de guerra, processos violentos para subverter a ordem política e social, fomentar preconceitos de raça ou de cor, ofender os bons costumes, ameaçar a ordem pública, menosprezar a dignidade e os brios nacionais, perturbar a paz e causar desordem à tranquilidade pública, por exemplo, será considerada ilícita, sendo, assim, justa a sua proibição.

Sabe-se que, em relação ao direito de reunião, é excepcional a intervenção da autoridade pública. Na verdade, descabe, **em regra**, a interferência do Estado, através de seus agentes, **saivo** a) para garantir o exercício, pelos indivíduos, do direito de reunião; b) para dissolver as reuniões ilícitas e c) para preservar a ordem pública.

Além da atual, as Constituições Republicanas de 1891, 1934 e 1946 também estabeleciam que o exercício do direito de reunião **independe** de autorização do Estado, não podendo intervir a autoridade policial senão para manter, assegurar ou restabelecer a ordem pública.

Assim sendo, verifica-se que a Polícia não tem o direito de intervir nas reuniões pacíficas, lícitas, em que não haja lesão ou perturbação da ordem pública. Não pode, em suma, proibi-las ou limitá-las. Assiste-lhe, apenas, a faculdade de vigiá-las e de, nos casos excepcionais, designar o local de sua realização. O que exceder tais atribuições, mais do que ilegal, será inconstitucional.

É dever, contudo, dos organismos policiais adotar medidas de proteção aos participantes da reunião, resguardando-os das tentativas de desorganizá-la e protegendo-os dos que a ela se opõem.

Por outro lado, conforme doutrina Pontes de Miranda, não é dado à Polícia analisar ou apreciar a conveniência da reunião — “A polícia não pode intervir sem que haja perturbação da ordem. **Simplex inconvnientes** 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**” (grifei — op. cit.) vol. V, pág. 603).

Finalmente, anote-se que o exercício do direito de reunião pode ser validamente suspenso durante a vigência do estado de sítio.

Com efeito, preceitua o artigo 155, § 2.º, “d”, da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que o estado de sítio, entre outras medidas coercitivas, autoriza a suspensão da liberdade de reunião, ainda que este direito se exerça pacificamente e sem armas.

4. PROTEÇÃO JURISDICIONAL DO DIREITO DE REUNIÃO

O direito de reunião se entrelaça intimamente com os direitos de locomoção física e de livre manifestação do pensamento.

A liberdade de locomoção física (direito de ir, vir, e permanecer) constitui **meio** para o exercício do direito de reunião, cujo **fim**, em última análise, é a manifestação do pensamento.

A ofensa ao exercício do direito de reunião enseja a utilização do mandado de segurança, ainda quando, por via reflexa, venha a ser atingida a liberdade de locomoção física (**direito-meio**). O habeas corpus, nesse caso particular, se torna inadmissível.

Já se decidiu, inclusive, que “o habeas corpus ampara única e diretamente a liberdade de locomoção. Ele se destina à estreita tutela da imediata liberdade física de ir e vir dos indivíduos, pertencendo ao âmbito do mandado de segurança as ofensas dos demais direitos líquidos, **mesmo**

quando apenas obliquamente venham a afetar a liberdade pessoal” (grifei — Revista dos Tribunais, 423/327).

Perfilha igual entendimento, a respeito, o douto Seabra Fagundes, para quem a liberdade de locomoção, quando não afetada direta e imediatamente, embora atingida por via oblíqua, é passível de proteção jurisdicional através do mandado de segurança, e não do habeas corpus (v. “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário”, pág. 258 — rodapé, n. 19).

Toda vez que o direito de ir, vir e permanecer for **meio** para o pleno exercício de outro direito, como o de reunião (direito-fim ou direito-escopo, na expressão de Pedro Lessa), e este sofrer ilegítima restrição com reflexos negativos sobre aquele, o controle jurisdicional se dará através do **writ** de mandado de segurança.

5. O DIREITO DE REUNIÃO COMO TÉCNICA DE LIBERDADE

O comício, o desfile, a procissão e a passeata são aspectos particulares do direito de reunião, punindo-os a lei quando seu objetivo for a propaganda subversiva (v. artigo 45, n. III, do Decreto-lei n. 898, de 29 de setembro de 1969).

Note-se, contudo, que o fim político da reunião, em si mesmo considerado, não autoriza a polícia a suspendê-la ou a nela intervir. O objetivo político não é, só por si, ilícito. Não pode o Estado, assim, mediante formulações apriorísticas, cercear a liberdade de reunião.

