

15/12/2020

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**RECTE.(S)** : SINDICATO UNIFICADO DOS TRABALHADORES PETROLEIROS PETROQUIMICOS QUIMICOS E PLASTICOS DOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE SINDIPETRO  
**RECTE.(S)** : COORDENAÇÃO NACIONAL DE LUTAS - CONLUTAS  
**RECTE.(S)** : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU  
**ADV.(A/S)** : RAQUEL DE OLIVEIRA SOUSA E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO  
**ADV.(A/S)** : ARISTEU CESAR PINTO NETO  
**RECDO.(A/S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SINDICATOS FEDERACOES ASSOCIACOES CENTRAIS SINDICAIS ORGAOS CLASSISTAS E ENTIDADES AFINS DO ESTADO DE SERGIPE - SINTES  
**ADV.(A/S)** : MARIA DA CONCEIÇÃO BEZERRA  
**INTDO.(A/S)** : COMISSAO PASTORAL DA TERRA - CPT  
**ADV.(A/S)** : MARTA PINTO DOS ANJOS  
**INTDO.(A/S)** : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM  
**ADV.(A/S)** : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER E OUTRO(S)  
**INTDO.(A/S)** : ARTIGO 19 BRASIL  
**ADV.(A/S)** : CAMILA MARQUES BARROSO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : CONECTAS DIREITOS HUMANOS  
**ADV.(A/S)** : MARCOS ROBERTO FUCHS  
**INTDO.(A/S)** : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO

RE 806339 / SE

PAULO

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DE MANIFESTAÇÃO. DIREITO DE REUNIÃO E DE EXPRESSÃO. AVISO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. Em uma sociedade democrática, o espaço público não é apenas um lugar de circulação, mas também de participação. Há um custo módico na convivência democrática e é em relação a ele que eventual restrição a tão relevante direito deve ser estimada.

2. O aviso ou notificação prévia visa permitir que o poder público zele para que o exercício do direito de reunião se dê de forma pacífica e que não frustre outra reunião no mesmo local. Para que seja viabilizado, basta que a notificação seja efetiva, isto é, que permita ao poder público realizar a segurança da manifestação ou reunião.

3. Manifestações espontâneas não estão proibidas nem pelo texto constitucional, nem pelos tratados de direitos humanos. A inexistência de notificação não torna *ipso facto* ilegal a reunião.

4. A notificação não precisa ser pessoal ou registrada, porque implica reconhecer como necessária uma organização que a própria Constituição não exigiu.

5. As manifestações pacíficas gozam de presunção de legalidade, vale dizer, caso não seja possível a notificação, os organizadores não devem ser punidos por sanções criminais ou administrativas que resultem multa ou prisão.

6. Tese fixada: A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local.

ACÓRDÃO

**RE 806339 / SE**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 4 a 14 de dezembro de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, apreciando o tema 855 da repercussão geral, em dar provimento ao recurso extraordinário para afastar a condenação ao pagamento da multa cominatória e dos honorários fixados, invertendo-se, por conseguinte, a sucumbência, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (redator para o acórdão) vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Alexandre de Moraes, Luiz Fux (Presidente), Nunes Marques e Gilmar Mendes. Foi fixada a seguinte tese: “A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local”.

Brasília, 15 de dezembro de 2020.

Ministro **EDSON FACHIN**

**Redator para o acórdão**

*Documento assinado digitalmente*

05/04/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Pois não.

O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO) - Excelência, só uma questão de ordem, se possível: embora esteja presente aqui, há um pedido de adiamento dos *amici curiae* das outras partes, se seria apreciado agora ou não.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É dirigido ao Relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Estou sendo surpreendido. Atuo com as peças que estão no processo.

O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO) - É porque eles estavam presentes ontem, e a informação é de que peticionaram hoje e voltaram.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Quem pede o adiamento? Vossa Excelência tem procuração?

O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO) - Tenho nos autos, para falar em nome de uma das partes.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Pelo requerente. O que ele está dizendo é que ontem havia *amicus curiae*.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Quem está pedindo o adiamento? Quem pede o adiamento?

O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO) - Os *amici curiae*. Comunicaram-me também agora que houve o pedido de adiamento, e por dever meu de lealdade, como advogado, informar que há nos autos este pedido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Terceiros. Os trabalhos do Supremo precisam ter sequência, não podem ficar sujeitos a ponderações – e ponderações indiretas –, que sequer o terceiro, mediante advogado credenciado, veio à tribuna veicular o pleito.

**RE 806339 / SE**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - De maneira muito honesta até, da parte do advogado, mas o endereçamento é ao Relator.

O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO) - A informação é que estaria nos autos, Excelência. Há pedido, nos autos, oficialmente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Como são *amici curiae*, então, o Ministro-Relator está dizendo que, como Vossa Excelência sabe, os processos que não terminaram no dia podem ter o julgamento da sessão subsequente, então os advogados estão avisados.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Adota-se antecedência alargada.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Claro, alargada. E foi, exatamente - assim que terminou a sessão, recolocamos -, publicado que estaríamos hoje a chamar todos os processos de ontem.

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : **SINDICATO UNIFICADO DOS TRABALHADORES PETROLEIROS PETROQUIMICOS QUIMICOS E PLASTICOS DOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE SINDIPETRO**  
**RECTE.(S)** : **COORDENAÇÃO NACIONAL DE LUTAS - CONLUTAS**  
**RECTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU**  
**ADV.(A/S)** : **RAQUEL DE OLIVEIRA SOUSA**  
**RECDO.(A/S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SINDICATOS FEDERACOES ASSOCIACOES CENTRAIS SINDICAIS ORGAOS CLASSISTAS E ENTIDADES AFINS DO ESTADO DE SERGIPE - SINTES**  
**ADV.(A/S)** : **MARIA DA CONCEIÇÃO BEZERRA**  
**INTDO.(A/S)** : **COMISSAO PASTORAL DA TERRA - CPT**  
**ADV.(A/S)** : **MARTA PINTO DOS ANJOS**  
**INTDO.(A/S)** : **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM**  
**ADV.(A/S)** : **MAURÍCIO STEGEMANN DIETER E OUTRO(S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ARTIGO 19 BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **CAMILA MARQUES BARROSO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONECTAS DIREITOS HUMANOS**  
**ADV.(A/S)** : **MARCOS ROBERTO FUCHS**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Paulo Timponi Torrent:

A União formalizou interdito proibitório objetivando a prolação de decisão judicial a inviabilizar a prática de esbulho

**RE 806339 / SE**

ou turbação, por parte das entidades recorrentes, sobre a área correspondente a trecho da BR-101 localizado no Município de Propriá/SE (folha 2 a 6).

O Juízo acolheu a pretensão, nos seguintes termos (folha 333 a 346):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. INTERDITO PROIBITÓRIO. DIREITO DE REUNIÃO. CONTORNOS ESTATUÍDOS PELO ART. 5º, XVI, DA CF/88. EXTRAVASAMENTO. ABUSO DE DIREITO. PROCEDÊNCIA.

[...]

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para ratificar integralmente a liminar e condenar as entidades requeridas no pagamento da multa fixada pelo provimento de urgência, diante de seu descumprimento, incidindo juros de mora (0,5% por cento ao mês) e correção desde o fato lesivo. Por igual, comino, para o caso de nova ameaça de turbação ou esbulho que interfira no uso regular do local descrito pela inicial, multa diária no valor de R\$ 20.000,00 para cada uma das entidades rés.

Condeno as demandadas nas custas, *pro rata*, e em honorários, estes fixados em R\$ 3.000,00 (três mil reais), para cada uma delas.

O Sindicato Unificado dos Trabalhadores Petroleiros, Petroquímicos e Plásticos nos Estados de Alagoas e Sergipe – SINDIPETRO AL/SE, a Coordenação Nacional de Lutas – CONLUTAS e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU recorreram da sentença.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento da apelação cível nº 2008.85.00.001051-3, assentou o caráter não absoluto do direito de reunião, considerada a ausência de aviso prévio. Manteve astreintes a fim de compelir os recorrentes a

**RE 806339 / SE**

dissolverem a manifestação na BR-101, no Município mencionado. Eis a ementa do julgado (folhas 540 e 541):

CONSTITUCIONAL. SINDIPETRO, PASTORAL DA TERRA (CONLUTAS) E UNIÃO FEDERAL. POSSÍVEL COLISÃO DE PRINCÍPIOS: ART. 5º, XV E XVI DA CF/88. PONDERAÇÃO, E PROCESSUAL CIVIL: NULIDADE DA CITAÇÃO. INEXISTÊNCIA. ART. 214, § 1º CPC. CONDIÇÕES DA AÇÃO. ATENDIMENTO. ASTREINTES DA SUCUMBÊNCIA. FIXAÇÃO COM RAZOABILIDADE. APELOS REJEITADOS.

1. Hipótese em que várias entidades planejaram e realizaram, manifestação, de caráter político, na BR 101, no Município de Própria-SE, sem aviso prévio às autoridades e, após manifesta proibição da União Federal, responsável pela garantia da livre locomoção de todos no território nacional.

2. Possível colisão de direitos fundamentais: reunião e livre locomoção: art. 5º, XV e XVI. Solução da sentença pela ponderação de princípios, por considerar-se que o direito de reunião não é absoluto, exigindo o aviso prévio para que as autoridades examinassem a conveniência e oportunidade no local que permite o exercício da locomoção e que seria comprometido.

3. Fixação de astreinte (multa) para dissuasão da manifestação no local preferido em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por entidade, que não impediu a tentativa de desobediência da ordem judicial e de ônus de sucumbência de R\$ 3.000,00 (três mil reais), também por entidade. Razoabilidade.

4. A astreinte tem por escopo compelir a parte a cumprir a ordem judicial, no caso à obrigação de não fazer. O descumprimento da ordem implica a cobrança da multa imposta, pois, como observou CARNELLUTTI: '... o homem é livre até para realizar um ato contra a lei, em vez de agir de acordo com ela, podendo escolher entre a



**RE 806339 / SE**

obediência ou a desobediência da lei, mas não pode evitar as conseqüências dessa desobediência, daí porque a liberdade é freada com a responsabilidade".

5. Apelos rejeitados. Sentença mantida por seus próprios fundamentos".

Embargos declaratórios desprovidos – folha 576 a 579.

No recurso extraordinário – folha 612 a 628 –, interposto com base na alínea “a” do permissivo constitucional, os recorrentes apontam transgressão ao artigo 5º, inciso XVI, da Constituição Federal.

Sob o ângulo da repercussão geral, articulam com o alcance de direito fundamental de reunião e ressaltam as conseqüências sociais da decisão impugnada, ante o grande número de manifestações realizadas no País.

No mérito, afirmam inexistir previsão de intimação formal e pessoal da autoridade pública, para o exercício do direito de reunião. Aludem à pertinência da informação veiculada em outros meios de comunicação, desde que suficiente à ciência do Poder Público. No caso, dizem observada a exigência, porquanto demonstrado o conhecimento da Polícia Rodoviária Federal, a qual esteve presente no evento. Salientam a impossibilidade do exame de conveniência do Poder Executivo acerca da associação de pessoas em locais públicos (folha 622 a 625). Postulam o afastamento das penalidades estabelecidas no pronunciamento atacado (folha 628).

Nas contrarrazões, a União aponta, preliminarmente, a ausência de repercussão geral da controvérsia, a deficiência na fundamentação do recurso e a inviabilidade de reapreciação do conjunto fático-probatório (folha 651 a 653). No mérito, evoca a literalidade do preceito constitucional em discussão, salientando mostrar-se inafastável a prévia comunicação ao

**RE 806339 / SE**

Poder Público (folha 654).

Em 8 de outubro de 2015, o Supremo concluiu pela repercussão geral do tema, em acórdão assim ementado:

LIBERDADE DE REUNIÃO AUTORIDADE  
COMPETENTE PRÉVIO AVISO ARTIGO 5º, INCISO XVI,  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ALCANCE RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO REPERCUSSÃO GERAL  
CONFIGURADA.

Possui repercussão geral a controvérsia alusiva ao alcance da exigência de prévio aviso à autoridade competente como pressuposto para o exercício do direito versado no artigo 5º, inciso XVI, da Carta de 1988.

A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo desprovimento do recurso extraordinário. Sustenta a constitucionalidade do aviso prévio como pressuposto para o exercício do direito de reunião. Assevera imprescindível ser a comunicação prévia, expressa e formal. Frisa o dever de observância das balizas de segurança pública, bem assim de outros direitos igualmente fundamentais. Defende adequado o exame de conveniência da realização do ato, pela Administração Pública, quando em jogo a garantia de continuidade da prestação de serviço público, a liberdade de locomoção e a integridade física de transeuntes e participantes da manifestação. Propõe a fixação de tese com o seguinte teor:

O art. 5º, XVI, da Constituição estabelece os parâmetros para o exercício legítimo do direito de reunião em locais abertos ao público, devendo o Poder Público adotar os meios necessários para garantir a segurança dos participantes do evento e da população em geral. O aviso à autoridade competente deve ser prévio, expresso e formal.

**RE 806339 / SE**

Os pedidos de ingresso no processo, formalizados pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP e pelo espólio de Carlos Ramiro de Castro, foram indeferidos.

Vossa Excelência, em 25 de agosto de 2017, admitiu o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, a Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos e a organização Artigo 19 Brasil como interessados no processo.

Artigo 19 Brasil, por meio da petição/STF nº 60.151/2017, aludindo ao exercício da prerrogativa em jogo, aponta impertinente estabelecer restrições incompatíveis com as novas formas de comunicação e articulação coletivas. Destaca possível conferir-se concessões, admitindo-se, por exemplo, que convocações realizadas em mídias sociais, pela rede mundial de computadores, sejam equiparadas à notificação prévia. Articula com o risco de imposição de requisitos desproporcionais. Aponta como objetivo primordial do pressuposto constitucional em debate a cientificação das autoridades a respeito da ocorrência de eventos, de forma a permitir atuação voltada à preservação de direitos direta e indiretamente afetados pelo ato. Diz da necessidade de garantia das liberdades de reunião e expressão, ainda que materializadas em manifestações e protestos espontâneos, exceto quando o exercício desses direitos representar violação da ordem pública democrática.

É o relatório.

05/04/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

LIBERDADE DE REUNIÃO – AUTORIDADE COMPETENTE – PRÉVIO AVISO – ARTIGO 5º, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE. O exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar a interrupção do trânsito em rodovia.

Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. O acórdão impugnado foi disponibilizado no Diário da Justiça eletrônico em 18 de outubro de 2012 – folha 475. A peça, subscrita por profissional da advocacia habilitado, veio a ser protocolada no dia 6 do mês seguinte, no prazo assinado nos artigos 191 e 508 do diploma de regência, o Código de Processo Civil de 1973.

Observem o direito constitucionalmente assegurado:

Art. 5º [...]

[...]

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Cumpra ter presente a condição prevista ao término da cláusula constitucional. A reunião, em local aberto ao público, deve ser alvo de prévia comunicação à autoridade competente. No caso, isso não ocorreu.

Há mais a ser levado em conta: o inciso anterior ao XV revela livre a movimentação no território nacional em tempo de paz, podendo

**RE 806339 / SE**

qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens. A locomoção é um direito dos cidadãos em geral.

Pois bem, sem aviso e com a finalidade de haver repercussão ímpar, obstaculizando-se o trânsito, a reunião ocorreu, inviabilizando passagem, na rodovia BR-101. O objetivo visado não foi simplesmente o de proceder-se à reunião de integrantes do segmento profissional, mas, sim, breçar o tráfego em rodovia de grande movimento. Surgiu situação jurídica à margem da ordem constitucional, no que ocupada rodovia sem prévio aviso à autoridade competente, impedindo-se o fluxo de veículos, valendo notar que o transporte rodoviário de carga é a base da circulação da riqueza nacional.

Bem decidiram o Juízo federal e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Desprovejo o recurso extraordinário. Proponho a seguinte tese: “O exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar a interrupção do trânsito em rodovia.”

05/04/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhora Presidente, antes da proclamação final, farei algumas observações sem adiantar posição.

Este é um tema sobre o qual, em meu voto, me posicionei no sentido de ser matéria infraconstitucional, porque isso é uma questão de direito local, que disciplina situação local, com a devida vênia de quem entende de maneira diferente.

A Ministra **Rosa Weber** também assim votou no Plenário virtual, e, salvo engano de memória, também assim votaram o Ministro **Teori**, saudoso Ministro **Teori**, o Ministro **Ricardo** e a Ministra **Cármem Lúcia**.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Agora, Vossa Excelência me permite?

Melhor refletindo sobre essa questão e a partir do aprofundado voto do Ministro Marco Aurélio, realmente fiquei com dúvidas e também, tendo em conta a sustentação oral feita da tribuna, será que nós podemos submeter um direito fundamental, um direito magno, um direito de primeira grandeza, que eu direi, de reunião, uma formalidade burocrática, será que grupos mais vulneráveis, menos organizados, têm condições de cumprir essa formalidade?

Então, realmente, eu tenho dúvida, acho que é uma questão constitucional importante, e, *data venia*, penso, sem querer adiantar meu voto, precisa ser discutida aqui neste Plenário, salvo melhor juízo evidentemente.

Apenas estou manifestando, enfim, uma certa perplexidade com relação ao assunto.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Tecnicamente, sempre estive do lado de levar o jato d'água, e não de disparar o jato d'água, mas está em boas mãos, as do Ministro **Alexandre de Moraes**, o pedido de vista. Mas, como Sua Excelência não participou

**RE 806339 / SE**

do Plenário virtual, foi o Ministro **Teori Zavascki**, de saudosa memória, que votou. E votou no sentido de ser o tema matéria infraconstitucional, até pelo fato de Sua Excelência ter pedido vista. Eu votei no sentido de ser o tema matéria infraconstitucional, com a devida vênia e saudando a belíssima sustentação de nosso querido **bâtonnier**, Presidente, sempre Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, o Britto. Ele não citou, para não fazer propaganda, o filme Selma, que resgata toda essa história, comemorada e televisionada nos jornais na data de ontem, cujo tema é a marcha de Luther King.

Mas a questão é a seguinte: tenho muita preocupação com o fato de haver 5.570 municípios no Brasil. Como vamos engessar todas essas localidades? Essa é minha preocupação. Não estou adiantando voto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Claro! E apenas porque houve o pedido de vista.

Eu comungo desta posição também, sem adiantamento de voto, até porque há o pedido de vista.

Penso ser importante, como trouxe o Ministro Marco Aurélio, acentuando ser uma matéria que tende a, cada vez mais, inclusive, ter, ganhar foro de especial importância por causa de manifestações, de reuniões, que são públicas.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas lembremos dos **black blocs**.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Sim, mas a liberdade de manifestação e de reunião é da maior significação para uma democracia, a praça é do povo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – De qualquer forma, há uma realidade, constitucional: assegura-se o direito de reunião, mas condiciona-se o exercício desse direito à prévia comunicação à autoridade competente. Não é dado reescrever a Constituição Federal de 1988.

O voto foi curto, porque pensei que a matéria fosse tranquila, mas, nos tempos atuais, inclusive o relatório se mostrou maior do que o voto, nada mais é tranquilo.

**RE 806339 / SE**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Acho importante, realmente, ter vindo esse tema, como Vossa Excelência afirma, por causa do relevo de alguns temas, que antes nem talvez tivessem as dimensões ou podem vir a ter no período, e por isso a importância de ter sido trazido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Há de considerar-se, também, o princípio que está no inciso anterior, que é o XV do artigo 5º, revelador do direito de locomoção.

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO - Presidente, eu também gostaria de fazer um brevíssimo. Entendo perfeitamente as preocupações do Ministro Dias Toffoli, mas acho que há aqui, neste caso, que eu também pretendo estudar com mais calma, uma questão relevante suscitada da tribuna, que é saber se a não comunicação - não se exige autorização, portanto, há liberdade de manifestação -, mas o que está talvez em discussão, e subjacente à manifestação do Ministro Marco Aurélio, é se a não comunicação torna a manifestação ilícita. Acho que essa é a questão constitucional subjacente, e, aí, acho que de fato há uma relevância em se definir qual o princípio jurídico que vai reger esta matéria.

De modo que eu, pedindo todas as vênias ao Ministro Dias Toffoli, me alinho aos que acham que há repercussão geral.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, se entendesse lícita a reunião, não teria concluído da forma que concluí. Se o ato deve ser praticado segundo o figurino constitucional, não o sendo, merece a pecha de ilícito.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Presidente, permita-me apenas anotar, vou aguardar o voto-vista do eminente Ministro Alexandre de Moraes, mas apenas para deixar registrado que também, na minha percepção, o tema tem grandeza constitucional, repercussão indiscutível de uma questão constitucional, e eu subscrevo às inteiras a reflexão que o Ministro Ricardo Lewandowski acaba de fazer pela magnitude que o tema representa e pela compreensão se essa expressão "aviso prévio" significa, na verdade, na prática, a transformação em uma



**RE 806339 / SE**

autorização.

De modo que este é o problema, acho que isso tem uma estatura constitucional extremamente relevante e também, sem adiantar o voto, compreendo que o sentido desse aviso prévio deve ser interpretado em homenagem a esse direito fundamental, essencial numa sociedade democrática, que é o direito de reunir-se pacificamente.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339**

PROCED. : SERGIPE

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

RECTE.(S) : SINDICATO UNIFICADO DOS TRABALHADORES PETROLEIROS  
PETROQUIMICOS QUIMICOS E PLASTICOS DOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE  
SINDIPETRO

RECTE.(S) : COORDENAÇÃO NACIONAL DE LUTAS - CONLUTAS

RECTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU

ADV.(A/S) : RAQUEL DE OLIVEIRA SOUSA (4572/SE) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 1190/SE)

ADV.(A/S) : BRUNO SILVESTRE DE BARROS (00148373/RJ)

RECDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SINDICATOS FEDERACOES  
ASSOCIACOES CENTRAIS SINDICAIS ORGAOS CLASSISTAS E ENTIDADES AFINS DO  
ESTADO DE SERGIPE - SINTES

ADV.(A/S) : MARIA DA CONCEIÇÃO BEZERRA (0002444/SE)

INTDO.(A/S) : COMISSAO PASTORAL DA TERRA - CPT

ADV.(A/S) : MARTA PINTO DOS ANJOS (4658/BA)

INTDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM

ADV.(A/S) : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER E OUTRO(S) (PR040855/)

INTDO.(A/S) : ARTIGO 19 BRASIL

ADV.(A/S) : CAMILA MARQUES BARROSO (0325988/SP)

INTDO.(A/S) : CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)

INTDO.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), negando provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, e, neste julgamento, o Ministro Luiz Fux. Falou, pelo recorrente Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU, o Dr. Cezar Britto. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 5.4.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário

19/12/2018

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Recurso Extraordinário com repercussão geral, em que se analisa o alcance da exigência de prévio aviso à autoridade competente como pressuposto para o exercício do direito previsto no artigo 5º, XVI, da Constituição Federal, especialmente em situações em que há potencial prejuízo à liberdade de locomoção de terceiros (art. 5º, XV, da CF).

No caso em foco, organizou-se uma manifestação política intitulada "*Dia Nacional de Luta contra as mentiras do Governo Lula*", em protesto contra a condução do projeto de transposição do Rio São Francisco.

Tratou-se essencialmente de obstruir totalmente o fluxo da rodovia BR-101, em Propriá-SE, precisamente na ponte sobre o Rio São Francisco. Não houve prévia notificação a qualquer autoridade pública, mas tão somente a divulgação do ato em meios de comunicação ao público em geral. A União teve ciência dos fatos um dia antes da reunião, não por comunicação de seus organizadores, mas por intermédio do Ministério da Justiça, que enviou o Ofício 216/2008 da Regional do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Tampouco a Polícia Rodoviária Federal foi comunicada, sendo que tomou conhecimento da manifestação a partir do Boletim Ouro Negro, distribuído pelo Sindicato dos Petroleiros de Sergipe e Alagoas.

A União ajuizou interdito proibitório em que obteve, por decisão liminar, depois confirmada em sentença, tutela judicial para liberação da via e cominação de multa diária no valor de R\$ 20.000,00.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região manteve esse entendimento, realçando o prejuízo à livre circulação de pessoas pelo território nacional e a exigência de prévia notificação à autoridade competente.

As entidades recorrentes alegam que (a) houve ampla divulgação da

**RE 806339 / SE**

realização do evento por outros meios, como imprensa, cartazes, etc; (b) a ausência de prévio aviso à autoridade não tornaria ilícita a reunião, pois o Poder Público não tem legitimidade para exercer juízo de conveniência sobre a realização da reunião ou seu modo de ser.

Iniciado o julgamento, foi proferido voto pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, no qual Sua Excelência negou provimento ao recurso e propôs a enunciação da seguinte tese de repercussão geral: *O exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar a interrupção do trânsito em rodovia.*

É o relato do essencial.

Senhor Presidente, obviamente ninguém discute que o direito de reunião é um direito instrumental de um outro direito fundamental, que é a livre manifestação de pensamento, direito de expressão. E o direito de reunião, diferentemente do que era no seu nascedouro, que era um direito exercido de maneira estática, o direito de reunião, com o passar do tempo e, principalmente, de tempos para cá, não só no Brasil como no mundo, é um direito dinâmico, dinâmico no sentido de movimento, inclui o direito de passeata, o direito de carreatas. Ou seja, a reunião tornou-se móvel, hoje mais dificilmente se faz uma reunião estática, faz-se uma passeata, uma carreatas, se sai de um determinado ponto da cidade para outro ponto, e isso tudo, como a Constituição consagra, garante, é para que as pessoas possam manifestar livremente a sua opinião, a sua expressão. Portanto - parto dessa premissa -, o direito de reunião é um dos princípios basilares de um Estado democrático.

Na visão ocidental de Democracia, governo pelo povo e limitação no exercício do poder estão indissolavelmente combinados, sendo imprescindível a observância dos direitos e garantias individuais constitucionalmente consagrados, uma vez que, enquanto comandos proibitórios expressos direcionados ao Estado, têm por primordial finalidade o afastamento de indevida ingerência estatal no âmbito da esfera jurídica individual, impedindo o ferimento da dignidade humana, vida, liberdade, propriedade e intimidade (MANOEL GONÇALVES

**RE 806339 / SE**

FERREIRA FILHO. *Estado de direito e constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 16 e ss; JOSÉ ALFREDO OLIVEIRA BARACHO. Teoria da Constituição. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 15. n. 58. abr/jun. 1978; J. J. GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 541 e ss; PAOLO BARILE. *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. Bolonha: Il Molino. p. 13 e ss).

A real efetividade dos direitos e garantias individuais é imprescindível para a preservação do Estado de Direito (RAFAEL BIELSA. *Estudios de Derecho Público – Derecho Constitucional*. Tomo III. Buenos Aires: Arayú, 345), pois, conforme a sempre atual advertência de MADISON:

*“num governo livre, é preciso dar aos direitos civis a mesma garantia que aos direitos religiosos” (Federalist papers, LI).*

Exatamente nesse aspecto, o direito de reunião – que incluiu o *direito de passeata e carreata* – configura-se como um dos princípios basilares de um Estado Democrático, assim como a liberdade de expressão, pois não se compreenderia a efetividade de reuniões sem que os participantes pudessem discutir e manifestar suas opiniões livremente, tendo que se limitar apenas ao direito de ouvir, quando se sabe que o direito de reunião compreende não só o direito de organizá-la e convocá-la, como também o de total participação ativa.

A Constituição consagra que todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente, tratando-se, pois, de direito individual o coligar-se com outras pessoas, para fim lícito.

O direito de reunião é uma manifestação coletiva da liberdade de expressão, exercitada por meio de uma associação transitória de pessoas e tendo por finalidade o intercâmbio de ideias, a defesa de interesses, a publicidade de problemas e de determinadas reivindicações.

O mesmo raciocínio se aplica ao exercício do direito de reunião

**RE 806339 / SE**

durante movimentos grevistas. O surgimento da palavra *greve* deve-se a uma Praça de Paris, denominada *Place de Grève*, na qual os operários se reuniam quando paralisavam seus serviços com finalidades reivindicatórias, podendo ser definida como um direito de autodefesa, consistente na abstenção coletiva e simultânea do trabalho, organizadamente, pelos trabalhadores de um ou vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados.

O direito de greve, sob a ótica jurídica, portanto, se configura como *direito de imunidade* do trabalhador em face das consequências normais de não trabalhar, incluindo-se em seu exercício diversas situações de índole instrumental, para além do fato de o empregado *não trabalhar*, tais como o direito de reunião, atuação de piquetes pacíficos, passeatas, reivindicações em geral, a propaganda, coleta de fundos, “operação tartaruga”, “cumprimento estrito do dever”, “não colaboração”, etc. Há diversas espécies de greves permissíveis pelo texto constitucional, podendo os trabalhadores decretar *greves reivindicativas*, objetivando a melhoria das condições de trabalho, ou *greves de solidariedade*, em apoio a outras categorias ou grupos reprimidos, ou *greves políticas*, visando a conseguir as transformações econômico-sociais que a sociedade requeira, ou, ainda, *greves de protesto*.

A garantia plena e o efetivo exercício dos direitos de greve e reunião consistem em exigência nuclear do direito fundamental à livre manifestação de pensamento, sendo absolutamente necessários na efetivação da cidadania popular e fundamentais no desenvolvimento dos ideais democráticos.

A proclamação dos direitos individuais, entretanto, nasceu para reduzir a ação do Estado aos limites impostos pela Constituição, sem, contudo, desconhecer a obrigatoriedade de as condutas individuais *operarem dentro dos limites impostos pelo direito*, conforme salienta QUIROGA LAVIÉ (*Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1993. p. 123 e ss).

Os direitos e garantias individuais, conseqüentemente, não são absolutos e ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais

**RE 806339 / SE**

direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (*Princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas*) e, quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do *princípio da concordância prática ou da harmonização*, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (*contradição dos princípios*), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua, pois as democracias modernas, garantindo a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não consagram, pretendem, como lembra ROBERT DAHL, a paz e prosperidade da Sociedade como um todo e em harmonia.

Dessa maneira, como os demais Direitos Fundamentais, os direitos de reunião e greve são relativos, não podendo ser exercidos, em uma sociedade democrática, de maneira abusiva e atentatória à proteção dos direitos e liberdades dos demais, às exigências da saúde ou moralidade, da ordem pública, da segurança nacional, da segurança pública, da defesa da ordem e prevenção do crime, e do bem-estar da sociedade; como proclamam a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em seu artigo 29; o art. 21 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; o art. 15 da Convenção Americana dos Direitos Humanos e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em seu artigo 11:

Artigo 29. Toda pessoa tem deveres com a comunidade, posto que somente nela pode-se desenvolver livre e plenamente sua personalidade. (...) no exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

Artigo 21. O direito de reunião pacífica será reconhecido.

**RE 806339 / SE**

O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Artigo 15. Direito de reunião. É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

Artigo 11. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade reunião pacífica e liberdade de associação, incluindo o direito de formar sindicatos com outros e de se unir a sindicatos em defesa de seus interesses. 2. O exercício desses direitos não pode estar sujeito a outras restrições além daquelas que, previstas em lei, constituem medidas necessárias, em uma sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa ordem e prevenção do crime, a proteção da saúde ou moralidade, ou a proteção dos direitos e liberdades dos outros.

Os direitos e garantias individuais, portanto, não podem ser utilizados como um *verdadeiro escudo protetivo* da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos contrários ao direito, sob pena de desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito (HC nº 70.814-5/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, DJ de 24/6/1994), pois, como ensinado por DUGUIT:

“a norma de direito, por um lado, impõe a todos o respeito aos direitos de cada um, e em contrapartida, determina uma limitação sobre os direitos individuais, para assegurar a proteção aos direitos gerais” (*Fundamentos do direito*. São Paulo:



**RE 806339 / SE**

Ícone Editora, 1996, p. 11 ss).

A relatividade e razoabilidade no exercício do direito de reunião são requisitos essenciais em todos os ordenamentos jurídico-democráticos, sendo necessário harmonizá-los com os demais direitos e garantias fundamentais nas hipóteses de conflitos, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em atrito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípua e buscando o bem-estar de uma sociedade democrática.

Assim ocorre nos Estados Unidos da América, onde a SUPREMA CORTE NORTE-AMERICANA definiu que a Primeira Emenda à Constituição consagra o direito de reunião pacífica e a impossibilidade de proibições discricionárias pelos órgãos governamentais (*Shuttlesworth v. City of Birmingham*, 394 U.S. 147, 150–51, 1969), porém o exercício desse direito não se reveste de caráter absoluto, não permitindo a realização de reuniões nas quais haja uso de força para atingir determinados objetivos, evidente perigo de tumulto, desordem, ameaças à segurança pública ou grave prejuízo ao tráfego em vias públicas (*Jones v. Parmley*, 465 F.3d 46, 56–57 2d Cir. 2006); sendo, ainda, possível a previsão de restrições razoáveis de tempo, lugar e forma, que não infrinjam as garantias constitucionais, e, desde que, justificadas pela presença de interesse público legítimo, mantenham “*abertos amplos canais alternativos para a difusão da informação desejada*”, de maneira a não frustrar a livre manifestação de expressão (*Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 791, 1989; *Thomas v. Chi. Park Dist.*, 534 U.S. 316, 322, 2002; *Quoting Clark v. Cmty. For Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288, 293, 1984), inclusive permitindo exigências de requisitos específicos no caso de reuniões marcadas nas proximidades de locais mais sensíveis (*Tabatha Abu El-Haj, The Neglected Right of Assembly*, 56 UCLA L. Rev. 543, 551–52, 2009).

As mesmas relatividade e razoabilidade no exercício do direito de reunião também são exigidas pela legislação da Inglaterra e País de Gales, que permite restrições proporcionais por parte das autoridades públicas,

**RE 806339 / SE**

*inclusive no tocante a duração máxima do ato, quando houver a real possibilidade de “séria desordem pública, sérios danos à propriedade, edifícios ou monumentos de importância histórica, arquitetônica, arqueológica ou científica ou sérios distúrbios na vida da comunidade”, ou ainda, quando “o propósito das pessoas que organizam é a intimidação de outros com vistas a obrigá-los a não realizar um ato que eles têm o direito de fazer, ou a fazer um ato que eles têm o direito de não fazer” (Statutes of England & Wales, Public Order Act 1986, Ch. 64, Royal Assent, 7 November 1986).*

Igualmente, na Seção 2 da Constituição do Canadá - *Canadian Charter of Rights and Freedoms* -, a liberdade de reunião pacífica é consagrada e garantida “aos limites razoáveis prescritos por lei, como pode ser comprovadamente justificado em uma sociedade livre e democrática”.

Comentando o direito de reunião e de manifestação assegurado pela Constituição Portuguesa de 1976 – diploma que, como se sabe, foi uma das fontes inspiradoras da nossa Lei Maior –, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS assinalam que cabe ao Estado garantir o livre acesso das pessoas a lugares públicos para que possam se reunir ou se manifestar. E bem por isso, “em contrapartida, pode a utilização de locais públicos ficar sujeita a condicionamentos, para defesa do direito ao repouso, da livre circulação das pessoas e outros interesses constitucionalmente relevantes”. E concluem que, desatendidos esses condicionamentos, torna-se admissível a dispersão, desde que observado o princípio da proporcionalidade (*Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, pp. 465-466).

A razoabilidade no exercício do direito de reunião constitucionalmente consagrado deve, portanto, evitar a ofensa aos demais direitos fundamentais, o desrespeito à consciência moral da comunidade, visando, em contrapartida, à esperança fundamentada de que se possa alcançar um proveito considerável para a convivência social harmoniosa, resultante na prática democrática do direito de reivindicação. Trata-se da cláusula de proibição de excesso (*Übermassverbot*) consagrada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, ao estabelecer o pensamento da proporcionalidade como parâmetro para

**RE 806339 / SE**

se evitarem os *tratamentos excessivos, abusivos e inadequados*, buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível.

Ao consagrar o pleno exercício do direito de reunião, a Constituição Federal de 1988 somente estabeleceu critérios de *relatividade* – ao determinar que a finalidade do ato seja pacífica, os participantes estejam desarmados e não aconteça no mesmo dia, local e horário de outra reunião – e de *razoabilidade* – ao exigir prévio aviso à autoridade competente, prevendo no artigo 5º, inciso XVI, que:

*“todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.*

A consagração do direito de reunião no texto constitucional foi ampla, não permitindo às autoridades públicas qualquer análise de conveniência ou não de sua realização, impedindo qualquer exigência prévia de autorização para a realização de reuniões pacíficas e lícitas.

A impossibilidade constitucional de condicionar o exercício do direito de reunião à prévia autorização do Poder Público não exclui, por óbvio, a necessidade constitucional de comunicação prévia às autoridades a fim de que exercitem as condutas a elas exigíveis, tais como a regularização do trânsito, a garantia da segurança – tanto dos manifestantes, quanto dos demais membros da Sociedade – e da ordem pública, o impedimento de realização de outra reunião, pois, como bem qualificado por PAOLO BARILE, o direito de reunião é, simultaneamente, um direito individual e uma garantia coletiva, uma vez que consiste tanto na possibilidade de determinados agrupamentos de pessoas reunirem-se para livre manifestação de seus pensamentos, concretizando a titularidade desse direito, inclusive para as minorias, quanto na livre opção do indivíduo de participar ou não dessa reunião, não podendo ser obrigado pelos manifestantes a participar ou cessar suas atividades (*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. Bolonha: Il Molino, 1984. p. 182-183).

**RE 806339 / SE**

Esta SUPREMA CORTE teve oportunidade de se pronunciar sobre a necessária distinção entre comunicação e autorização para reunião, no julgamento em que se afirmou a constitucionalidade do evento conhecido como “Marcha da Maconha”, de finalidade lícita, voltado à crítica da legislação penal de drogas e de políticas públicas correlatas em vigor. Como destacado em voto do Ministro LUIZ FUX:

“Especialmente quanto à reunião de pessoas para a realização da manifestação ou evento público, a própria norma constitucional – o art. 5º, XVI – delineou os contornos da limitação, que não suscitam, em princípio, maior controvérsia: a reunião deve ser pacífica, sem armas, não deve frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local e deve ser previamente comunicada à autoridade competente. A comunicação – que jamais será confundida com pedido de autorização ou licença – deve, por óbvio, declinar dia, horário, local e finalidade do evento, para permitir às autoridades públicas a adoção de medidas que, sem impedir o exercício do direito, possam racionalizar o uso do espaço público.” (ADPF 187, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 29/5/2014).

O *prévio aviso à autoridade competente* é, portanto, exigência razoável e expressa do texto constitucional e tem por finalidade permitir ao Poder Público a organização e realização das medidas necessárias para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa ordem e prevenção do crime, a proteção da saúde ou moralidade, ou a proteção dos direitos e liberdades dos outros, de maneira a garantir aos manifestantes o pleno exercício de seu direito de manifestação, e proteger os direitos e liberdades dos demais não participantes, preservando, dessa maneira, o bem-estar de uma sociedade democrática, exatamente nos termos dos já citados artigos 29 da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, 21 do Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos, 15 da Convenção Americana dos Direitos Humanos e 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

**RE 806339 / SE**

O Comitê de Direitos Humanos da ONU reconheceu a plena validade da exigência de prévia notificação à polícia e sua compatibilidade com o art. 21 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Caso *Auli Kivenmaa v. Finland*). O Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre direitos à liberdade de assembleia e associação pacífica, em seu relatório sobre melhores práticas mundiais no tema (A/HRC/20/27, in [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)), considera que o exercício da liberdade de assembleia não deve ser sujeito à autorização prévia, porém poderá ser condicionado a um procedimento de notificação prévia, cuja justificativa é permitir às autoridades facilitarem o exercício do direito e adotarem medidas para proteger a segurança pública e a ordem, assim como os direitos e liberdades de terceiros. Segundo o Relator, a notificação deve ser sujeita a um juízo de proporcionalidade, não devendo ser excessivamente burocrática, devendo ser requerida com, no máximo, 48 horas de antecedência em relação à assembleia planejada.

Igualmente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considera que os Estados podem regular o uso do espaço público, fixando inclusive requisitos de aviso prévio, mas que as referidas regulamentações não podem comportar exigências excessivas que acabem por negar o exercício do direito (*Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos em las Américas*, 2006).

Não há dúvidas, portanto, de que os movimentos reivindicatórios instrumentalizados pelo direito de reunião não podem obstar o exercício, por parte do restante da Sociedade, dos demais direitos fundamentais, configurando-se claramente abusivo o exercício desses direitos que impeçam o livre acesso das demais pessoas aos aeroportos, rodovias e hospitais, por exemplo, em flagrante desrespeito à liberdade constitucional de locomoção (*ir e vir*), colocando em risco a harmonia, a segurança e a Saúde Pública.

Na presente hipótese, o bloqueio integral das rodovias caracterizou o abuso no exercício do direito de reunião, em face da obstrução total do tráfego em rodovias e vias públicas, impedindo a livre circulação no

**RE 806339 / SE**

território nacional e com alta e gravíssima possibilidade de causar a descontinuidade no abastecimento de combustíveis e no fornecimento de insumos para a prestação de serviços públicos essenciais, como transporte urbano, tratamento de água para consumo humano, segurança pública, fornecimento de energia elétrica, medicamentos, alimentos e tudo quanto dependa de uma cadeia de fabricação e distribuição dependente do transporte em rodovias federais – o que, na nossa realidade econômica e social, tem efeitos dramáticos, como recentemente verificamos na “*Greve geral de Caminhoneiros*”, objeto inclusive da ADPF 519, de minha relatoria.

Além disso, a ausência de prévio aviso à autoridade competente impediu qualquer providência administrativa que pudesse minorar esses efeitos e salvaguardar os direitos do restante da Sociedade não participante da manifestação.

Observe-se que, em hipótese muito menos grave, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos entendeu existir abuso no exercício dos direitos de greve, reunião e liberdade de expressão por parte de caminhoneiros que obstruíram uma única rodovia pública (*Affaire Barraco v. France, Cinquième Section, Requête no 31684/05, Arret, Strasbourg, 5 mars 2009, Définitif 05/06/2009*).

Naquele caso, os requerentes haviam alegado violação ao exercício de seus direitos de greve e liberdade de expressão, bem como a liberdade de reunião e associação garantida pelos artigos 10 e 11 da Convenção, por terem sido condenados judicialmente, em virtude da participação da denominada “Operação de Caracóis”, consistente em greve nacional dos trabalhadores das empresas de transporte. A atuação dos grevistas consistia em viajar com seus veículos em velocidade reduzida e ocupando várias faixas de tráfego, com o intuito de retardar a locomoção dos demais veículos. Os recorrentes, porém, utilizaram três caminhões para obstruir as faixas da rodovia pública.