Pontes de Miranda assevera, com precisão, que “não é ilícito o fim político, por mais avançado ou reacionário, que seja...”, advertindo, ainda, que desde que os oradores, participantes da assembléia, se conformem com as regras constitucionais, “... a veemência deles, por maior que seja e por mais cruas que sejam as suas análises e as suas críticas, **não autoriza que se fira a liberdade de reunião**, nem a de pensamento, ligada, aí, a ela” (grifei — op. cit., vol. V, págs. 600 e 602).

O direito de reunião há de ser visto como instrumento da livre manifestação do pensamento, aí incluído o direito de se protestar.

Dada essa íntima correlação entre o direito de reunião e a liberdade de manifestação do pensamento é que ambos foram conjuntamente objeto de previsão normativa pela Emenda n. 1 à Constituição Americana, de 1787 (as 10 primeiras emendas formam o “Bill of Rights”, e foram propostas pelo Congresso a 25-9-1789, ultimando-se o seu processo de ratificação, pelos Estados-membros, em 15-12-1791).

A Primeira Emenda instituiu a proteção constitucional aos direitos de reunião e de livre manifestação do pensamento. Prescreveu que o Congresso não fará lei que restrinja a liberdade de palavra ou o direito do povo de reunir-se pacificamente.

O Ministro Hugo Lafayette Black, da Suprema Corte Americana, deixou consignado, em sua “Crença na Constituição” (Coletânea de três conferências que, em 1968, pronunciou na Faculdade de Direito da Universidade de Colúmbia), que acreditava profundamente nas franquias da

Primeira Emenda, vendo-as como salvaguardas indispensáveis da segurança e da prosperidade do País.

Abe Fortas, conhecido advogado americano, definiu bem os contornos do direito de reunião e do direito de protestar, em seu ensaio intitulado "Concerning Dissent and Civil Disobedience" — "Nossa Constituição protege, dentro de limites muito amplos, o direito de protestar e discordar. Generosamente protege o direito de as pessoas se organizarem para protestar e discordar. Amplamente protege o direito de reunião, de picket, de passeatas ou demonstrações de massa popular, contanto que tais atividades sejam pacíficas e os manifestantes cumpram os justos regulamentos exigidos para a proteção do público em geral..." (pág. 18). Mais além, adverte que se o direito de protestar, discordar ou reunir-se pacificamente for exercido de forma a violar leis válidas, causando, assim, prejuízos a outros, é indubitável que a Constituição **não** protegerá o manifestante.

Finalizando, esclarece Fortas que, "assim, o cidadão tem protegido, pela Constituição, o direito de crítica, mesmo que descomedida; de protesto, mesmo que violento; de trazer outros para a sua causa; e, em conjunto, reunir-se pacificamente. O Estado deve não só respeitar esses direitos como se abster de punir o seu exercício... O Estado está obrigado, se preciso for, a enviar tropas policiais ou militares **para proteger** a passeata..." (grifei — pág. 20).

6. CONCLUSÕES

Concluindo — a) O direito de reunião constitui faculdade constitucionalmente assegurada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País;

b) os agentes públicos não podem, sob pena de responsabilidade criminal, intervir, restringir, cercear ou dissolver reunião pacífica, sem armas, convocada para fim lícito;

c) o Estado tem o dever de assegurar aos indivíduos o livre exercício do direito de reunião, protegendo-os, inclusive, contra aqueles que são contrários à assembléia;

d) o exercício do direito de reunião independe e prescinde de licença de autoridade policial;

e) a interferência do Estado nas reuniões legitimamente convocadas é excepcional, restringindo-se, em casos particularíssimos, à prévia comunicação do ato à autoridade ou à prévia designação, por ela, do local da assembléia;

f) o controle jurisdicional sobre atos que lesem ou ameacem de lesão o regular exercício do direito de reunião se processa através do mandado de segurança, ainda que, por via oblíqua, a liberdade de locomoção física venha a ser atingida;

g) a liberdade de locomoção pessoal constitui direito-meio em relação ao direito de reunião, o qual, por sua vez, tem por escopo a livre manifestação do pensamento;

h) o direito de reunião, permitindo o protesto, a crítica e a manifestação de idéias e pensamento, constitui instrumento de liberdade dentro do Estado Moderno.