O Tribunal Europeu analisou a necessária compatibilização entre os direitos de greve, reunião e livre manifestação de expressão com os demais direitos fundamentais consagrados na Convenção Europeia e, após reafirmar que o “*direito à liberdade de reunião é um direito fundamental*

**RE 806339 / SE**

*de uma sociedade democrática e, como o direito à liberdade de expressão, um dos fundamentos de tal sociedade. Portanto, não deve ser interpretado restritivamente”, e salientar a possibilidade de restrições razoáveis aos direitos e liberdades garantidos pela Convenção Europeia, desde que “necessárias em uma sociedade democrática”, e proporcionais ao “objetivo legítimo perseguido”, entendeu que o bloqueio da rodovia foi excessivo, não estando envolvido no exercício do direito de reunião pacífica, pois a “completa obstrução do tráfego claramente foi além do simples inconveniente causado por qualquer demonstração na via pública”; e, por unanimidade, decidiu pela inexistência de qualquer violação à cláusula do artigo 11 da Declaração Europeia de Direitos Humanos.*

O quadro fático revela com nitidez um cenário em que o abuso no exercício dos direitos constitucionais de reunião e livre manifestação acarretou um efeito desproporcional e intolerável sobre todo o restante da sociedade, que depende do pleno funcionamento das cadeias de distribuição de produtos e serviços para a manutenção dos aspectos mais essenciais e básicos da vida social.

Daí porque a necessidade de comunicação prévia da reunião às autoridades competentes, permitindo-lhes a tomada de providências proporcionais e razoáveis para compatibilização do direito de reunião com outros direitos tutelados pela Constituição Federal.

A mera divulgação pública de intenção de realizar manifestação não atende o requisito constitucional de *prévio aviso à autoridade competente*. O aviso à autoridade competente deve ser *prévio, exposto e formal*. Dito de outro modo, não basta que os organizadores da reunião a divulguem previamente por meio de redes sociais, panfletos ou outros veículos de comunicação. A notícia da reunião planejada deve ser prévia, oficial e formalmente *dirigida às autoridades públicas competentes*.

Observo, por fim, que há manifestações que surgem de forma espontânea, sem prévia organização e, conseqüente e logicamente, não permitem a prévia notificação ao Poder Público. Logicamente, nessas hipóteses, não estará caracterizado o abuso no exercício do direito de reunião e da livre manifestação de expressão. Nesse mesmo sentido, a

**RE 806339 / SE**

Corte Europeia de Direitos Humanos (caso *Bukta and others v. Hungary*) reconhece que a sujeição de assembleias públicas à autorização prévia normalmente não viola a essência desse direito. Ao mesmo tempo, pondera que, em "circunstâncias especiais", quando uma manifestação não notificada for justificada como resposta imediata a um evento político, a decisão de dispersar a reunião pacífica apenas em razão da falta de aviso prévio, sem que tenha havido qualquer conduta ilegal dos participantes, constitui restrição desproporcional ao direito de liberdade de reunião pacífica.

Ante o exposto, acompanho o eminente Ministro Relator e NEGÓCIO PROVIMENTO ao Recurso.

É o voto.



19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Marco Aurélio.

Como bem registrou Sua Excelência, a presente repercussão geral objetiva definir o alcance da exigência constitucional de prévio aviso à autoridade competente como pressuposto para o exercício do direito versado no artigo 5º, XVI, da Constituição Federal.

O dispositivo tem o seguinte teor:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;”

Ao interpretar o referido dispositivo, o e. Ministro Ayres Britto, quando do julgamento da ADI 4.274, assentou que:

“Desse dispositivo extrai-se a compreensão de que: a) ao fazer uso pronome “todos”, a Constituição quis expressar que o seu comando tem um âmbito pessoal de incidência da máxima abrangência, de sorte a não excluir ninguém da sua esfera de proteção; b) traduz-se o direito de reunião na faculdade de encontro corporal ou junção física com outras pessoas naturais, a céu aberto ou em via pública. Com a particularidade de ser um direito individual, porém de exercício coletivo (ninguém se

**RE 806339 / SE**

reúne sozinho ou apenas consigo mesmo). Mais ainda, direito de conteúdo elástico, porquanto não restrito a esse ou aquele tema. Pelo que se constitui em direito-meio ou instrumental, insusceptível de censura prévia. Censura prévia que implicaria matar, no próprio nascedouro, não só esse direito-meio, como todos os direitos-fim com ele relacionados. Especialmente o direito à informação e de manifestação de pensamento (inciso IV do art. 5º da CF). Sem olvidar a liberdade de expressão e as diversas formas de seu exercício, inclusive a comunicacional (inciso IX do art. 5º da CF). Pensamento, expressão, informação e comunicação, tudo assim separadamente protegido e possível de concreto exercício por ocasião de uma passeata, um comício, um ato público. Sendo certo que todos esses direitos fazem parte do rol de direitos individuais de matriz constitucional (incisos IV, XIII e XIV do art. 5º da CF).”

De modo semelhante, quando do julgamento da ADI 1.969, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 30.08.2007, o Tribunal julgou inconstitucional restrição a esse direito consubstanciada no Decreto Distrital que vedava a manifestação em locais determinados de Brasília, assim como aquelas que não tivessem caráter cívico-militar, religioso e cultural.

Embora sejam precedentes relevantes para a definição do direito de reunião, não se depreende desses julgados o alcance da exigência de “prévio aviso à autoridade competente”. Assim, é necessário analisar, de forma mais detida, aquilo que consta do histórico processual da presente ação.

Quando do julgamento do caso, o Tribunal *a quo* manteve a sentença (eDOC 3, p. 173), a qual, por sua vez, assentou (eDOC 3, p. 67):

“Não bastasse o descumprimento do requisito do aviso prévio nele consignado (as entidades organizadoras, em outras palavras, deixaram de levar ao conhecimento da administração pública o propósito de realizar a manifestação), tem-se que desde as etapas preparativas do evento aqui impugnado, em

**RE 806339 / SE**

razão do local e horário designados pelos seus organizadores, já havia indícios suficientes no sentido de delinear o abuso do exercício da garantia constitucional em questão. Despiciendo seria perquirir, dada sua obviedade, se as entidades que conduziram naquela dia o aglomerado de pessoas para ali atraídas tinham ciência de que o tráfego naquela rodovia teria seu fluxo obstruído. Tratando-se da BR 101, de longe principal eixo rodoviário que cruza o Estado, o profundo impacto sobre a locomoção de pessoas e sobre o transporte de mercadoria, inquestionavelmente, era sabido de antemão, ao passo que o “efeito surpresa”, demarcado pela omissão de notificação prévia, evidencia justamente a intenção de amplificar a visibilidade da manifestação a partir dos prejuízos daí decorrente para aquelas atividades regulares.

É bem verdade que a criação de mecanismos aptos a operacionalizar a fruição do direito de reunião é tarefa primordialmente a ser atribuída à Administração Pública. Não se pode olvidar, todavia, aliás como oportunamente salientado nesta decisão, que os organizadores de um evento desta magnitude, sobretudo quando propiciam a aglomeração de indivíduos em locais de grande circulação, não podem se esquivar de sua obrigação de respeitar os bens jurídicos que possam eventualmente ser atingidos em virtude do exercício da prerrogativa em tela. Impõe-se assim, bem se nota, uma ação conjunta de ambas as partes.

Aos agentes públicos, no entanto, deixou-se de ofertar tanto a possibilidade, constitucionalmente lícita, de estabelecer os parâmetros necessários à fruição do direito de reunião, quanto a faculdade, igualmente amparada no Texto Maior, de, em sendo o caso, restringi-la ou deslocá-la para outro sítio adequado”.

Na sentença, o e. Juiz Federal de Primeiro Grau assenta que suas conclusões “têm como substrato a realização de um juízo de ponderação entre tal garantia e os demais bens jurídicos aludidos nesta decisão, bem como a constatação de descumprimento do preceito insculpido no art. 5º,

**RE 806339 / SE**

XVI, da CF/88” (eDOC 3, p. 69). O dispositivo, então, foi lavrado nos seguintes termos:

“Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para ratificar integralmente a liminar e condenar as entidades requeridas no pagamento da multa fixada pelo provimento de urgência, diante de seu descumprimento, incidindo juros de mora (0,5% por cento ao mês) e correção desde o fato lesivo. Por igual, comino, para o caso de nova ameaça de turbação ou esbulho que interfira no uso regular do local descrito pela inicial, multa diária no valor de R\$ 20.000,00 para cada uma das entidades rés” (eDOC 3, p. 72).

Embora o acórdão não discorra sobre o alcance da exigência constitucional de aviso prévio, na petição de recurso extraordinário, pugna-se pelo afastamento da condenação ao pagamento da multa, ao fundamento de que o aviso prévio é mera informação para o exercício do direito de manifestação.

É relevante, pois, a controvérsia suscitada nos autos e, para essa questão específica, são poucos os parâmetros que se extraem dos precedentes desta Corte. Por isso, são dignas de encômios as manifestações trazidas aos autos pelos *amici curiae*: a cláusula de abertura da Constituição, consubstanciada no art. 5º, § 2º, da CRFB, permite que as referências aos tratados de direitos humanos de que é parte a República Federativa do Brasil fixem parâmetros mais precisos para a interpretação da garantia constitucional. Isso porque, consabido, não deve o intérprete pressupor divergência entre um direito fundamental insculpido na própria Constituição e um direito humano consagrado nos tratados internacionais.

Nos termos do próprio texto constitucional, o direito de reunião é direito de todos e deve ser exercido (i) de forma pacífica, (ii) independentemente de autorização, (iii) sendo exigido apenas prévio aviso.

De forma semelhante, o Pacto Internacional de Direitos Civis e

**RE 806339 / SE**

Políticos prevê, em seu Artigo 21, o seguinte:

“O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.”

O Pacto de São José da Costa Rica, por sua vez, prevê, em seu Artigo 15, que:

“É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.”

Ao interpretar tais dispositivos, os órgãos internacionais de direitos humanos, assim como o próprio Supremo Tribunal Federal – conforme se depreende da eloquente definição feita pelo e. Ministro Ayres Britto –, têm sublinhado a estreita vinculação que existe entre o direito de reunião e o direito de expressão.

Essa constatação permite afastar, de plano, qualquer interpretação que condicione o aviso prévio à realização de uma manifestação. Dada a primazia do direito de expressão, não é possível interpretar a exigência de prévio aviso como condicionante ao exercício do direito.

Sobre a primazia da liberdade de expressão, sublinha Roberto Gargarella:

“É absolutamente certo (...) que o exercício de um direito não pode implicar a supressão de outros. De todo modo, no momento de fazer um balanceamento acerca de que peso deve ser assinalado a cada direito, deve-se ter em conta que o direito

**RE 806339 / SE**

à liberdade de expressão não é um direito mas, em todo caso, um dos primeiros e mais importantes fundamentos de toda a estrutura democrática. Isto é, em casos como os que examinamos, a liberdade de expressão não apenas merece ser tomado em conta como qualquer outro direito afetado, mas também – muito mais – requer uma atenção privilegiada: o socavamento da liberdade de expressão afeta diretamente o nervo principal do sistema democrático” (GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta: El primer derecho*. 1ª ed. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2005, p. 26, tradução livre).

Na mesma linha de interpretação, registrou a Comissão Interamericana, no Informe da Relatoria para a Liberdade de Expressão, que “a finalidade da regulamentação do direito de reunião não pode ser a de criar uma base para que a reunião ou manifestação seja proibida”. Por essa razão, ainda de acordo com a Comissão, “a regulamentação que estabelece, por exemplo, o aviso ou notificação prévia tem como objetivo informar as autoridades para que tomem as medidas voltadas a facilitar o exercício do direito sem embaraçar de maneira significativa o desenvolvimento normal das atividades do resto da comunidade”.

Noutras palavras, porque não há uma *autorização* prévia, o único sentido possível para a exigência de aviso prévio é precisamente o de permitir que o poder público zele para que o exercício do direito se dê de forma pacífica e que não frustrate outra reunião no mesmo local. Para tanto, basta que a notificação seja efetiva, isto é, permita ao poder público realizar a segurança da manifestação ou reunião.

Deve-se reconhecer que tal interpretação exige das autoridades públicas uma postura ativa, afinal, manifestações espontâneas não estão proibidas nem pelo texto constitucional, nem pelos tratados de direitos humanos. Assim, a inexistência de notificação não torna *ipso facto* ilegal a reunião.

Tampouco se depreende do texto constitucional qualquer exigência relativamente à organização: a liberdade de expressão e reunião pode, com efeito, assumir feição plural e igualitária, não sendo possível

**RE 806339 / SE**

estabelecer, como regra, uma organização prévia. Assim, não há como exigir-se que a notificação seja pessoal ou de algum modo registrada, porque implica reconhecer como necessária uma organização que a própria Constituição não exigiu.

Nessa ordem de ideias, o Relatório do Relator Especial para o direito à reunião pacífica e à associação Maina Kiai assentou que deve haver uma presunção de legalidade das reuniões e manifestações pacíficas. Isso implicaria em reconhecer, em seu sentir, que, caso não seja possível a notificação, os organizadores não devem ser punidos por sanções criminais ou por sanções administrativas que resultem multa ou prisão.

Ademais, ainda de acordo com Maina Kiai, a notificação só faria sentido para grandes manifestações, onde um certo grau de ruptura é antecipável. Nesses casos, a notificação deveria ser dirigida a apenas uma única autoridade, sem que, para tanto, exija-se um prazo prévio demasiadamente longo. A notificação seria, ainda, simples, preferencialmente *online*, com informações relativas à data, horário, duração e localização, com detalhes de contato das entidades organizadoras. Seriam inadmissíveis, dessa forma, as exigências relativas à identificação prévia de todos os organizadores ou dos participantes, ou à fundamentação do exercício do direito.

Muito embora tais considerações sejam úteis para casos futuros em que a exigência da notificação prévia é formulada, é preciso ter-se conta que, no presente caso, a interpretação do Tribunal *a quo*, segundo a qual é ilegal a reunião se não precedida de notificação, afronta o direito constitucionalmente assegurado, impondo, por conseguinte, o provimento do recurso extraordinário.

Ademais, é relevante observar que a ponderação levada a efeito pelo Tribunal *a quo* tampouco autorizaria a procedência do interdito proibitório.

Em uma sociedade democrática, o espaço público não é apenas um lugar de circulação, mas também de participação. Não por acaso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, assentou que, conquanto o

**RE 806339 / SE**

exercício do direito de reunião possa causar distúrbios na rotina normal da vida, ou ainda que afete a liberdade de circulação, “tais distúrbios são parte da mecânica de uma sociedade plural em que interesses divergentes e às vezes conflitantes coexistem e encontram os fóruns em que podem se expressar”. Noutras palavras, há um custo módico na convivência democrática e é em relação a ele que eventual restrição a tão relevante direito deve ser estimada. Ante as circunstâncias do caso concreto, expressa pela curta interrupção do fluxo da rodovia, a restrição estabelecida pelo juiz de primeiro grau longe está de obedecer ao critério da estrita necessidade. Como, novamente, adverte Maina Kiai:

“Acesso ao espaço público significa concretamente que os organizadores devem ser capazes de utilizar as ruas, rodovias e quarteirões para conduzir (estática ou em movimento) reuniões pacíficas” (A/HRC/23/39, par. 66, tradução livre).

Por essas razões, seja porque a ausência de notificação prévia não implica necessariamente a ilegalidade da manifestação, seja porque a concessão do interdito não obedece ao teste da estrita necessidade e proporcionalidade, é procedente o presente recurso extraordinário.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso para afastar a condenação ao pagamento da multa cominatória e dos honorários fixados, invertendo-se, por conseguinte, a sucumbência.

É como voto.

Proposta de tese: A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustrate outra reunião no mesmo local.



19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, cumprimento o eminente Ministro Marco Aurélio, Relator; eminente Ministro Alexandre de Moraes; eminente Ministro Edson Fachin, pelo mosaico de visões diferentes e sustentadas com proficiência nessa matéria.

Releio, Presidente - meu voto é muito breve -, o dispositivo em questão, art. 5º, XVI da Constituição, que está dentro do Capítulo de Diretos e Garantias Individuais:

"XVI - Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização," - gostaria de enfatizar a frase independentemente de autorização - "desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;"

Aqui, neste caso, há, em primeiro lugar, uma discussão fática que é saber se houve ou não houve prévio aviso à autoridade. Não há dúvida de que não houve um prévio aviso formal, não houve uma comunicação das entidades.

Mas houve o conhecimento notório, por parte das autoridades, do evento. Tanto houve o conhecimento que a União ingressou com interdito proibitório para impedir a realização do evento. Portanto, dou, de barato, que houve ciência suficiente do Poder Público quanto à realização do evento.

Porém, a grande questão em discussão - e aqui foi realçada pelo Ministro Luiz Edson Fachin -, é saber qual é o efeito da não apresentação do prévio aviso à autoridade competente. Eu penso que esta seja eventualmente uma obrigação que, analogicamente, chamaria de acessória, mas não acho que o direito de reunião seja condicionado ao

**RE 806339 / SE**

prévio aviso.

E, portanto, não dar o prévio aviso pode, inclusive, comportar algum tipo de sanção administrativa pelo distúrbio que produza, mas não é requisito para a existência do direito. Esse é o primeiro ponto que gostaria de fixar, que aparentemente está em divergência com a decisão do primeiro grau, que foi mantida em segundo grau.

O segundo ponto que gostaria de enfatizar é que, a meu ver, o Poder Público pode, sim, legitimamente, impedir a interdição de uma via pública, porque o direito de reunião e de manifestação de qualquer pessoa ou grupo não é absoluto e tem que conviver harmonicamente com o direito das demais pessoas de se locomoverem.

De modo que, também aqui, considero legítimo que o Poder Público, pela via judicial própria, impeça o bloqueio de vias públicas. O que ocorreu, todavia, foi que a decisão impugnada considerou legítima e deferiu o interdito proibitório, sob o fundamento de que a falta de aviso prévio tornava a reunião ilícita, e com este argumento não posso concordar.

E

Estou de acordo com a parte final da conclusão do voto do Ministro Marco Aurélio, quando assentou a tese. Sua Excelência afirmou o seguinte: "O exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente" - aqui talvez repouse a divergência -, "não podendo implicar interrupção do trânsito em rodovia" - aqui estou de acordo.

Portanto, as teses que eu assentaria no meu voto seriam as seguintes: a eventual ausência de prévio aviso para o exercício do direito de reunião não transforma a manifestação em ato ilícito, ainda quando possa gerar algum tipo de responsabilização; dois, o Poder Público pode, legitimamente, impedir o bloqueio integral de via pública para assegurar o direito de locomoção de todos.

Como, neste caso, entendo que a premissa jurídica da decisão impugnada, que foi a sentença de primeiro grau mantida pelo Tribunal, foi a de que a manifestação se tornou ilícita pela falta do prévio aviso,

**RE 806339 / SE**

pedindo todas as vênias às compreensões diferentes, eu também estou dando provimento ao recurso.

De novo, gostaria de enfatizar, porque considero muito importante: acho que o Poder Público tem o poder, quando não o dever, de impedir bloqueios de via pública que causem transtornos a toda a coletividade. Assentado isso, neste caso concreto, todavia, penso que o fundamento constitucional da decisão não subsiste, na medida em que considerou que o aviso prévio é requisito para a existência ou, pelo menos, para a validade do direito de reunião, com o que não estou de acordo.

Estou me alinhando à divergência iniciada pelo Ministro Luiz Edson Fachin, para dar provimento ao recurso, e porque considero relevante, diverjo da primeira parte da tese do eminente Relator, mas não da segunda parte.

É como voto.

19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eminentes Pares, começo saudando o eminente Ministro Marco Aurélio, Relator, também cumprimento os Advogados, o Doutor Cezar Britto em especial, lembro-me da sustentação promovida por Sua Excelência.

A questão já foi devidamente exposta, mas eu me permitiria lembrar apenas de alguns aspectos fáticos. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento à apelação – acabou de relembrá-los o Ministro Luís Roberto –, mas me parece importante que se tenha bem presente.

19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

VOTO

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: 1.** Senhor Presidente, em discussão o delineamento da proteção assegurada ao **direito fundamental de reunião** pelo **art. 5º, XVI, da Lei Maior**, preceito invocado como supedâneo do recurso extraordinário em exame, e que assim dispõe:

*“XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, **independentemente de autorização**, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido **prévio aviso à autoridade competente**”.*

**2.** No caso em tela, o **Tribunal Regional Federal da 5ª Região** negou provimento à apelação, nos autos de interdito proibitório, para manter a condenação ao pagamento de multa imposta pelo juízo de primeiro grau às entidades responsáveis pela organização de manifestação de caráter político, ante o descumprimento da ordem de não realização do ato. A decisão recorrida, em síntese:

**(i) empresta validade a ordem de proibição de manifestação pacífica**, sob o pretexto de inconveniência do local escolhido para sua realização;

**(ii)** reputa não observada a exigência de aviso prévio à autoridade competente ao fundamento de que *“tal comunicação deve ser realizada de forma pessoal e expressa para que as autoridades efetivamente pudessem examinar a conveniência e oportunidade no local que permite a locomoção e que seria comprometido”*; e

**(iii)** procede a um simulacro de ponderação de princípios ao afirmar uma **possível colisão** com o direito de locomoção (**art. 5º, XVI, da CF**) considerado **em abstrato**.

**RE 806339 / SE**

3. Em **08.10.2015**, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a **repercussão geral** da questão alusiva ao **alcance da exigência de prévio aviso à autoridade competente como pressuposto para o exercício do direito versado no artigo 5º, inciso XVI, da Carta de 1988**.

Pois bem.

4. Irmão das liberdades de expressão e de manifestação do pensamento, o **direito fundamental** relativo à **liberdade de reunião** é um dos alicerces das sociedades democráticas. Quaisquer **exceções ou limitações** eventualmente admitidas ao seu livre exercício devem, por esta razão, ser **interpretadas restritivamente**. Desse norte se afastou o acórdão recorrido.

A tradição jurídica ocidental repudia qualquer limitação ao exercício desse direito que extravase do que seja considerado **estritamente necessário em uma sociedade democrática**, consoante registram não apenas tratados internacionais de direitos humanos a que o Estado brasileiro voluntariamente se submeteu, como inúmeros julgados proferidos por cortes constitucionais de países democráticos e tribunais internacionais de direitos humanos.

O **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, adotado na XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em **1966**, e incorporado à ordem jurídica brasileira pelo **Decreto nº 592/1992**, protege, no seu **art. 21**, o direito de reunião pacífica, nos seguintes termos:

“O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito **apenas** às restrições previstas em lei e que se façam **necessárias, em uma sociedade democrática**, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.”  
(destaquei)

Em sentido idêntico, o **artigo 15 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**, incorporada pelo **Decreto nº 678/1992** afirma que o direito de reunião pacífica e sem armas

**RE 806339 / SE**

somente admite restrições, ainda que previstas em lei, quando elas sejam *“necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas”*.

Exsurge, pois, que, para serem justificáveis, à luz desses instrumentos internacionais, não basta que as pretendidas restrições, além de veiculadas em **lei formal**, sejam consideradas convenientes, desejáveis, adequadas ou proporcionais. Devem ser **necessárias**, no sentido de que o seu fim legítimo não poderia ser de outro modo alcançado.

5. O tema recebe frequente a atenção do **Tribunal Europeu dos Direitos Humanos**. Em julgamento recente (13.12.2016), no caso *Kasparov e Outros c. Rússia* (queixa nº 51988/07), que teve ampla repercussão não só pela relevância da matéria mas por figurar o célebre campeão mundial de xadrez, e também ativista político, no seu polo ativo, aquela Corte, reafirmando sua extensa e sólida jurisprudência a respeito, assentou que, desde que os manifestantes não se envolvam em atos de violência, as autoridades públicas devem mostrar **sensível grau de tolerância** relativamente às manifestações pacíficas, **sob pena de se privar de qualquer substância a garantia à liberdade de reunião**. Reiterou, ainda, que a **ausência de prévia autorização, mesmo quando exigida pela legislação doméstica**, não justifica interferência no livre exercício da liberdade fundamental de reunião, assegurada no **artigo 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos**.

Em outro caso paradigmático (*Sergey Kuznetsov c. Rússia*, queixa nº 10877/04, de 2008, o Tribunal sediado em Estrasburgo assentou que em hipótese alguma a inobservância de exigência formal relativa à notificação prévia da realização de ato público constitui razão relevante ou suficiente para justificar a imposição de qualquer sanção ou responsabilização aos seus participantes ou organizadores. Nesse sentido, enfatizou que *“a liberdade de participar de uma reunião pacífica é de tal importância que uma pessoa não pode estar sujeita a sanção – ainda que seja a sanção mais leve – por participar em uma demonstração não proibida”*. E

RE 806339 / SE

arrematou:

*“(...) qualquer interferência nas liberdades de reunião e de expressão que não tenha relação com casos de incitação à violência e rejeição dos princípios democráticos – por mais chocantes e inaceitáveis que certas opiniões ou palavras usadas possam parecer às autoridades – faz um desserviço à democracia e muitas vezes até mesmo a coloca em perigo”.*

Ao enfrentar, no mesmo caso, a questão relativa ao bloqueio de passagens e vias públicas, que também se verifica no caso em exame, anotou o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que *“qualquer demonstração em espaços públicos inevitavelmente causa algum nível de perturbação da vida ordinária, incluindo perturbação do tráfego, e que é essencial que as autoridades públicas mostrem um certo grau de tolerância relativamente a reuniões pacíficas, sem o qual a liberdade de reunião seria privada da sua própria substância”.*

Nesse mesmo sentido, aquele tribunal também já decidiu em *Oya Ataman c. Turquia*, queixa nº 74552/01, decisão de 2006; *Bukta e Outros c. Hungria*, queixa nº 25691/04, decisão de 2007; *Fáber c. Hungria*, nº 40721/08, decisão de 2012; *Berladir e Outros c. Rússia*, queixa nº 34202/06, decisão de 2012; *Malofeyeva c. Rússia*, nº 36673/04, decisão de 2013; *Navalnyy e Yashin c. Rússia*, queixa nº 76204/11, decisão de 2014; e *Kudrevičius e Outros c. Lituânia*, queixa nº 37553/05, decisão de 2015.

A seu turno, a **Corte Constitucional da África do Sul**, em 19.11.2018, há exatos trinta dias, no julgamento do caso **CCT 32/18 (Mlungwana e Outros c. O Estado)**, decidiu, por unanimidade, que a imposição de penalidades a participantes de manifestações, em razão da **falha em notificar previamente as autoridades competentes** a respeito da realização de um protesto, traduz *“limitação injustificável do direito de reunião”*. Ressalta, ainda, o acórdão:

“Hoje em dia, as democracias constitucionais progressistas, incluindo a nossa, reconhecem que o direito à



**RE 806339 / SE**

liberdade de reunião 'é fundamental para a democracia constitucional'. Pessoas que carecem de poder político e econômico têm apenas os protestos como ferramenta para comunicar suas preocupações legítimas. Retirar-lhes essa ferramenta minaria a promessa do preâmbulo da Constituição de que a África do Sul pertence a todos que nela vivem, e não apenas a uma elite poderosa. Também frustraria um pilar de nossa democracia: a participação pública."

Pertinente, ainda, mencionar decisão da **Corte Constitucional da Colômbia** que, ao apreciar a constitucionalidade da **obstrução de vias públicas** durante a realização de protestos, em decisão de 26.09.2012 (C-742/12), apontou que os direitos de se reunir e de protestar se constituem em manifestações específicas da liberdade de expressão e, como tal, **não podem ser interpretados restritivamente pelas Cortes**, somente sendo passíveis de restrições legítimas mediante atos formais do Parlamento. Observou, ainda, que *"mesmo reconhecendo a tensão entre o exercício do direito de reunião e manifestação pública e pacífica e a manutenção da ordem pública, o legislador não pode exceder os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando usa sua margem de apreciação ou estabelece uma restrição cuja imprecisão leva à frustração desse direito"*.

6. Nessa mesma vertente, entendo que, por se tratar de direito fundamental, afronta o direito assegurado no **art. 5º, XVI, da CF** a imposição de formalidades para o exercício da liberdade de reunião que não se mostrem **estritamente necessárias** em uma sociedade democrática, ainda que não sejam particularmente excessivas. É o que ocorre quando se exige que o aviso prévio à autoridade competente, para a realização de reunião pacífica, obedeça a formalidades não expressamente exigidas na Constituição: trata-se de **restrição indireta ao direito de reunião** que se mostra, a toda evidência, **injustificável**.

**A exigência de prévia comunicação à autoridade competente não pode ser potencializada a ponto de se converter em empecilho ao pleno exercício do direito constitucionalmente assegurado.** Na lição de José Afonso da Silva:

**RE 806339 / SE**

**“Nem se autoriza mais a autoridade a intervir para manter a ordem, o que era utilizado para dificultar o exercício da liberdade de reunião e até para o exercício do arbítrio de autoridade. Agora apenas cabe um aviso, mero aviso, à autoridade que terá o dever, de ofício, de garantir a realização da reunião. Não tem a autoridade que designar local, nem sequer aconselhar outro local, salvo se comprovadamente já estiver ciente, por aviso insofismável, de que outra reunião já fora convocada para o mesmo lugar.**

(...)

A Constituição não mais condiciona o exercício do direito de reunião à designação de local pela autoridade. **A escolha do local aberto ao público é parte da liberdade de reunião. É livre, sem que autoridade alguma tenha o poder de indicar o local onde possa dar-se.** Essa liberdade de escolha só pode frustrar-se se outra reunião já estiver, comprovadamente, convocada para o mesmo local.” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, destaquei)

No caso concreto, aliás, é inequívoco que houve efetiva ciência da autoridade competente, registrada, no acórdão recorrido, a afirmação, em nenhum momento questionada ou rechaçada, de que *“o próprio Superintendente da Polícia Federal sabia do fato e comunicou-o à Advocacia-Geral da União, tanto é que o ajuizamento da presente demanda se deu um dia antes da manifestação”*.

Em vez de tomarem providências para assegurar a realização da manifestação com segurança, e com o mínimo de interferência nas atividades cotidianas de terceiros, que é a finalidade constitucionalmente legítima da exigência de prévio aviso, as autoridades públicas, uma vez avisadas – com de fato foram – dele se serviram para buscar frustrar a realização da manifestação, em evidente subversão da finalidade da exigência constitucional.

É importante destacar que o propósito legítimo da prévia

**RE 806339 / SE**

comunicação à autoridade competente é a preparação das forças de segurança para prevenir violência e garantir a integridade física dos presentes, bem como assegurar o direito de prioridade de manifestação previamente convocada para o mesmo horário no mesmo local. Situa-se absolutamente fora do seu escopo facultar à autoridade estatal qualquer consideração sobre a conveniência da reunião.

Destinada a permitir que as autoridades possam tomar medidas de segurança, como aquelas voltadas a minimizar perturbações ao tráfego e outras medidas dessa natureza, a exigência de notificação prévia não é e não pode ser tomada como um fim em si mesma. Sendo antijurídica a exigência de formalidades específicas para o atendimento desse requisito, quando a própria Constituição não o faz, é de se ter por satisfeita a exigência por qualquer meio apto a tornar ciente a autoridade competente, como inequivocamente ocorreu *in casu*.

Nessa linha, que reputo a que maior efetividade confere à proteção assegurada ao direito fundamental em questão, entendo que a finalidade essencial do aviso prévio à autoridade competente é tão somente viabilizar o cumprimento, pelo Estado, da sua **obrigação de agir positivamente para garantir a segurança dos participantes e demais pessoas presentes**. Em absoluto se elastece ao ponto de facultar à autoridade pública a imposição de restrições ao exercício do direito de reunião. Tal exegese é partilhada pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (Cfr. Frumkin c. Rússia, queixa nº 74568/12, em 2016).

Qual é, portanto, nesse quadro, o efeito do descumprimento da exigência constitucional? O descumprimento da exigência tem como efeito a transferência, do Estado para o realizador do ato, a obrigação de garantir a segurança dos participantes e de terceiros, sujeitando-se aos ônus advindos da posição de garante assumida, como a responsabilidade civil por eventuais danos a direitos de terceiros.

7. Cabe aqui uma palavra sobre a suposta ponderação efetuada pelo Tribunal de origem entre as liberdades de reunião e de locomoção. É que, apropriadamente considerada, a técnica de ponderação de direitos fundamentais repudia, como procedimento autoritário e ilegítimo de

**RE 806339 / SE**

negação de direitos, a invocação de um direito **em tese**, sem qualquer evidência de efetiva lesão ou ameaça à sua vigência, com o único propósito de, erigindo-o como obstáculo, **negar o exercício concreto de outro direito fundamental**.

No caso, o tribunal de origem limitou-se a enunciar uma colisão **possível** com o direito de locomoção *in abstracto*, como justificativa para negar, no caso concreto, a vigência do **art. 5º, XVI, da Constituição**. Nenhuma circunstância fática foi apontada para amparar a “preferência” pelo direito de locomoção – possivelmente, abstratamente afetado – em detrimento do direito de reunião – concretamente prejudicado.

Nesse sentido, recorro mais uma vez à jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, desta vez no caso *Kudrevičius e Outros c. Lituânia* (queixa nº 37553/05, decisão de 2015), em que asseverado que o uso de veículos para bloquear autoestradas, desde que não sejam utilizados para causar danos corporais às autoridades policiais ou a membros do público, **não constitui, por si só, abuso do direito de reunião pacífica**. Não obstante, entendeu que não se pode definir em abstrato o nível aceitável de perturbação da vida ordinária, devendo ser examinado caso a caso, a partir de **critérios objetivos** tais como a **duração da manifestação**, a circunstância de aos seus participantes terem sido dadas **oportunidades suficientes para de outro modo se fazerem ouvidos** e a existência de reclamações concretas de terceiros acerca de indevida restrição no seu direito de locomoção.

8. Historicamente, este Supremo Tribunal Federal não tem se furtado à sua missão de preservar a amplitude da proteção conferida pela liberdade de reunião. Há 99 anos, já concedia *habeas corpus* preventivo em favor de Ruy Barbosa e correligionários, para assegurar “*que possam exercer, na capital do Estado da Bahia e em qualquer parte dele, o direito de reunião, e mais, publicamente, da palavra nas praças, ruas, teatros e quaisquer recintos, sem obstáculos de natureza alguma, e com segurança de suas vidas e pessoas, realizando os comícios que entenderem necessários e convenientes à propaganda da candidatura do impetrante à sucessão do Presidente da República, sem censura e sem impedimento de qualquer autoridade local ou da União*” (HC

**RE 806339 / SE****4781**, Relator Ministro Edmundo Lins, julgamento em **05.4.1919**).

A impetração teve como pano de fundo episódio em que forças policiais do Estado da Bahia, mobilizadas sob ordens do chefe de Polícia Dr. Alvaro Cova, do Deputado Federal Alvaro Villas Boas e de Carlos Seabra, filho do senador J. J. Seabra, dispersaram, pelo uso da força, comício que se pretendia realizar a favor da candidatura do então Senador Ruy Barbosa ao cargo de Presidente da República. Assentou, na ocasião, esta Suprema Corte que a *“polícia não pode, de modo algum, desde que se não trate do ajuntamento ilícito, proibir ‘meetings’ ou comícios e nem tampouco localizá-los, isto é, determinar que só se possam efetuar em lugares por ela designados”*, e que *“é certo, líquido e incontestável o direito que têm todos os indivíduos de se associarem e de se reunirem, livremente e sem armas, para manifestarem seu pensamento pela tribuna, sem dependência de censura, não podendo a polícia intervir senão para manter a ordem pública”* (destaquei).

Já sob a égide da Constituição de 1988, a jurisprudência desta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado que a imposição de restrições ao exercício da liberdade de reunião que não se contenham nos limites materiais, expressamente excepcionados, da própria Lei Fundamental não se harmoniza com o regime constitucional vigente no país. É que, ao assegurar ampla liberdade de reunião pacífica, o **art. 5º, XVI, da Constituição Brasileira** reverbera verdadeiro sustentáculo dos regimes democráticos, plenamente oponível ao poder público e seus agentes.

Destaco, nesse sentido, o julgamento, em 28.6.2007, da **ADI 1969** (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 31.8.2007), em que este Plenário declarou, à unanimidade, a **inconstitucionalidade material de restrição ao direito de reunião** veiculada por meio do Decreto distrital nº 20.098/1999, por **inadequada, desnecessária e desproporcional**, ao registro de que *“a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.”*

No paradigmático julgamento da **ADPF 187** (Relator Ministro Celso

**RE 806339 / SE**

de Mello, julgado em 15.6.2011, DJe 29.5.2014), assentou este Plenário que o **direito de reunião** configura – colho da ementa – *“pré-condição necessária à ativa participação dos cidadãos no processo político e no de tomada de decisões no âmbito do aparelho de Estado”*, razão pela qual se afiguram constitucionalmente legítimas, *“assembleias, reuniões, marchas, passeatas ou encontros coletivos realizados em espaços públicos (ou privados) com o objetivo de obter apoio para oferecimento de projetos de lei, de iniciativa popular, de criticar modelos normativos em vigor, de exercer o direito de petição e de promover atos de proselitismo em favor das posições sustentadas pelos manifestantes e participantes da reunião”*.

**9.** Ressalto, por fim, que a mera insegurança decorrente da ameaça de sofrer sanções constitui, em si mesma, efeito inibitório (*chilling effect*) prejudicial ao pleno exercício legítimo do direito fundamental de livre reunião. É que a simples imposição de penalidades, tenham elas natureza civil, administrativa ou penal, em razão da participação ou organização de protestos tem um efeito deletério estrutural ao refrear, inibir o indivíduo de recorrer, no futuro à liberdade a ele assegurada pela Constituição para reivindicar direitos e se fazer ouvir.

**10.** A manutenção da decisão recorrida, frise-se, evidenciaria a negativa, na jurisdição doméstica, de remédio capaz de oferecer efetiva proteção contra a violação da sua liberdade de reunião dos recorrentes, com potencial de expor o Estado brasileiro aos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

**11. Ante o exposto**, reafirmando o caráter fundamental da liberdade de reunião assegurada no **art. 5º, XVI, da Carta da República**, dou **provimento** ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, absolver as recorrentes das penalidades a elas impostas.

**É como voto.**

19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, Senhores Advogados, este caso me faz lembrar um fato interessante que aconteceu certa época no STJ, quando haveria indicação de um integrante, em que a pessoa pública que iria indicar usou a seguinte expressão: "Eu vou comunicar que vou indicar determinada pessoa, não vou perguntar se pode, eu vou comunicar".

Então, o que eu entendo, Presidente? Eu acho que a segurança jurídica, a proteção, a confiança, ela se aplica pró e contra o Poder Público. E, nessa perspectiva, qual é a *ratio* desse dispositivo? Esse dispositivo consagra a plena liberdade de reunião, como a Constituição consagra a plena liberdade de expressão nessa reunião.

Pois bem, qual é a razão de ser desse aviso prévio? E, aí, eu colho também, de documentos internacionais, o seguinte: a necessidade do aviso prévio ou da notificação prévia tem como objetivo informar às autoridades para que tomem as medidas voltadas a facilitar o exercício do direito de liberdade de reunião com o desenvolvimento normal das atividades do resto da comunidade.

Então observem: a Constituição fala em aviso prévio e, de início, dispensa qualquer autorização. Então esse aviso prévio é um aviso prévio *pro populo*, ou seja, pra poder organizar e evitar perturbações da ordem social, porque as liberdades não são absolutas - o professor Alexy afirma isso com todas as letras - e as liberdades convivem com as outras liberdades alheias. Então, essa é a minha primeira observação.

A minha segunda observação é que efetivamente pode ocorrer que uma reunião não possa ser avisada previamente, porque ela é uma reunião espontânea, uma reunião que não causa esses abalos, e, efetivamente, nesses casos, não se vai dissolver - como os próprios documentos internacionais afirmam - uma reunião. Em regra, a

**RE 806339 / SE**

Constituição Federal tutela liberdades dos cidadãos e liberdade do Estado, proteção do Estado também, então o aviso prévio não impede a liberdade de reunião, pelo contrário, cumpre esse escopo de interesse público maior.

De sorte, Senhor Presidente, que vou juntar um voto mais denso, mas vou acompanhar integralmente o voto do eminente Relator, quando assenta, de maneira bem clara: o exercício de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar interrupção do trânsito em rodovia. Acho que isso aí é uma regra de ouro para que se mantenha a ordem pública e a paz.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Ministro Fux, Vossa Excelência me permite? Eu estou acompanhando atentamente os debates e realmente esses debates me causaram uma certa perplexidade.

O que eu percebo aqui é que o cerne da discussão - e me parece o ponto nodal da divergência aberta pelo Ministro Fachin - é no sentido de que a não comunicação prévia inibe o direito de reunião. Eu concordo com Vossas Excelências, assim como concordou o eminente Ministro Barroso, com relação ao fato de que a Constituição exige a prévia notificação, também não se pode admitir que o trânsito seja interrompido, porque o direito de ir e vir é também um direito fundamental da cidadania, mas o que está em jogo, neste momento, ao meu ver, é saber se a não comunicação, a não notificação - e Vossa Excelência fez alusão a certas manifestações espontâneas, que são legítimas, se a não comunicação torna ilegal a reunião. Esta que me parece a questão fundamental, porque, se Vossa Excelência, *data venia*, acompanhar o Relator, como eu também estava inclinado a acompanhar, nós estaríamos sufragando esta tese de que, sem notificação, a reunião se torna ilegal. Este que me parece o ponto fundamental que precisa ser esclarecido.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Ministro LEWANDOWSKI, me permite? Eu acompanhei o Relator no meu voto e, em momento algum, cheguei a essa conclusão.

Eu acompanhei o Relator no caso concreto, fiz a análise, e são duas



**RE 806339 / SE**

questões, até no final eu coloquei, até brinquei que é combustão espontânea. As manifestações que surgem de repente, o caso da Marielle, não é nem juridicamente impossível, mas logicamente é impossível uma prévia ciência se não havia nenhuma prévia organização. As manifestações previamente organizadas em que não há ciência - e falo aqui como quem teve de cuidar de muitas manifestações previamente organizadas sem prévia ciência -, quanto a elas, a meu ver, mesmo sem a prévia ciência, o poder público não tem o direito de impedir a manifestação e a reunião. Agora, o Poder Público tem o direito - pelo que entendi de todos os votos, acho que não há discordância nisso -, quando tem a prévia ciência, de organizar. Sem prévia ciência, ele não pode obstaculizar o direito de reunião. Agora, ele pode tomar todas as providências necessárias para evitar bloqueio de rua, bloqueio de hospital, bloqueio de acesso à casa das pessoas. Por que eu digo isso? Porque, na prática, há uma diferença muito grande. E cito um exemplo: organizar uma manifestação, uma reunião com prévio aviso - e aqui quero fazer justiça a organizações que sempre avisam antes, como por exemplo as manifestações da CUT. Avisa uma semana antes, se reúne com a Polícia Militar para ver o melhor traçado, para ver a organização. Isso é mais fácil ao Poder Público. Agora, se não há a prévia ciência, e uma determinada manifestação quer bloquear toda a Avenida Paulista e toda a Rebouças, dizendo que é o trajeto dela, o Poder Público não pode impedir a manifestação, mas pode garantir que algumas faixas da Paulista ou da Rebouças fiquem livres. É esse o entendimento. E mais, como disse o Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, não havendo prévia manifestação, eventualmente, por falta dessa manifestação, o Poder Público acaba não podendo organizar e se dessa desorganização decorrem prejuízos ao Erário, a particulares, os organizadores podem ser responsabilizados civilmente - não penalmente. Quebraram tudo, porque não se fez bloqueio. Agora, em momento algum, eu defendi, e acho que o Ministro FUX também não, que, por ausência de prévia notificação, o Poder Público pode negar a realização da manifestação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - No caso concreto,

**RE 806339 / SE**

houve a fixação de multa.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - A decisão considerou que era ilegal por falta de prévio aviso.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Mas é que a repercussão geral dada foi no outro aspecto.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - O risco é a tese da repercussão geral.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - A repercussão geral ganhou um outro aspecto.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas eu propus como tese, e vamos debater depois, os dois pontos de consenso: não perde o direito sem prévio aviso e o Poder Público pode impedir o bloqueio de vias públicas.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Pode impedir o bloqueio, pode organizar e pode responsabilizar quem não avisou e gerou dano.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Pode responsabilizar. A única razão da divergência é que, como o fundamento da decisão impugnada é que a manifestação era ilícita por falta de prévio aviso, eu achei que devia dar provimento ao recurso.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Só uma última consideração que eu comentei com o Ministro LUÍS ROBERTO, mas faço de público, porque esses bloqueios, mesmo as manifestações ocorreram também em São Paulo. E qual foi a providência que nós tomamos, no caso, eu tomei? Também não houve prévia comunicação, não ingressamos na Justiça, simplesmente garantimos, na Ayrton Senna, que dá acesso ao Aeroporto de Guarulhos, garantimos que duas faixas ficassem livres, e os manifestantes nas outras duas se manifestaram.

Talvez o mais importante dessa discussão seja exatamente isso. A prévia autorização é prevista na Constituição. Se não houver a prévia autorização, isso não é impeditivo do direito de reunião. Mas também não é impeditivo de que o Poder Público garanta que não haja obstrução total e, eventualmente, responsabilize os danos causados pelos

**RE 806339 / SE**

manifestantes, que poderiam ser impedidos, evitados, se houvesse uma organização anterior.

Obrigado, Ministro LEWANDOWSKI e Ministro FUX.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Eu agradeço e peço mais um pequeno minuto do Ministro Fux. Penso que, se nós negarmos provimento a este recurso, nós estaremos placitando o acórdão recorrido, subscrito pelo Desembargador Francisco Wildo Lacerda Dantas, que num trecho diz com todas as letras o seguinte: "Ou seja, o direito de reunião constitucionalmente garantido exige para que seja exercido" - aí ele grifa, em itálico - "prévio aviso à autoridade competente". E esse aviso, segundo registrado nas contrarrazões dos apelos, como se lê às folhas tais, compõe, como registrado nos documentos elencados pela bem fundamentada sentença, um dos requisitos exigidos ao exercício desse direito que implica um elemento subjetivo. Aí ele vai para os elementos objetivos.

Então, Ministro Fux, claro que Vossa Excelência votará, como sempre, muito bem e trará um voto substancial. É que eu penso, se nós negarmos provimento ao apelo, nós estaremos dando como boa, como hígida, esta decisão, este acórdão, que, com todas as letras, diz que se exige, como condição para o exercício da reunião, a prévia comunicação e parece que essa...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** - Mas é o que está na Constituição Federal. Não posso conceber que o desrespeito à Constituição Federal seja ato legítimo, que a forma prevista na Constituição Federal para ter-se o direito de reunião seja simplesmente lírica, romântica, não haja consequência. Ocorrida a reunião ao arpejo do que imposto constitucionalmente, só pode ser enquadrada como ilícita, gerando consequências no campo jurídico.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, como o Ministro Lewandowski estabeleceu um ótimo diálogo entre nós, a minha preocupação é seguinte: a Constituição traz essa locução do aviso prévio, nós estamos excluindo uma oração da Constituição, estamos excluindo uma palavra utilizada pela Constituição. Isso já não é uma interpretação!

**RE 806339 / SE**

Isso já é uma elaboração de uma nova norma constitucional.

E o que nós temos de entender, no meu modo de ver, com a devida vênia de opiniões em contrário, é que esse aviso prévio é algo absolutamente anódino. Por quê? Porque "vou fazer a reunião", não tem autorização...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Não se trata de assentimento, de buscar-se assentimento para reunir-se, mas simplesmente de obrigação de avisar.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - A própria Constituição não depende de autorização. Não depende de autorização! A liberdade de reunião é absolutamente lícita. A questão é o aviso prévio para o Poder Público organizar e deixar com que se exerça na plenitude essa liberdade fundamental.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – É o mínimo, avisar a autoridade competente, para que tome as precauções cabíveis.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Por isso é que eu não vejo nenhuma inconstitucionalidade, nada que possa inquinar. Então eu acompanho o Relator e o Ministro Alexandre. Inclusive, o Ministro Alexandre traz na *ratio decidendi*, ou, digamos assim, na sua exposição, até explicações para questões pontuais para chegar a essa tese do Ministro Marco Aurélio que fala em reunião pacífica, não interrupção de vias públicas. A tese do Ministro Marco Aurélio é uma tese seca que não deixa margem a nenhuma dúvida.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Certamente com a “experiência” que o Relator não tem.

19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

VOTO

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART. 5º, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO. ALCANCE DA EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE AVISO PRÉVIO À AUTORIDADE COMPETENTE. CONFLITO ENTRE DIREITO DE REUNIÃO E LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO. PROPORCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO NO CASO CONCRETO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A liberdade de reunião, à luz da Constituição Federal, nos termos do art. 5º, inciso XVI, recebe âmbito de proteção *amplo*, assegurando-se a todos o direito de reunirem-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, *sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente*.

2. A liberdade de reunião mereceu destacada proteção no ordenamento jurídico-constitucional, face ao seu grande

**RE 806339 / SE**

valor tanto para a plena concretização da autonomia *privada*, quanto da autonomia *pública*.

3. A liberdade de reunião, no âmbito da autonomia privada, possibilita aos indivíduos, coletivamente, expressarem seus desejos e preferências, como parte de sua faculdade de autodeterminação e, na dimensão pública, inegável a essencialidade das manifestações para a plena realização da democracia em sua acepção substantiva.

4. A sociedade tolerante prometida pela Constituição perpassa pela aceitação de que se devem tolerar manifestações as mais plurais possíveis, desde que pacíficas, proporcionais e razoáveis.

5. A defesa da liberdade de reunião não pode ser nem tão tímida a ponto de silenciar vozes dissonantes da sociedade civil, nem tão intensa que prejudique a população em geral, causando transtornos econômicos e sociais de impossível reparação.

6. As reuniões públicas pressupõem, em alguma medida, infringência na esfera jurídica de terceiros, pois protestos, para serem capazes de gerar a comoção necessária à veiculação da sua mensagem, requerem aglomerações de pessoas, e, por isso, usualmente, culminam na lentidão do tráfego, na produção de ruídos e na exposição de indivíduos a opiniões das quais discordam.

RE 806339 / SE

7. O contraponto ao imperativo de tolerância da sociedade quanto à realização de manifestações proporcionais, mesmo quando indesejadas ou inconvenientes, é a obrigação constitucionalmente imposta de que as reuniões sejam previamente avisadas às autoridades competentes.

8. A prévia notificação possui natureza instrumental: é *meio* para a tutela de direitos e não um fim em si mesmo, tendo por objetivo assegurar à Administração Pública o tempo de planejamento e mobilização para garantir que a reunião não afete desproporcionalmente direitos de terceiros.

9. O aviso prévio exigível dos manifestantes, portanto, não pode ser desconsiderado – máxime porque da sua ausência podem nascer ou se agravar violações a direitos fundamentais contrapostos –, mas tampouco pode ser elevado à condição de verdadeira autorização para o exercício da liberdade de reunião.

10. Consequentemente, em regra, deve haver a prévia comunicação das reuniões públicas às autoridades competentes, sem prejuízo das hipóteses em que tal notificação se mostra impossível ou excessivamente onerosa para o exercício do direito em questão.

11. A prudência, destarte, recomenda que seja mitigada a obrigação de prévio aviso, especialmente, em três situações: (i) nas

**RE 806339 / SE**

manifestações espontâneas; *(ii)* naquelas em que as características do grupo manifestante (e.g. ausência de lideranças organizadas, particular vulnerabilidade) tornem o dever de comunicar excessivamente oneroso; e *(iii)* naquelas em que ausente qualquer potencial risco de danos a terceiros em razão da reunião.

12. *In casu*, a manifestação ora discutida, organizada de forma antecipada pelas recorrentes, objetivou a interdição completa de rodovia de inegável importância para a circulação de pessoas e o escoamento de bens. A ausência de comunicação ao Poder Público, nesse contexto, não configurou mera irregularidade decorrente de circunstâncias fáticas independentes da vontade dos organizadores do protesto, mas visou a dificultar a resposta das autoridades competentes no sentido de limitar a interdição da via, remanejar o tráfego ou providenciar policiamento adequado para a realização da reunião de forma pacífica.

13. A espetacularização do direito de reunião, desconsiderando-se por completo os efeitos nocivos que daí podem decorrer, é conduta abusiva que deve ser coibida pelas autoridades estatais. Semelhante uso estratégico da falta de aviso, com a clara finalidade de potencializar os danos à sociedade causados pela manifestação, não pode ser tutelado pelo Direito, porquanto atentatório à boa-fé e à solidariedade que



RE 806339 / SE

devem reger as relações sociais.

14. Recurso extraordinário julgado improcedente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX:** Trata-se de recurso extraordinário, com fundamento no artigo 102, III, 'a', da Constituição Federal, que discute o alcance da exigência de aviso prévio à autoridade competente como pressuposto para o legítimo exercício da liberdade de reunião.

Na origem, a União ajuizou ação de interdito proibitório com o objetivo de impedir a prática de esbulho ou turbação, por parte das entidades ora recorrentes, sobre a área correspondente a trecho da BR-101 localizado no Município de Propriá/SE. As recorrentes pretendiam realizar manifestação no local, com a respectiva interdição da via.

A ação possessória fundamentou-se (i) na ausência de aviso prévio à autoridade competente; e (ii) na ameaça de paralisação do serviço público relativo à rodagem da rodovia.

Com base nisso, a União requereu a concessão de liminar “*com mandado proibitório, com fundamento no poder geral de cautela*”; “*cominação de multa por minuto para o caso de descumprimento da decisão judicial*”; e a confirmação do pedido, “*reconhecendo a existência concreta de ameaça iminente da posse, conforme narrado, para que os réus se abstenham de praticas qualquer ato de turbação naquela data de 1 de abril do corrente ano ou em data posterior*”, sob pena de multa.

Em primeira instância, o pedido liminar foi julgado procedente. Nada obstante, a manifestação efetivamente ocorreu. Por esse motivo, sobreveio sentença condenando as recorrentes no pagamento de multa pelo descumprimento da decisão, bem como cominando multa diária para o “*caso de nova ameaça de turbação ou esbulho que interfira no uso regular do local descrito pela inicial*”.

O acórdão recorrido manteve a decisão *supra*, da forma assim ementada:

“*CONSTITUCIONAL. SINDIPRETO, CONLUTAS, SINTES, COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, PSTU E UNIÃO*”

**RE 806339 / SE**

*FEDERAL. POSSÍVEL COLISÃO DE PRINCÍPIOS: ART. 5º, XV e XVI DA CF/88. PONDERAÇÃO. E PROCESSUAL CIVIL: NULIDADE DE CITAÇÃO. INEXISTÊNCIA. ART. 214, § 1º CPC. CONDIÇÕES DA AÇÃO. ATENDIMENTO. ASTREINTES DA SUCUMBÊNCIA. FIXAÇÃO COM RAZOABILIDADE. APELOS REJEITADOS.*

*1. Hipótese em que várias entidades planejaram e realizaram, manifestação, de caráter político, na BR 101, no Município de Própria- SE, sem aviso prévio às autoridades e, após manifesta proibição da União Federal, responsável pela garantia da livre locomoção de todos no território nacional.*

*2. Possível colisão de direitos fundamentais: reunião e livre locomoção: art. 5º, XV e XVI. Solução da sentença pela ponderação de princípios, por considerar-se que o direito de reunião não é absoluto, exigindo o aviso prévio para que as autoridades examinassem a conveniência e oportunidade no local que permite o exercício da locomoção e que seria comprometido.*

*3. Fixação de astreinte (multa) para dissuasão da manifestação no local preferido em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por entidade, que não impediu a tentativa de desobediência da ordem judicial e de ônus de sucumbência de R\$ 3.000,00 (três mil reais), também por entidade. Razoabilidade.*

*4. A astreinte tem por escopo compelir a parte a cumprir a ordem judicial, no caso à obrigação de não fazer. O descumprimento da ordem implica a cobrança da multa imposta, pois, como observou CARNELLUTTI: ‘... o homem é livre até para realizar um ato contra a lei, em vez de agir de acordo com ela, podendo escolher entre a obediência ou a desobediência da lei, mas não pode evitar as conseqüências dessa desobediência, daí porque a liberdade é freada com a responsabilidade’.*

*5. Apelos rejeitados. Sentença mantida por seus próprios fundamentos”*

Em seu Recurso Extraordinário, os requerentes alegam haver violação ao art. 5º, XVI da CRFB. Sustentam, em síntese, que:

(i) não se pode exigir que a comunicação da reunião,

**RE 806339 / SE**

consubstanciada no prévio aviso, seja pessoal (isto é, endereçada formalmente à autoridade do poder instituído), porque esta exigência não foi feita na Constituição;

(ii) há que se aceitar, também, a informação geral, veiculada por jornal ou outro meio de comunicação de grande circulação, desde que suficiente para viabilizar a ciência do Poder Público quanto ao evento;

(iii) no caso concreto, a exigência de comunicação prévia foi cumprida, uma vez que a Polícia Rodoviária teve conhecimento da reunião antes de sua realização, e esteve presente no evento; e

(iv) não se faz possível o juízo administrativo quanto à conveniência e oportunidade da reunião.

Em suas contrarrazões, a União afirma que (i) os recorrentes pretendem o reexame de fatos e provas quanto à existência ou não de prévia comunicação; (ii) *“houve descumprimento da prévia comunicação às autoridades acerca da manifestação na rodovia federal”*; (iii) *“a causa de pedir desta ação engloba não apenas a ausência de comunicação, mas também a posse da área pela União, a necessidade de continuidade dos serviços públicos e a preservação da incolumidade física dos usuários da rodovia”*; e (vi) *“a necessidade de prévia comunicação às autoridades é exigência constitucional que, por óbvio, não é identificável com a ameaça de invasão e de paralisação da rodovia efetuada pelos réus”*.

Foram admitidos pelo Ministro Relator no processo como interessados o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, a Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos e a organização Artigo 19 Brasil.

O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

Na sessão de 05/04/2018, após o voto do relator, Ministro Marco Aurélio, negando provimento ao recurso e propondo a tese de que *“o exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar a interrupção do trânsito em rodovia”*, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes.

Feita a necessária contextualização, passo à análise do caso.

RE 806339 / SE

Discute-se, no presente recurso, a necessidade e extensão do prévio aviso às autoridades como condicionamento ao exercício constitucional do direito de reunião.

Foi essa a questão submetida ao Plenário para reconhecimento da repercussão geral: “Definição do alcance do art. 5º, XVI, da Constituição Federal, notadamente da exigência de aviso prévio à autoridade competente como pressuposto para o legítimo exercício da liberdade de reunião” (Tema 855).

A complexidade da matéria apresentada perante esta Corte é evidente: trata-se de situação exemplar de conflito entre princípios constitucionais de alta relevância, *i.e.* o direito de reunião, de um lado, e a liberdade de locomoção e a garantia da segurança pública, de outro. Não à toa, casos como o presente são corriqueiramente apresentados nas salas de aula a alunos de Direito como ilustração dos desafios impostos pelos *hard cases* à jurisdição constitucional.

Deveras, encontrar o ponto de equilíbrio ótimo entre o exercício dessa liberdade comunicativa (que necessariamente pressupõe alguma carga de incômodo a não-participantes) e a preservação dos direitos de terceiros não é tarefa simples.

O que é certo, entretanto, é que a tutela da liberdade de reunião não pode ser nem tão tímida a ponto de silenciar vozes dissonantes da sociedade civil, nem tão intensa que prejudique a população em geral, causando transtornos econômicos e sociais de impossível reparação.

Adianto que, *in casu*, a conclusão é pela **improcedência** do recurso extraordinário.

Isto não significa, como faço questão de frisar desde já, que toda e qualquer manifestação realizada sem comunicação prévia seja automaticamente excluída da proteção constitucional conferida à reunião pública. Haverá hipóteses em que a impossibilidade fática da notificação às autoridades – seja pela espontaneidade da manifestação, seja pela ausência de lideranças organizadas desta – ou a inexistência de potencial lesivo a terceiros demandará a correspondente tolerância por parte do Poder Público, permitindo a realização ou continuidade de protestos não comunicados previamente.

**RE 806339 / SE**

Contudo, não é essa a situação apresentada nos autos: a manifestação ora discutida, organizada de forma antecipada pelas recorrentes, objetivou a interdição completa de rodovia de inegável importância para a circulação de pessoas e o escoamento de bens. Havia *efetiva possibilidade* de as recorrentes notificarem as autoridades a respeito da reunião planejada e não foram apresentadas quaisquer razões satisfatórias que justificassem o descumprimento desse mister.

*In casu*, o que se percebe, portanto, é que a ausência de comunicação ao Poder Público não configurou mera irregularidade decorrente de circunstâncias fáticas independentes da vontade dos organizadores do protesto. A omissão das recorrentes visou a dificultar a resposta das autoridades competentes no sentido de limitar a interdição da via, remanejar o tráfego ou providenciar policiamento adequado para a realização da reunião de forma pacífica.

Daí a constatação de que, se não é dado ao Poder Público transmutar a exigência da notificação prévia contida no art. 5º, XVI, da Constituição Federal, em *autorização por vias transversas* – de modo que não é possível a vedação de reuniões com base em elementos de mera conveniência e oportunidade da Administração Pública –, tampouco se pode *ignorar* o requisito do aviso prévio contido no texto constitucional.

Noutras palavras, deve haver o cuidado desta Corte para não transformar a locução “*apenas exigido prévio aviso à autoridade competente*” em letra morta, numa ponta, ou em condição *sine qua non* para o direito de reunião, noutra. A Constituição Federal rechaça ambas essas posturas intransigentes, preconizando soluções conciliadoras e *prudentes* que resguardem a *máxima efetividade* dos direitos fundamentais no caso concreto.

A propósito, são plenamente aplicáveis as clássicas lições de Konrad Hesse, que, ao tratar da interpretação constitucional, consigna que “*[a] relação e interdependência existentes entre os distintos elementos da Constituição obrigam a que, em nenhum caso, se contemple a norma isoladamente, mas, ao contrário, sempre no conjunto em que ela deve estar situada; todas as normas constitucionais hão de ser interpretadas de tal modo que*

**RE 806339 / SE**

*se evitem contradições com outras normas da Constituição” (HESSE, Konrad. Temas fundamentais do direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 113). Trata-se da máxima da unidade da Constituição, da qual decorre a necessidade da *concordância prática* entre os bens jurídicos constitucionalmente tutelados. Assim, como arremata o autor, *in verbis*:*

*“Onde ocorram colisões não se deve, através de uma precipitada ‘ponderação de bens’ ou, inclusive, de uma abstrata ‘ponderação de valores’, realizar um dos bens com o sacrifício do outro. Pelo contrário, o princípio da unidade da Constituição exige um trabalho de ‘otimização’: faz-se necessário estabelecer os limites de ambos os bens a fim de que os dois alcancem uma efetividade ótima. A fixação desses limites deve observar em cada caso concreto o princípio da proporcionalidade; não deve ir além do necessário para a concordância entre ambos os bens jurídicos. ‘Proporcionalidade’ significa, nesse contexto, uma relação entre duas magnitudes variáveis, concretamente aquela que corresponda melhor a essa tarefa de otimização e não uma relação entre um ‘objetivo’ constante e um ou mais ‘meios variáveis’” (HESSE, Konrad. Temas fundamentais do direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 113-114).*

É exatamente essa a premissa teórica que tomo como o fio condutor do presente voto, como passo a expor.

**(I) A INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 5º, XVI, DA CRFB.**

Inicialmente, é importante lembrar a inegável posição de destaque que o direito de reunião ocupa nas ordens jurídico-constitucionais democráticas, bem como a sua estreita relação com outros valores de dimensão axiológica igualmente notáveis.

Deveras, a relevância da liberdade de reunião não pode ser subestimada, face a seu grande valor tanto para a plena concretização da autonomia *privada*, quanto da autonomia *pública*.

No espectro da autonomia privada, tem como atributo possibilitar

**RE 806339 / SE**

aos indivíduos, coletivamente, expressarem seus desejos e preferências, como parte de sua faculdade de autodeterminação. Trata-se, pois, de corolário da estreita relação entre direito de reunião e liberdade de expressão o fato de que o primeiro também contribui para o pleno desenvolvimento da personalidade individual e para o autorreconhecimento do sujeito como integrante de um grupo.

No que tange à autonomia pública, nunca é demais frisar a essencialidade da liberdade em comento para a efetivação da democracia em sua acepção substantiva. A liberdade para manifestar as próprias ideias é parte intrínseca da igualdade política, assim definida por Dworkin: *“que nenhum cidadão adulto tenha um impacto político menor que o de qualquer outro cidadão por razões que comprometam sua dignidade – razões que tratem sua vida como se ela merecesse menos consideração ou tratem suas opiniões como se fossem menos dignas de respeito”* (DWORKIN, Ronald. *Justice for hedgehogs*. Cambridge; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, p. 593).

Por isso mesmo, o economista Amartya Sen pôde traçar uma relação entre as liberdades políticas – no que se inclui a liberdade de reunião – e o desenvolvimento, afirmando que *“nunca uma fome coletiva se materializou em um país que fosse independente, que tivesse eleições regularmente, partidos de oposição para expressar críticas e que permitisse aos jornais noticiar livremente e questionar a sabedoria das políticas governamentais sem ampla censura”* (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de bolso, 2015, p 201).

Não à toa, o direito em questão apresenta *status* constitucional em diversos ordenamentos (como é o caso dos Estados Unidos, Alemanha, México, Espanha, Portugal) e tem sua proteção assegurada por uma gama de tratados internacionais internalizados pelo Brasil.

Justamente em razão da posição de destaque desta liberdade na ordem constitucional brasileira, o STF tem se empenhado na tutela do direito de reunião. Este Tribunal proferiu decisões como a que afirmou a legitimidade da chamada *“marcha da maconha”* (ADPF 187, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 28/05/2014) e a que julgou

**RE 806339 / SE**

inconstitucional decreto distrital que vedava realização de manifestações públicas, com utilização de carros de som, em localidades como a Praça dos Poderes e a Esplanada dos Ministérios (ADI 1.969, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 30/08/2007).

Contudo, e em que pese essa alta relevância do direito de reunião, a sua proteção não é isenta de dificuldades práticas e teóricas.

À falta de delineamentos mais concretos do texto constitucional, coube à literatura estabelecer os critérios para a aferição da existência de uma reunião, para os fins da tutela constitucional. Para a doutrina, pode-se dizer que os elementos fático-jurídicos conformadores desse direito fundamental são, em breve síntese:

(i) o *subjetivo*, concernente à pluralidade de pessoas;

(ii) o *espacial*, relativo à presença física de pessoas em uma mesma localidade, seja ela aberta ao público ou recinto privado e fechado;

(iii) o *temporal*, que pressupõe a transitoriedade da reunião, dispensando vínculos jurídicos duradouros entre seus participantes (em oposição ao direito de associação);

(iv) o *formal*, que demanda a existência de um mínimo de organização interna, consubstanciado no “*acordo, expresso ou tácito, entre os participantes, no sentido de respeitar a condução da reunião*” (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 150.); e

(v) o *intencional*, significando a existência de uma identidade dos objetivos/ideias partilhados entre os participantes da reunião, seja ele de cunho político, cultural, religioso, ideológico, ou outro qualquer (por todos, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001).

A partir das características acima, não se pode ignorar que a própria realização de manifestações públicas pressupõe, em alguma medida, infringência na esfera jurídica de terceiros. Protestos requerem aglomerações de pessoas para a transmissão de uma mensagem, e, por isso, usualmente culminam na lentidão do tráfego, na produção de ruídos e na exposição de pessoas a opiniões das quais discordam.



**RE 806339 / SE**

Não se trata de afirmar a possibilidade do sacrifício de direitos alheios, mas de assentar que reuniões assépticas, silenciosas ou em locais ermos não são capazes de gerar a comoção necessária para fazer veicular as ideias perante a sociedade e as autoridades públicas e políticas.

A vedação a comportamentos que, ainda que inconvenientes, não representem riscos nem restrições indevidas a direitos de terceiros, pode mascarar uma visão de mundo excludente, que considere que apenas condutas tidas como civilizadas ou ordeiras para as elites possam influir no debate público (YOUNG, Iris Marion Young. *Inclusion and Democracy*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000, P. 47-48). Nada mais longe da verdade, pois a construção de uma sociedade tolerante passa pela aceitação de que se devem tutelar manifestações as mais plurais possíveis, desde que proporcionais e razoáveis.

Essa leitura tendencialmente ampliadora do princípio se coaduna com a percepção de que, em se tratando da hermenêutica constitucional, *“[o] aspecto positivo do direito corresponde ao seu ‘âmbito de proteção’, que há de ser identificado mediante interpretação extensiva. O âmbito de proteção compreende a parcela da realidade correlativa aos bens tutelados pelos direitos fundamentais, ou, em outras palavras, é o conjunto de condutas, estados de coisas e posições jurídicas que, por serem necessárias para tutela dos bens jurídicos inerentes aos direitos fundamentais, não de ser cobertas pelos efeitos da norma jurídica que o consagra”* (PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 195).

Noutras palavras, *in casu*, deve-se partir de uma concepção *ampla* da tutela jurídica ao direito de reunião, que abarque, inclusive, situações em que este poderia vir a conflitar com outros princípios e valores constitucionalmente protegidos. Só então, e a partir da aplicação concreta da ponderação, é que será possível ao intérprete tecer considerações adicionais sobre as hipóteses em que o exercício da liberdade de reunião culminará em indevida e desproporcional infringência a outros valores constitucionalmente tutelados.

**RE 806339 / SE****(I.1) A exigência constitucional do aviso prévio.**

Como dito, a realização de reuniões públicas demanda, para a plena consecução de suas finalidades, algum nível de visibilidade que, muitas vezes, apenas decorre de cobertura midiática ou dos incômodos (toleráveis) causados à população em geral.

Atenta a isso, a Constituição Federal teve como norte a harmonização de princípios contrapostos entre si, ao estipular que *“todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”* (art. 5º. XVI, CRFB).

O texto constitucional, nomeadamente, tutela (i) a segurança pública e a integridade física de terceiros (*“pacificamente”, “sem armas”*); (ii) a liberdade de manifestação e de pensamento, assegurando a reverberação de opiniões em *locais abertos ao público*; e (iv) o direito de reunião de grupos distintos (*desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local*). Repele, igualmente, a arbitrariedade estatal decorrente de eventual exigência de *autorização* para manifestar.

Sob esse prisma, especificamente quanto ao tópico em exame, os motivos da Constituição Federal para a obrigação da prévia notificação são mais ou menos evidentes. Este é mais um mecanismo conciliador entre direitos e liberdades contrapostas: cuida-se de oportunizar à Administração Pública, por essa via, a composição do direito de reunião com outros interesses jurídicos e princípios conflitantes, como a segurança, a liberdade de locomoção, a liberdade de iniciativa e até mesmo a liberdade de reunião de outros grupos sociais.

O contraponto à necessidade de tolerância da sociedade quanto à realização de manifestações, mesmo quando indesejadas ou inconvenientes, é justamente a obrigação constitucionalmente imposta de que as reuniões sejam previamente avisadas. É isso que permite minorar potenciais efeitos deletérios de grandes aglomerações, ao mesmo tempo

**RE 806339 / SE**

em que resguarda a própria realização regular da manifestação.

Como já pode afirmar doutrinariamente, *“a prévia comunicação permite a realização integral da própria reunião, porquanto as autoridades competentes poderão organizar a segurança do evento, bem como possam reorganizar o tráfego nas imediações em que ocorrerá a manifestação”* (FUX, Luiz. O direito de reunião na Constituição federal de 1988 in A Constituição de 1988 na visão dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2013, p. 184)

A comunicação, por conseguinte, tem natureza marcadamente instrumental: é *meio* para a tutela de direitos, e não um fim em si mesma, tendo por objetivo assegurar à Administração Pública o tempo de planejamento hábil para garantir que a manifestação não afete desproporcionalmente direitos de terceiros.

Em vista disso, a exigência contida no art. 5º, XVI, da CRFB não destoa da realidade observada no direito comparado.

Em levantamento realizado pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, constatou-se que, à época, nove dentre os dez ordenamentos jurídicos estudados continham previsão sobre o dever de notificação da reunião pública às autoridades competentes (JARMAN, N.; BRYAN, D. General Principles Governing Freedom Of Assembly And Public Events. 2004). Eram eles: Inglaterra, Escócia, França, Itália, Israel, Palestina, Estados Unidos, Canadá e África do Sul.

No âmbito do direito internacional, instrumentos internalizados pelo Brasil dão conta de que é possível a criação de condicionamentos legais razoáveis para a proteção de outros bens jurídicos contrapostos.

Assim é que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, por exemplo, determina que *“[o] direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas”* (art. 21). Já a Convenção Americana dos Direitos Humanos dispõe que *“[é] reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício desse direito só pode estar*

**RE 806339 / SE**

*sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança ou ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas” (art. 15).*

As Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica elaboradas pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa dispõem expressamente sobre o requisito do prévio aviso, esclarecendo que:

*“As disposições legais relativas ao aviso prévio devem exigir uma notificação de intenção em vez de um pedido de permissão. O processo de notificação não deve ser oneroso ou burocrático. O período de aviso prévio não deve ser desnecessariamente longo, mas deve ainda permitir um tempo adequado antes da notificação data da reunião para as autoridades estatais relevantes planejarem e prepararem o evento, e para a conclusão de um recurso rápido a um tribunal se a legalidade de quaisquer restrições impostas for questionada. Se as autoridades não apresentarem imediatamente objeções a uma notificação, os organizadores de uma reunião devem poder prosseguir com a atividade planejada de acordo com os termos notificados e sem restrição” (tradução livre. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, p. 15).*

No caso *Kivenmaa v. Finlândia* (Comunicação nº 412/1990), o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas afirmou que *“a exigência de notificar a polícia sobre uma manifestação pretendida em um local público seis horas antes de seu início pode ser compatível com as limitações permitidas estabelecidas no artigo 21 do Pacto. [...] Um requisito para pré-notificar uma manifestação teria normalmente razões de segurança nacional ou de segurança pública, ordem pública, proteção da saúde ou moral pública ou proteção dos direitos e liberdades de terceiros”* (tradução livre).

Já a Corte Europeia de Direitos Humanos, em *Berladir e outros v. Rússia*, consignou que *“a notificação prévia serve não só ao objetivo de conciliar o direito de reunião com os direitos e interesses legais (incluindo a liberdade de circulação) de outros, mas também o objetivo de prevenção de desordem ou crime. Para equilibrar esses interesses conflitantes, a instituição de*

**RE 806339 / SE**

*procedimentos administrativos parece ser uma prática comum nos Estados-Membros quando uma manifestação pública está sendo organizada”.*

Por tais razões, pode-se dizer que a previsão constitucional está em linha com as práticas internacionais prevalentes sobre o tema.

Esta conclusão, no entanto, não é suficiente para responder a pergunta que se coloca perante o Supremo Tribunal Federal. Quais seriam as consequências para o exercício do direito de reunião decorrentes da ausência de prévia comunicação às autoridades?

De um lado, nos termos defendidos pela União, ora recorrida, a locução “*sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente*” condicionaria *sempre* o exercício do direito de reunião ao preenchimento deste requisito, sob pena de a manifestação não poder ocorrer. Haveria, então, uma limitação constitucional ao âmbito de proteção da norma, tal qual ocorre nas hipóteses de reuniões *com armas*, ou *violentas*.

De outro, as recorrentes defendem que a ausência de prévia notificação à Administração Pública não tem o condão, *per se*, de impedir o exercício da liberdade constitucional de reunião. Argumentam, igualmente, que a instrumentalidade da comunicação prévia implicaria a legitimidade da reunião que pretenderam realizar, do que decorreria a impossibilidade da imposição de sanções pelo Poder Judiciário.

A resposta, a meu juízo, é mais complexa – e sutil – do que as conclusões extremadas defendidas pelas partes do litígio.

Evidentemente, são diversas as circunstâncias de uma reunião realizada de forma *violenta* ou *com armas* e uma reunião realizada *sem a prévia comunicação*. Enquanto a primeira significa risco real de danos à integridade e patrimônio de terceiros, a segunda pode ou não apresentar tais riscos, a depender de outros elementos concretos.

Nas lições de José Afonso da Silva, “[h]á, agora, apenas uma limitação: que a reunião seja sem armas; e uma exigência: que se dê prévio aviso à autoridade” (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 267, grifei).

Seria impróprio (e potencialmente lesivo à proteção da liberdade de reunião) equiparar automática e aprioristicamente a ausência de aviso

**RE 806339 / SE**

prévio à existência de armas numa manifestação.

A ausência de comunicação, entretanto, não pode ser desconsiderada, mormente porque dela podem nascer ou se agravar violações a direitos fundamentais contrapostos. Basta pensar na situação de a Administração Pública não ser capaz de mobilizar policiamento suficiente, ante à falta de aviso prévio, para coibir a depredação de patrimônio público e privado ou as agressões físicas entre manifestantes.

A omissão do dever de informar sobre a realização da reunião pode, também, dificultar o trabalho de remanejamento do tráfego de veículos, impedindo que cidadãos circulem livremente pela cidade e que mercadorias cheguem a seus destinos.

A palavra de ordem para interpretação do dispositivo constitucional em exame, por conseguinte, é *temperança*. Tanto alçar o requisito formal da notificação a condição inafastável e insuperável quanto negar a ele quaisquer consequências práticas viola a Constituição Federal, seja por tomar como imponderável uma norma de caráter principiológico, seja por ignorar a literalidade do texto constitucional.

Mais correto é afirmar que, em regra, deve haver a prévia comunicação das reuniões públicas às autoridades competentes, sem prejuízo das hipóteses em que tal notificação é impossível ou excessivamente onerosa para o exercício do direito em questão.

Neste sentido, são interessantes as indicações contidas no *Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias sobre a gestão adequada das reuniões*, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (A/HRC/31/66, de fevereiro de 2016), *in verbis*:

*“A liberdade de reunião pacífica é um direito e não um privilégio e, como tal, seu exercício não deve estar sujeito à autorização prévia das autoridades. As autoridades estatais podem estabelecer um sistema de notificação prévia, quando o objetivo é permitir às autoridades estaduais a oportunidade de facilitar o exercício do direito, de tomar medidas para proteger a segurança pública e/ou a ordem pública e*

**RE 806339 / SE**

*para proteger os direitos e liberdades de outrem. Qualquer procedimento de notificação não deve funcionar como um pedido de autorização de fato ou como base para regulamentação baseada em conteúdo. A notificação não deve ser esperada para reuniões que não requeiram preparação prévia por parte das autoridades estaduais, como aquelas em que se espera apenas um pequeno número de participantes ou onde se espera que o impacto no público seja mínimo.*

*Qualquer procedimento de notificação não deve ser excessivamente burocrático e deve ser sujeito a uma avaliação de proporcionalidade. O período de aviso prévio não deve ser excessivamente longo, mas deve permitir tempo suficiente para as autoridades relevantes se prepararem adequadamente para a reunião. O procedimento de notificação deve ser gratuito (ver A / HRC / 23/39, parágrafo 57) e amplamente acessível”.*

O cuidado que deve estar sempre presente é não convolar indevidamente a notificação em verdadeira permissão. Não pode o Poder Público realizar tantas e tão rigorosas exigências que tornem o exercício prático da liberdade de reunião impossível, nem tornar o procedimento de comunicação um meio de controle das pautas e da forma de realização de protestos públicos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, atenta ao potencial efeito perverso causado por condicionamentos excessivos ao direito de reunião, já indicou que:

*“A finalidade da regulamentação do direito de reunião não pode ser a de criar uma base para que a reunião ou manifestação seja proibida. Pelo contrário, a regulamentação que estabelece, por exemplo, o aviso ou notificação prévia tem como objetivo informar as autoridades para que tomem as medidas voltadas a facilitar o exercício do direito sem entorpecer de maneira significativa o desenvolvimento normal das atividades do resto da comunidade”. (CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2006)*

**RE 806339 / SE**

A prudência, destarte, recomenda que seja mitigada a obrigação de prévio aviso, especialmente, em três situações: *(i)* nas manifestações espontâneas; *(ii)* naquelas em que as características do grupo manifestante (ausência de lideranças organizadas, vulnerabilidade) tornem o dever de comunicar excessivamente oneroso; e *(iii)* naquelas em que ausente qualquer risco de danos a terceiros em razão da reunião.

O tema é pertinente e demanda enfrentamento mais profundo.

### ***(i) As manifestações espontâneas***

A questão das manifestações espontâneas desperta grande atenção nos tempos atuais, marcados pelo dinamismo e pela imediatividade das trocas de informação.

Em momentos de grande comoção e urgência face a uma notícia ou acontecimento de repercussão social intensa, nem sempre será possível a comunicação prévia de que cuida o texto constitucional. É o que ocorre quando a coletividade se revolta de modo espontâneo e *pacífico* contra um ato estatal entendido como arbitrário ou abusivo, e passa a se comportar imediatamente de maneira a exercer o direito de reunião. Um ato de violência presenciado por cidadãos pode ser o estopim para a realização de protesto inteiramente espontâneo mas que, sendo pacífico, igualmente é protegido pela Constituição Federal.

Este foi um dos fundamentos que levou a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso Bukta e outros v. Hungria, a assentar que "*em circunstâncias especiais, quando uma resposta, na forma de uma manifestação, a um evento político pode ser justificada, uma decisão de dismantelar a reunião pacífica apenas devido à ausência do requisito de notificação prévia, sem qualquer conduta ilegal dos participantes, equivale a uma restrição desproporcional à liberdade de reunião pacífica*".

Essa percepção tampouco destoa do que delineou o Relatório do Relator Especial sobre os direitos de liberdade de reunião pacífica e de associação da Organização das Nações Unidas, de maio de 2012:

*"Caso os organizadores não notifiquem as autoridades, a*



**RE 806339 / SE**

*reunião não deve ser dissolvida automaticamente (por exemplo, como na Áustria) e os organizadores não devem ser sujeitos a sanções criminais, ou sanções administrativas que resultam em multas ou prisão. Isto é ainda mais relevante no caso de reuniões espontâneas em que os organizadores não podem cumprir os requisitos de notificação necessários, ou quando não houver organizador identificável. Neste contexto, o Relator Especial mantém como melhor prática legislação que permite a realização de reuniões espontâneas, que devem ser isentas de notificação prévia” (tradução livre. Relatório do Relator Especial sobre os direitos de liberdade de reunião pacífica e de associação - Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai - A/HRC/20/27).*

**(ii) As manifestações de grupos vulneráveis e/ou não-institucionalizados.**

Outra hipótese em que o condicionamento, sempre, ao aviso prévio para a legalidade da reunião é potencialmente desproporcional é quando os manifestantes são membros de grupos vulneráveis e não organizados. Nem sempre comunidades carentes ou grupos de risco gozarão da necessária institucionalização para atender a requisitos formais – e são justamente esses os grupos sociais e econômicos vulneráveis que mais urgentemente devem ter suas vozes ouvidas pela sociedade e pelo Estado.

Cabe revisitar, neste ponto, a observação feita acima quanto à imprescindibilidade da liberdade de reunião para a plena realização do princípio democrático. Conforme aponta Juliana Cesário Alvim, a possibilidade de ser co-intérprete da Constituição “é um elemento indispensável para conferir legitimidade a uma ordem democrática fundada nas noções de autogoverno e de pluralismo. Além disso, a participação difusa na leitura da Constituição renova o constitucionalismo abrindo-o à percepção de novas demandas e sentidos, como vem sendo feito, historicamente, pelos movimentos sociais” (GOMES, Juliana Cesário Alvim. O constitucionalismo difuso e seus fundamentos *in* Jurisdição constitucional e política. Rio de

**RE 806339 / SE**

Janeiro: Forense, 2015, p. 423).

Valho-me, novamente, das palavras de Ronald Dworkin, para quem *“nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme o seu domínio e aos quais reivindique fidelidade”* (DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. ix).

A consagração de tratamentos jurídicos distintos com a finalidade de evitar iniquidades, com base na igualdade substancial, é corolário dessa *demonstração de igual consideração*. A interpretação sistemática da Constituição, sob esta perspectiva, impõe a flexibilização do aviso prévio sempre que este for desproporcional, sob pena de serem vulnerados o direito à livre manifestação, à liberdade de associação e até mesmo o princípio democrático em sua acepção substantiva. A propósito:

*“Reunião que não satisfaz os requisitos de tutela constitucional, isto é, não se enquadra na área de proteção acima delineada, não será automaticamente ilícita e passível de proibição. Cabe às autoridades de segurança avaliar se há justa causa para a interdição de cada reunião, independentemente do respeito aos requisitos constitucionais (aviso prévio, caráter pacífico, etc.). Dito de outra forma, a interdição e a consecutiva ordem de dissolução são medidas extremas que só se justificam se houver relevante conflito com outros direitos fundamentais [...]. A ausência de aviso prévio não justifica a dissolução da reunião, pois falta motivo substancial para tanto, que provavelmente estaria presente se os participantes estivessem armados.*

*Isso decorre do princípio da legalidade (art. 5º, II da Constituição Federal). Não é proibido aquilo que a lei não proíbe expressamente. Quando falta justa causa para a proibição, a reunião é protegida negativamente, devido à ausência de norma proibitiva.*

*Em segundo lugar, a interdição e dissolução de uma reunião interfere em outros direitos fundamentais de seus participantes, como a livre manifestação de pensamento e o direito de ir, vir e estar em lugares públicos”*. (DIMOULIS, Dimitri. Artigo 5º, inciso XVI in: *Comentários à Constituição Federal de 1988*. 1. ed. Rio de

RE 806339 / SE

Janeiro: Forense, 2009, p. 134)

Em relação aos movimentos sociais de pouca institucionalização, essas considerações são ainda mais relevantes.

Lembre-se que o direito de reunião, diferentemente do direito de associação, não pressupõe a existência de relações longevas entre os agentes que se reúnem, nem demanda que haja algum nível de institucionalização dessas relações. Ao contrário, o caráter episódico e esporádico é da própria essência das reuniões constitucionalmente tuteladas.

Sendo assim, não se pode excluir a possibilidade de que agentes vulneráveis e não organizados da sociedade se manifestem de forma conjunta. Em comunidades sem lideranças organizadas ou que apresentam especial vulnerabilidade, impor a comunicação prévia da manifestação por meio de canais oficiais seria desproporcionalmente gravoso, ensejando clara proteção deficiente.

**(iii) As manifestações que não apresentem qualquer risco de danos a terceiros.**

Há modalidades de reunião que, pela forma de protesto adotada, local de realização ou reduzido número de participantes, não apresentam, *prima facie*, as mesmas características intrusivas das passeatas ou bloqueios de vias públicas.

Reuniões que não tenham o condão de afetar direitos de terceiros – como seria o caso de três pessoas que protestam numa calçada, de forma pacífica ou um grupo silencioso que esteja contido numa praça pública e que não represente ameaça ou inconveniente –, por óbvio, tampouco poderão ser reprimidas simplesmente porque não houve a prévia comunicação às autoridades.

A ponderação aí será entre o requisito formal insculpido na norma constitucional – mas cujo descumprimento não enseja ou agrava conflitos com outros direitos fundamentais, como a locomoção, a propriedade ou a segurança – e a proteção às liberdades comunicativas do grupo

**RE 806339 / SE**

manifestante, situação em que esta última deve ter primazia sobre o primeiro.

**(II) O SOPESAMENTO NO CASO CONCRETO.**

Assentadas as premissas gerais acima, passo à sua aplicação ao caso dos autos.

Como se constata da narrativa dos fatos, a ausência de comunicação prévia às autoridades públicas não decorreu de fatores alheios à vontade dos organizadores do protesto. Pelo contrário, do nível de institucionalização dos manifestantes e de planejamento do evento, depreende-se que havia tempo hábil e meios suficientes realizar a comunicação às autoridades competentes.

Vale frisar que, salvo nos casos excepcionais mencionados acima, a exigência de prévia notificação não representa ônus excessivo aos manifestantes. É do interesse dos manifestantes que haja a publicidade do evento e que este atraia o maior número de pessoas possível, bem como que ele transcorra de forma pacífica e ordeira.

Uma coisa é uma passeata que, por suas características, urgência, espontaneidade ou pelos agentes que a compõem, deixa de ser notificada às autoridades. Esses são exemplos em que o aviso, longe de ser forma de compatibilização com outros direitos fundamentais de terceiros e de otimização do exercício do próprio direito de reunião, se tornaria verdadeira barreira para a liberdade em análise.

Outra, muito diferente, é a reunião que é planejada de forma oculta propositalmente – aquela na qual a ausência de comunicação vise a dificultar a tutela dos direitos de terceiros pela Administração Pública. Neste segundo caso, poderá o Estado intervir para reprimir comportamentos lesivos, e ajuizar, se for o caso, as respectivas ações de responsabilização cível e penal.

A respeito, a Corte Europeia de Direitos Humanos já teve a oportunidade de assentar, no caso *Éva Molnár v. Hungria*, que a ausência de notificação pode, excepcionalmente, ser um dos elementos – dentre

**RE 806339 / SE**

outros a serem sopesados em cada caso – justificadores da intervenção estatal nas reuniões públicas. Confira-se:

*“37. No entanto, na opinião da Corte, o princípio estabelecido no caso Bukta e outros não pode ser alargado a ponto de a ausência de notificação prévia nunca poder constituir uma base legítima para a dispersão de multidões. A notificação prévia serve não apenas ao objetivo de conciliar, por um lado, o direito de reunião e, por outro lado, os direitos e interesses jurídicos (inclusive o direito de circulação) de outros, mas também a prevenção de desordens ou crimes. A fim de equilibrar estes interesses contraditórios, a instituição de procedimentos administrativos preliminares é uma prática comum nos Estados-Membros quando uma manifestação pública é organizada. Na opinião da Corte, tais requisitos não são, como tal, contrários aos princípios contidos no artigo 11 da Convenção, desde que não representem um obstáculo oculto à liberdade de reunião pacífica protegida pela Convenção (ver Balçık e Outros v. Turquia, n.º 25/02, § 49, 29 de novembro de 2007).*

*38. O Tribunal considera, por conseguinte, que o direito de realizar manifestações espontâneas pode superar a obrigação de notificar previamente as reuniões públicas apenas em circunstâncias especiais, designadamente se se justificar uma resposta imediata a um acontecimento atual sob a forma de um protesto. Em especial, tal derrogação à regra geral pode ser justificada se um atraso poderia ter tornado essa resposta obsoleta.*

*39. No entanto, na opinião do Tribunal, os fatos do presente caso não revelam circunstâncias especiais em que a única resposta adequada seria uma manifestação imediata. A este respeito, é de notar que os resultados oficiais das eleições foram tornados públicos em 4 de Maio de 2002, dois meses antes da manifestação impugnada, e que o resultado dessas eleições tinha sido objetivamente estabelecido. Na medida em que o objetivo dos manifestantes era expressar solidariedade aos manifestantes na Ponte Erzsébet, a Corte não está convencida de que esse assunto teria se tornado obsoleto se os manifestantes tivessem respeitado a regra da notificação.*

*40. Além disso, a Corte observa que, na época, não era*

**RE 806339 / SE**

*necessária autorização na Hungria para a realização de manifestações públicas; no entanto, era necessária a notificação da polícia setenta e duas horas antes do evento. Se a polícia decidisse proibir uma manifestação, os organizadores poderiam solicitar uma revisão judicial dentro de três dias. Portanto, a Corte está convencida de que existem salvaguardas processuais que impedem restrições injustificadas à liberdade de reunião". (grifei)*

A partir desse quadro fático-jurídico, afigura-se razoável a resposta estatal no caso concreto.

Ora, um dos objetivos da prévia notificação é exatamente possibilitar que as autoridades públicas e os organizadores do protesto negociem entre si uma forma de manifestação que garanta a visibilidade da reunião sem atentar desproporcionalmente contra direitos contrapostos. Entre a completa interdição de uma via e a total vedação ao protesto, impõe-se a busca por um meio-termo, consistente no planejamento de rotas alternativas, no redirecionamento do tráfego ou na interdição apenas parcial da rodovia.

Ao ignorar o seu dever de comunicação, por desídia ou dolo, os recorrentes frustraram tais possibilidades, impedindo que fossem buscadas soluções conciliatórias.

Dessa forma, a ausência de aviso prévio foi somada ao objetivo de interdição da rodovia e aos prejuízos a terceiros que dela decorreriam. Embora as vias públicas – como a rodovia BR-101 – sejam bens de uso comum (art. 99, I do Código Civil) que se amoldam à discricção constitucional dos “*locais abertos ao público*” em que se pode exercer o direito de reunião, a sua completa interdição ocasiona prejuízos múltiplos e graves. Por esse expediente, impede-se o acesso de pessoas a serviços e bens essenciais, acarreta-se o descarte de mercadoria perecível, incrementam-se os riscos de acidentes.

A espetacularização do direito de reunião, desconsiderando por completo os efeitos nocivos que daí podem decorrer, é conduta abusiva que deve ser coibida pelas autoridades estatais. A manifestação deve inaugurar um diálogo com a sociedade, jamais a tornar refém de suas

RE 806339 / SE

pautas.

Semelhante uso estratégico da falta de aviso, com a clara finalidade de potencializar os danos à sociedade causados pela manifestação, não pode ser tutelado pelo Direito, porquanto atentatório à boa-fé e à solidariedade que devem reger as relações sociais. Nos dizeres de Eduardo Ferreira Jordão:

*“É preciso ser enfático: o ato abusivo não é um ato realizado no exercício de um direito subjetivo. Exercer um direito subjetivo significa realizar uma das condutas garantidas pela norma que o estatui. A liberdade de agir do titular de um direito subjetivo encontra-se dentro dos limites atributivos das regras de Direito (ou fora dos limites proibitivos das regras de Direito, se assim se prefere). Destarte, aquele que comete o ato abusivo não realiza conduta permitida pelo direito subjetivo. Não há exercício de um direito subjetivo, não se o está ‘usando’”. (JORDÃO, Eduardo Ferreira. O abuso de direito como ilicitude cometida sob aparente proteção jurídica. Revista Baiana de Direito, v. 04, p. 255-292, 2009).*

À luz de todo o exposto, ainda que a interdição ou dissolução de uma reunião deva ser medida excepcional, não verifico, *in casu*, desproporcionalidade manifesta que justifique o acolhimento do presente recurso.

*Ex positis*, julgo **improcedente** o recurso extraordinário  
É como voto.

19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Eminente Relator, o eminente advogado tem matéria de fato.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Sim, sempre pronto a ouvir os senhores advogados, especialmente um advogado como o que está na tribuna.

O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO) - Muito obrigado, Ministro. A matéria fática é que, tão logo foi cientificado os organizadores da ilicitude do direito de reunião, por ausência de prévio aviso, depois de várias negociações, foi cumprida a travessia da ponte, sem tumulto, como é certificado pela Polícia Federal.

Cumpriu-se a decisão, atravessou-se com metade da ponte e o movimento seguiu sem nenhum tumulto, porque aí essa matéria fática já teria sido superada.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Com a interrupção de uma das rodovias mais importantes do País! Tenhamos presente que o transporte no Brasil é rodoviário.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu gostaria de destacar que tem sido rotina, na Suprema Corte, julgar o caso concreto e, quando a repercussão geral tem dois capítulos, há o capítulo do caso concreto e há a tese.

O problema da tese submetida ao Plenário é saber se é necessário esse aviso prévio ou não? É isso que está aqui no tema da definição do alcance 5º, XVI, notadamente da exigência de aviso prévio à autoridade competente para o legítimo exercício da liberdade de reunião.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – E, quanto à interrupção, em si, da rodovia, estamos diariamente a sopesar valores. O valor estampado no coletivo é muito mais importante do que o representado pelos interesses de certo segmento econômico ou profissional.



**RE 806339 / SE**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É, isso pode gerar surpresas para o Poder Público.**

**19/12/2018****PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, também inicio por cumprimentar o eminente Ministro Relator e os que o seguiram. Essa é uma discussão importante, como está até nos apartes que foram concedidos desde a primeira vez que o Ministro Marco Aurélio trouxe esse tema, no início desse julgamento.

Duas questões me parecem mais importantes serem enfatizadas. A primeira, exatamente no caso concreto, em que houve um interdito proibitório, com requerimento de medida liminar ajuizada pela União. A União pedia exatamente que se proibisse que houvesse aquela manifestação. O segundo ponto é a circunstância de se saber a natureza e os efeitos da autorização ou da comunicação prévia, sem ser autorização necessária, para o exercício do direito à liberdade de reunião.

Presidente, democracia faz barulho sempre. Quem gosta de silêncio é ditadura; com certeza não são os democratas. E, com toda certeza, todos nós aqui que votamos até agora, a partir do Ministro-Relator, que enfatizou...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Vossa Excelência me permite? Fui Relator de mandado de segurança interessantíssimo, porque se viabilizou a manifestação, na Esplanada, na Praça dos Três Poderes, desde que silenciosa. E, a uma só voz, o Supremo glosou esse enfoque, o que vem a confirmar o que acaba de dizer a ministra Cármen Lúcia.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E, quando cheguei aqui, em um dos primeiros casos, nós participamos de um julgamento sobre se poderia haver a manifestação aqui na Praça dos Três Poderes, porque faria muito ruído. É isso mesmo, democracia é do barulho. Graças a Deus! De mordaca chega os tempos que nós vivemos e que não foram bons.

Por isso mesmo, acho que, quando a contestação incomoda, e o Ministro Alexandre de Moraes expôs isso de maneira clara, se não

**RE 806339 / SE**

incomodar, se não chamar a atenção, não é eficaz, porque não é na madrugada que alguém vai prestar algum cuidado àquilo que se reivindica, que se se reúne para reclamar e proclamar.

É quase um consectário da liberdade de expressão a liberdade de reunião, como forma de expressão e como espaço para a expressão democrática e livre, por isso não há condicionantes postos na Constituição. Não considero válido que a comunicação prévia possa ter a natureza de uma condição imposta para que se tenha a liberdade expressa nessa reunião. O cumprimento, portanto, é apenas uma necessidade para que, no mesmo espaço, possa-se ter o exercício de vários direitos, porque, no direito constitucional - ao contrário do que, algumas vezes, no direito privado até se acentua -, o direito de um não termina onde começa o do outro. Os direitos convivem no mesmo espaço territorial, no mesmo espaço físico. A liberdade da pessoa que quer se manifestar de um lado, reunir-se para se expressar, e, de outro, a liberdade daquele que quer ir para casa - como bem afirmou o Ministro Alexandre de Moraes - na hora em que termina o seu trabalho e que tem que passar por uma via precisa se compatibilizar. O Poder Público, portanto, teria apenas o cuidado de fazer com que os dois direitos prevaleçam naquele espaço ou, pelo menos, de garantir que todos possam exercer os seus direitos. Por isso, tenho que não é condicionante do direito. O que fica, portanto - e que foi já também enfatizado nos votos que me precederam -, são as consequências da não comunicação prévia, se poderiam ser como as que foram adotadas ou se seriam de outra natureza, a partir, claro, do caso concreto. E, neste caso, parece-me que a gravidade é a circunstância de ter-se passado a ter como ilícito um direito constitucionalmente garantido, que é o direito à liberdade de manifestação.

O Poder Público deve adotar todas as providências para que os direitos dos outros cidadãos possam ser exercidos. O que ele não pode é, em nome desse dever, anular outro direito. É preciso, portanto, que haja esse espaço de convivência. A Constituição impõe esse aviso prévio, mas sem anular e sem minguar o direito de reunião. Por isso, para mim, a

**RE 806339 / SE**

ausência de comunicação não pode importar na proibição de realização da reunião planejada, na dissolução da reunião, na declaração de ilicitude dessa reunião ou na fixação, como neste caso, de que se teria a ilicitude a partir da não autorização. Esse é o dado deste caso que me parece o diferencial.

Com base na lição de Canotilho, Celso Ribeiro Bastos tratava especificamente da matéria, afirmando que:

"[O] Problema interessante é o consistente em saber se as autoridades podem dissolver a reunião que não foi antecedida de comunicação. Canotilho oferece como resposta a este ponto controvertido a seguinte conclusão:

se a reunião estiver a decorrer pacificamente, as medidas de polícia tendentes a dissolvê-la tornam-se ilegítimas" - ou seja, é o poder público que, ao proibir um direito constitucional, tem a sua conduta como ilegítima, segundo Canotilho - "sem prejuízo da responsabilidade em que possam incorrer aqueles que a promoveram."

Isso também aqui já foi acentuado, mas não é o ponto nodal do caso que estamos tratando.

Cito outros autores que têm essa mesma percepção como, por exemplo, Fernando Dias Menezes de Almeida, que afirma que:

"Caso a polícia tenha de agir restringindo e até mesmo proibindo a reunião que esteja ocorrendo sem aviso prévio, isso deve se fundamentar nas hipóteses gerais de atuação do poder de polícia: defesa das liberdades e da ordem pública, e não na falta de aviso.

Mesmo que a falta de prévio aviso tenha sido a causa da desordem combatida, apenas indiretamente essa falta será a razão da eventual interdição da reunião (...)."

No caso agora examinando, a falta de autorização foi o fundamento adotado para que se considerasse ilícita. Por isso, havendo outras decisões de tribunais internacionais, pactos e convenções internacionais a reafirmar o direito à liberdade de manifestação, para ter, portanto, como não válida a decisão que se fundamentou, exatamente, nessa circunstância para a conclusão garantida ou mantida, ratificada, pelo

**RE 806339 / SE**

tribunal.

Nesse sentido, com vênia ao Ministro-Relator, voto acompanhando a divergência iniciada pelo Ministro Edson Fachin, dando provimento a esse recurso.

19/12/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, eu principio dizendo que o caso sob análise é ruim para tirarmos conclusões. Eu concordo com o Ministro Alexandre Moraes e outros que me precederam que o Poder Público tinha o dever, realmente, de intervir e de tomar medidas judiciais cabíveis, para permitir o direito de ir e vir de outras pessoas e garantir o livre fluxo de mercadorias, sobretudo, tendo em conta aquilo que o Ministro Marco Aurélio disse: Que nosso país, infelizmente, funda-se no transporte rodoviário, e não ferroviário, e não em modais múltiplos, como os países mais avançados, do ponto de vista econômico e até civilizatório.

No entanto, eu peço licença para trazer à colação um pequeníssimo trecho de uma lição que me parece primorosa de nosso Decano em uma obra acadêmica chamada "O Direito Constitucional de Reunião". Nesse caso, o Ministro Decano Celso de Mello afirmava o seguinte:

"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 o 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 assembleia; d) o exercício do direito de reunião independe e prescinde de licença da autoridade policial; e) a interferência do Estado nas reuniões legitimamente convocadas é excepcional, restringindo-se, em casos particularíssimos, à prévia comunicação designação, por ela, do local da assembleia (...).

e) A interferência do Estado nas reuniões legitimamente convocadas é excepcional, restringindo-se, em casos

**RE 806339 / SE**

particularíssimos, à prévia comunicação do ato autoridade ou a prévia comunicação designação por ela do local da assembleia."

E o Ministro Celso, a meu ver, diz que essa comunicação se restringe a casos particularíssimos, porque grande parte das manifestações são espontâneas; são raras aquelas que são convocadas previamente e, segundo os estatutos das entidades que as convocam, grande parte das reuniões estudantis ou mesmo sindicais ou populares são aquelas espontâneas. E, aí, termina o Decano dizendo, na alínea **h** do seu trabalho acadêmico:

"O direito de reunião, permitindo protesto, a crítica e a manifestação de ideias e pensamentos, constitui instrumento de liberdade dentro do Estado moderno".

Para terminar, Senhor Presidente, não querendo me alongar, traria um voto escrito, eu leio o que consta da Constituição art. 5º, XVI, que é o seguinte:

"XVI - Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização (...)"

Portanto, é um direito incondicionado.

Só há um pequeno óbice que os Constituintes colocaram a esse direito, que me parece amplo, que é o seguinte:

"(...) desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;"

Nesse caso, concordo com a exegese que foi firmada pelo Ministro Roberto Barroso no sentido de que essa é apenas uma obrigação acessória, que não pode, em hipótese nenhuma, frustrar o direito - e historicamente vem sendo afirmado nas constituições democráticas - de expressão e de reunião.

Por essas razões, mas entendendo e reafirmando que é legítima a intervenção da autoridade caso haja abusos nesse direito de manifestação,

**RE 806339 / SE**

mas sempre por meio dos instrumentos legais, eu peço vênua ao Relator para acompanhar a divergência, para que não haja nenhuma dúvida quanto a esse direito de reunião, dando provimento ao recurso. Faço isso e poderia dar provimento parcial, ou eventualmente modular, mas acho importante que nós fixemos uma tese com muita clareza nesse sentido.

É como voto, Senhor Presidente.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339**

PROCED. : SERGIPE

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

RECTE.(S) : SINDICATO UNIFICADO DOS TRABALHADORES PETROLEIROS  
PETROQUIMICOS QUIMICOS E PLASTICOS DOS ESTADOS DE ALAGOAS E  
SERGIPE SINDIPETRO

RECTE.(S) : COORDENAÇÃO NACIONAL DE LUTAS - CONLUTAS

RECTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU

ADV.(A/S) : RAQUEL DE OLIVEIRA SOUSA (4572/SE) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,  
1190/SE)

ADV.(A/S) : ARISTEU CESAR PINTO NETO (110059/SP)

RECDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SINDICATOS FEDERACOES  
ASSOCIACOES CENTRAIS SINDICAIS ORGAOS CLASSISTAS E ENTIDADES AFINS  
DO ESTADO DE SERGIPE - SINTES

ADV.(A/S) : MARIA DA CONCEIÇÃO BEZERRA (0002444/SE)

INTDO.(A/S) : COMISSAO PASTORAL DA TERRA - CPT

ADV.(A/S) : MARTA PINTO DOS ANJOS (4658/BA)

INTDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM

ADV.(A/S) : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER E OUTRO(S) (PR040855/)

INTDO.(A/S) : ARTIGO 19 BRASIL

ADV.(A/S) : CAMILA MARQUES BARROSO (0325988/SP)

INTDO.(A/S) : CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)

INTDO.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), negando provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, e, neste julgamento, o Ministro Luiz Fux. Falou, pelo recorrente Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU, o Dr. Cezar Britto. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 5.4.2018.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes e do voto do Ministro Luiz Fux, que acompanhavam o Relator, negando provimento ao recurso extraordinário; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que davam provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Plenário, 19.12.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

15/12/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE

**VOTO VISTA**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

A fim de permitir a retomada do julgamento, rememoro o caso dos autos, valendo-me, para isso, do bem elaborado relatório do eminente Relator, o Ministro **Marco Aurélio**:

“Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Paulo Timponi Torrent:

A União formalizou interdito proibitório objetivando a prolação de decisão judicial a inviabilizar a prática de esbulho ou turbação, por parte das entidades recorrentes, sobre a área correspondente a trecho da BR-101 localizado no Município de Propriá/SE (folha 2 a 6).

O Juízo acolheu a pretensão, nos seguintes termos (folha 333 a 346):

‘EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. INTERDITO PROIBITÓRIO. DIREITO DE REUNIÃO. CONTORNOS ESTABELECIDOS PELO ART. 5º, XVI, DA CF/88. EXTRAVASAMENTO. ABUSO DE DIREITO. PROCEDÊNCIA.

[...]

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para ratificar integralmente a liminar e condenar as entidades requeridas no pagamento da multa fixada pelo provimento de urgência, diante de seu descumprimento, incidindo juros de mora (0,5% por cento ao mês) e correção desde o fato lesivo. Por igual, comino, para o caso de nova ameaça de turbação ou esbulho que interfira no uso regular do local descrito pela inicial, multa diária no valor de R\$ 20.000,00 para cada uma das entidades rés.

**RE 806339 / SE**

Condeno as demandadas nas custas, **pro rata**, e em honorários, estes fixados em R\$ 3.000,00 (três mil reais), para cada uma delas’.

O Sindicato Unificado dos Trabalhadores Petroleiros, Petroquímicos e Plásticos nos Estados de Alagoas e Sergipe SINDIPETRO AL/SE, a Coordenação Nacional de Lutas CONLUTAS e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados PSTU recorreram da sentença.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento da apelação cível nº 2008.85.00.001051-3, assentou o caráter não absoluto do direito de reunião, considerada a ausência de aviso prévio. Manteve astreintes a fim de compelir os recorrentes a dissolverem a manifestação na BR-101, no Município mencionado. Eis a ementa do julgado (folhas 540 e 541):

‘CONSTITUCIONAL. SINDIPETRO, PASTORAL DA TERRA (CONLUTAS) E UNIÃO FEDERAL. POSSÍVEL COLISÃO DE PRINCÍPIOS: ART. 5º, XV E XVI DA CF/88. PONDERAÇÃO, E PROCESSUAL CIVIL: NULIDADE DA CITAÇÃO. INEXISTÊNCIA. ART. 214, § 1º CPC. CONDIÇÕES DA AÇÃO. ATENDIMENTO. ASTREINTES DA SUCUMBÊNCIA. FIXAÇÃO COM RAZOABILIDADE. APELOS REJEITADOS.

1. Hipótese em que várias entidades planejaram e realizaram, manifestação, de caráter político, na BR 101, no Município de Própria-SE, sem aviso prévio às autoridades e, após manifesta proibição da União Federal, responsável pela garantia da livre locomoção de todos no território nacional.

2. Possível colisão de direitos fundamentais: reunião e livre locomoção: art. 5º, XV e XVI. Solução da sentença pela ponderação de princípios, por considerar-se que o direito de reunião não é absoluto, exigindo o aviso prévio para que as autoridades examinassem a conveniência e oportunidade no local que permite o exercício da

**RE 806339 / SE**

locomoção e que seria comprometido.

3. Fixação de astreinte (multa) para dissuasão da manifestação no local preferido em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por entidade, que não impediu a tentativa de desobediência da ordem judicial e de ônus de sucumbência de R\$ 3.000,00 (três mil reais), também por entidade. Razoabilidade.

4. A astreinte tem por escopo compelir a parte a cumprir a ordem judicial, no caso à obrigação de não fazer. O descumprimento da ordem implica a cobrança da multa imposta, pois, como observou CARNELLUTTI: '... o homem é livre até para realizar um ato contra a lei, em vez de agir de acordo com ela, podendo escolher entre a obediência ou a desobediência da lei, mas não pode evitar as consequências dessa desobediência, daí porque a liberdade é freada com a responsabilidade'.

5. Apelos rejeitados. Sentença mantida por seus próprios fundamentos.'

Embargos declaratórios desprovidos folha 576 a 579.

No recurso extraordinário folha 612 a 628 , interposto com base na alínea a do permissivo constitucional, os recorrentes apontam transgressão ao artigo 5º, inciso XVI, da Constituição Federal.

Sob o ângulo da repercussão geral, articulam com o alcance de direito fundamental de reunião e ressaltam as consequências sociais da decisão impugnada, ante o grande número de manifestações realizadas no País.

No mérito, afirmam inexistir previsão de intimação formal e pessoal da autoridade pública, para o exercício do direito de reunião. Aludem à pertinência da informação veiculada em outros meios de comunicação, desde que suficiente à ciência do Poder Público. No caso, dizem observada a exigência, porquanto demonstrado o conhecimento da Polícia Rodoviária Federal, a qual esteve presente no evento. Salientam a impossibilidade do exame de conveniência do Poder Executivo

**RE 806339 / SE**

acerca da associação de pessoas em locais públicos (folha 622 a 625). Postulam o afastamento das penalidades estabelecidas no pronunciamento atacado (folha 628).

Nas contrarrazões, a União aponta, preliminarmente, a ausência de repercussão geral da controvérsia, a deficiência na fundamentação do recurso e a inviabilidade de reapreciação do conjunto fático-probatório (folha 651 a 653). No mérito, evoca a literalidade do preceito constitucional em discussão, salientando mostrar-se inafastável a prévia comunicação ao Poder Público (folha 654).

Em 8 de outubro de 2015, o Supremo concluiu pela repercussão geral do tema, em acórdão assim ementado:

‘LIBERDADE DE REUNIÃO AUTORIDADE COMPETENTE PRÉVIO AVISO ARTIGO 5º, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ALCANCE RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

Possui repercussão geral a controvérsia alusiva ao alcance da exigência de prévio aviso à autoridade competente como pressuposto para o exercício do direito versado no artigo 5º, inciso XVI, da Carta de 1988’.

A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo desprovimento do recurso extraordinário. Sustenta a constitucionalidade do aviso prévio como pressuposto para o exercício do direito de reunião. Assevera imprescindível ser a comunicação prévia, expressa e formal. Frisa o dever de observância das balizas de segurança pública, bem assim de outros direitos igualmente fundamentais. Defende adequado o exame de conveniência da realização do ato, pela Administração Pública, quando em jogo a garantia de continuidade da prestação de serviço público, a liberdade de locomoção e a integridade física de transeuntes e participantes da manifestação. Propõe a fixação de tese com o seguinte teor:

**RE 806339 / SE**

‘O art. 5º, XVI, da Constituição estabelece os parâmetros para o exercício legítimo do direito de reunião em locais abertos ao público, devendo o Poder Público adotar os meios necessários para garantir a segurança dos participantes do evento e da população em geral. O aviso à autoridade competente deve ser prévio, expresso e formal’.

Os pedidos de ingresso no processo, formalizados pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo APEOESP e pelo espólio de Carlos Ramiro de Castro, foram indeferidos.

Vossa Excelência, em 25 de agosto de 2017, admitiu o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais IBCCRIM, a Associação Direitos Humanos em Rede Conectas Direitos Humanos e a organização Artigo 19 Brasil como interessados no processo.

Artigo 19 Brasil, por meio da petição/STF nº 60.151/2017, aludindo ao exercício da prerrogativa em jogo, aponta impertinente estabelecer restrições incompatíveis com as novas formas de comunicação e articulação coletivas. Destaca possível conferir-se concessões, admitindo-se, por exemplo, que convocações realizadas em mídias sociais, pela rede mundial de computadores, sejam equiparadas à notificação prévia. Articula com o risco de imposição de requisitos desproporcionais. Aponta como objetivo primordial do pressuposto constitucional em debate a cientificação das autoridades a respeito da ocorrência de eventos, de forma a permitir atuação voltada à preservação de direitos direta e indiretamente afetados pelo ato. Diz da necessidade de garantia das liberdades de reunião e expressão, ainda que materializadas em manifestações e protestos espontâneos, exceto quando o exercício desses direitos representar violação da ordem pública democrática.

É o relatório.”

Iniciado o julgamento em 5/4/18, o Ministro **Marco Aurélio** votou

**RE 806339 / SE**

pelo não provimento do recurso extraordinário, sob o entendimento de que a reunião em local aberto ao público necessita de prévia comunicação à autoridade competente. Propôs a seguinte tese de repercussão geral: “O exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar interrupção do trânsito em rodovia”. Em seguida, o Ministro **Alexandre de Moraes** pediu vista dos autos.

Na sessão de 19/12/18, o Ministro **Alexandre de Moraes** apresentou voto vista, acompanhando o Relator. Também o Ministro **Luiz Fux** acompanhou o Relator, votando pelo não provimento do apelo extraordinário. De outro lado, os Ministros **Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski** votaram pelo provimento do recurso, ocasião em que pedi vista dos autos para melhor análise da questão. Estavam ausentes, justificadamente, os Ministros **Celso de Mello e Gilmar Mendes**.

Restituo os autos a julgamento ressaltando, de início, que o direito de reunião é forma coletiva de exercício do direito à livre manifestação do pensamento por pessoas que comungam das mesmas ideias ou dos mesmos objetivos.

A permissão ao livre debate de ideias, quaisquer que elas sejam e mesmo que envolvam críticas e protestos, é condição **sine qua non** para o amadurecimento do sistema de governo democrático e para o desenvolvimento de uma sociedade pluralista e participativa.

Nesse sentido, colaciono lição extraída da abalizada doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

**“O direito de associação e o direito de reunião ligam-se intimamente à liberdade de expressão e ao sistema democrático de governo. A livre opinião pública é fundamental para o controle do exercício do poder e é tributária da garantia da liberdade de expressão e também do direito de reunião, pelo qual se assegura às pessoas a possibilidade de ingressarem na vida pública e interferirem ativamente nas deliberações**



**RE 806339 / SE**

políticas, pressionando por uma variante de ação estatal.

A liberdade de reunião pode ser vista como instrumento da livre manifestação do pensamento, aí incluído o direito de protestar. Trata-se de um direito à liberdade de expressão exercido de forma coletiva. **Junto com a liberdade de expressão e o direito de voto, forma o conjunto das bases estruturantes da democracia (Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva. 2007. p. 383-384 – grifo nosso).**

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), tratado das Nações Unidas ratificado por diversos países e promulgado no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 592/92, reconhece o direito à liberdade de expressão em seu art. 19, que assim dispõe:

“1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha” (Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)> Acessado em 27/10/20).

O referido Pacto também estabelece o reconhecimento à liberdade de reunião pacífica, bem como as diretrizes para eventual restrição desse direito, nos seguintes termos:

“Artigo 21

**O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde pública ou os direitos e as liberdades das pessoas.**

**RE 806339 / SE**

Artigo 22

Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses” (Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)> Acessado em 27/10/20 – grifo nosso).

Outrossim, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 678/1992, traz em seus arts. 15 e 16 garantias à liberdade de reunião e de associação, nos seguintes termos:

“Artigo 15. Direito de reunião

**É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.**

Artigo 16. Liberdade de associação

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.

2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia” (Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_ame](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_ame)

**RE 806339 / SE**

ricana.htm> Acessado em 27/10/20).

Com efeito, é certo que não há direitos fundamentais absolutos. A própria Constituição Federal de 1988, seja por normas explícitas, seja por seu arcabouço principiológico, estabelece como e quando pode haver alguma limitação ao exercício dos direitos fundamentais.

As limitações não podem, portanto, ser feitas à revelia da Constituição e somente se configuram como legítimas quando realizadas de acordo com as prescrições do texto constitucional.

Especificamente sobre possível limitação ao direito de reunião, direito fundamental que se analisa nos presentes autos, importa registrar que, em 2007, esta Corte teve a oportunidade de se pronunciar no julgamento da ADI nº 1.969/DF, de relatoria do Ministro **Ricardo Lewandowski**, tendo concluído que eventual restrição deve se revelar **adequada, necessária e proporcional quando confrontada com a vontade da Constituição**. O julgado restou assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas. II. **A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição** (*Wille zur Verfassung*). III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99” (ADI nº 1.969/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 31/8/07 – grifo nosso).

Na ocasião, o Ministro **Ricardo Lewandowski** clarificou, em seu voto, a partir das preciosas lições de J. J. Gomes Canotilho, a maneira

**RE 806339 / SE**

como os direitos fundamentais podem encontrar alguma restrição, **in verbis**:

“Canotilho, nesse sentido, ensina que a compreensão da problemática das restrições de direitos e garantias fundamentais exige uma sistemática de limites, classificando-os de acordo com a seguinte tipologia: a) restrições constitucionais diretas ou imediatas, que são aquelas traçadas pelas próprias normas constitucionais; b) restrições estabelecidas por lei mediante expressa autorização da constituição; e c) restrições da resolução de conflitos entre direitos contrapostos.”

Desse modo, é possível que se restrinja o alcance de um direito fundamental em três situações: a) em razão de seu desenho constitucional, quando a própria Constituição prevê limitação para seu exercício, como no caso de estado de defesa e na vigência de estado de sítio; b) em razão da existência de expressa autorização na Constituição da República para que o legislador ordinário, ao expedir ato legal regulamentando seu exercício, o limite; c) ou em decorrência de uma ponderação com valores outros que ostentem igual proteção constitucional.

A Constituição Federal estabelece o direito de reunião como princípio basilar do Estado Democrático de Direito e um dos instrumentos para a realização do princípio da liberdade de manifestação do pensamento, e o faz nos seguintes termos:

“Art. 5º (...)

(...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, **independentemente de autorização**, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo **apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.**” (grifei).

Da expressa previsão constitucional, tem-se que: a) o direito de

**RE 806339 / SE**

reunião prescinde de autorização prévia do poder público para ser exercido; e b) as únicas condicionantes impostas ao direito de reunião pela Constituição são: que a reunião seja pacífica, sem uso de armas, e que haja aviso prévio de sua realização, a fim de que não se frustrasse o direito de reunião de grupo diverso.

Conforme consignei no julgamento de mérito da ADI nº 5.852/MS, de **minha relatoria**,

“A Constituição Federal, ao prescrever a desnecessidade de autorização, está a afirmar a prescindibilidade de assentimento ou concordância da Administração Pública, tão grave e cara à democracia é a garantia do exercício dessa prerrogativa.

(...)

A Constituição, portanto, prescreve, de um lado, uma abstenção do Poder Público, para que não obste a reunião pacífica de cidadãos em prol de um objetivo comum e, de outro, uma prestação positiva por parte das autoridades públicas, a fim de que elas auxiliem o exercício de tão importante direito mediante organização do trânsito e ainda, se necessário, deslocamento de efetivo policial para o local do encontro” (ADI nº 5.852/MS, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, ata de julgamento publicada em 9/9/20).

Assim, entendo que o “prévio aviso à autoridade competente”, nos termos do art. 5º, inciso XVI, da Constituição, não constitui condicionante ao exercício do direito de reunião e de manifestação, mas formalidade a ser cumprida, **sempre que possível**, a fim de propiciar que o direito de reunião e de livre manifestação seja exercido de maneira pacífica, ordeira e segura (tanto para os cidadãos que estejam participando ativamente das reuniões/manifestações quanto para os que delas não estejam participando), bem como em harmonia com os demais direitos fundamentais, dentro das bases democráticas do Estado brasileiro.

Trata-se, portanto, o aviso prévio de importante mecanismo de preparação do Estado na própria garantia dos direitos envolvidos. Porém,

**RE 806339 / SE**

faço a ressalva do “sempre que possível” para que a formalidade do aviso prévio seja cumprida/exigida quando as circunstâncias de cada caso concreto permitirem, de modo a não frustrar, tampouco impedir, a realização de reuniões ou manifestações **espontâneas**, compreendidas como reações ou impulsos coletivos imediatos surgidos no seio da sociedade e despertados por acontecimentos sociais, políticos ou outros, sem antecedência de deliberação ou organização.

A propósito, importa registrar que o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou recentemente, em 23 de julho de 2020, o Comentário Geral nº 37/20 contendo sua nova interpretação sobre o direito de reunião pacífica (previsto no art. 21 do já citado PIDCP), diante dos desafios causados pela pandemia de COVID-19 para o exercício do referido direito, especialmente no atual contexto de manifestações coletivas espontâneas surgidas em diversos países, inclusive no Brasil, tais como os protestos mundiais em apoio ao movimento **Black lives matter** (ou “Vidas negras importam”) e até mesmo as manifestações contrárias ou favoráveis às medidas adotadas mundialmente para a contenção da pandemia de COVID-19.

Dentre as recomendações constantes dessa nova interpretação emitida pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, as quais devem ser observadas pelos 173 países assinantes do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, destacam-se as seguintes:

a) todos, incluindo crianças, estrangeiros, mulheres, trabalhadores migrantes, requerentes de asilo e refugiados, podem exercer o direito de reunião pacífica, que pode assumir várias formas: em espaços públicos e privados, ao ar livre, dentro de casa e **online**; b) os governos têm obrigações positivas sob o Pacto de facilitar assembleias pacíficas e proteger os participantes de possíveis abusos por parte de outros membros do público; c) os governos também têm deveres negativos, como não proibir, restringir, bloquear ou interromper montagens sem justificativa convincente; d) referências generalizadas à ordem pública, à segurança pública ou a um risco não especificado de violência potencial não são bases sólidas para os governos proibirem assembleias pacíficas; e)

**RE 806339 / SE**

qualquer restrição à participação em assembleias pacíficas deve ser baseada em uma avaliação diferenciada ou individualizada da conduta dos participantes. Restrições gerais à participação em assembleias pacíficas não são apropriadas; f) os governos não devem coletar dados pessoais para assediar ou intimidar os participantes nem podem bloquear redes de **internet** ou fechar qualquer site por causa de suas funções na organização ou solicitação de uma assembleia pacífica (fonte: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26133&LangID=E>> Acessado em 27/10/20 – tradução livre. Inteiro teor do Comentário Geral nº 37/20 do CDH-ONU disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11)>).

Nessa perspectiva e atendo-me à questão central lançada no presente julgamento de repercussão geral, qual seja, “saber qual o alcance da exigência de aviso prévio à autoridade competente como pressuposto para o legítimo exercício da liberdade de reunião”, firmo meu entendimento no sentido de que o aviso prévio é formalidade a ser, em regra, cumprida mediante efetiva comunicação à autoridade competente, a fim de permitir que o direito de reunião e de livre manifestação seja exercido dentro de base pacífica, ordeira, segura e democrática e em harmonia com os demais direitos constitucionais, não se configurando, contudo, como pressuposto para seu legítimo exercício, tampouco como indispensável requisito de licitude do direito fundamental de reunião assegurado pelo art. 5º, XVI, da Constituição.

Desse modo, tenho que a ausência de prévia comunicação à autoridade competente acerca da manifestação, nas circunstâncias em que a exigência não se mostra razoável, como nas reuniões ou manifestações de caráter espontâneo acima mencionadas, não justifica interferência no livre exercício da liberdade de reunião, tampouco torna sua realização automaticamente ilícita.

Admitir a exigência de aviso prévio em toda e qualquer situação, inclusive nas manifestações espontâneas pacíficas (que não ofendam a ordem e a segurança públicas nem inviabilizem o exercício de outros

**RE 806339 / SE**

direitos fundamentais), sob pena de ser a manifestação considerada ilícita e sofrer interferência estatal, equivaleria à imposição de restrição desnecessária, inadequada e desarrazoada ao direito de reunião – o que se mostra inadmissível à luz do art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal, por esvaziar o próprio escopo dessa garantia fundamental.

Sob tal compreensão, passo à análise do caso concreto.

**In casu**, o acórdão recorrido entendeu que "o direito de reunião não é absoluto, exigindo o aviso prévio para que as autoridades examinassem a conveniência e oportunidade no local que permite o exercício da locomoção e que seria comprometido" (fl. 447 do eDoc. 3 dos autos). Fixou multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada entidade participante da manifestação realizada que não impediu a tentativa de desobediência da ordem judicial.

Reitero, nos termos de meu voto no julgamento da ADI nº 5.852/MS, que a Constituição, em seu art. 5º, inciso XVI, prescreve, de um lado, uma abstenção do poder público, para que não obste a reunião pacífica de cidadãos em prol de um objetivo comum e, de outro, uma prestação positiva por parte das autoridades públicas, a fim de que elas auxiliem o exercício de tão importante direito mediante organização do trânsito e ainda, se necessário, deslocamento de efetivo policial para o local do encontro.

Ora, no caso dos autos, o tribunal de origem deixou claro o entendimento de que o poder público, sob o pretexto da exigência de aviso prévio, estaria legitimado a fazer juízo de conveniência e oportunidade para a realização de manifestação em determinado local e a impor condicionantes ao exercício da liberdade de reunião, o que, na linha do que já exposto, não se coaduna com o propósito da prévia comunicação, que se presta para que a Administração Pública possa se organizar e promover as medidas necessárias para resguardar a paz e a ordem social, a segurança pública, inclusive a segurança dos participantes e não-participantes da manifestação coletiva, a prevenção do crime, o respeito aos demais direitos constitucionais etc.

É certo que, na espécie, não se tratava de manifestação espontânea,



**RE 806339 / SE**

de modo que se fazia necessário o prévio aviso à autoridade competente, conforme expressa previsão constitucional constante da parte final do inciso XVI do art. 5º da CF.

No entanto, só o fato de não ter havido prévia comunicação às autoridades sobre a manifestação não pode servir de impedimento ao exercício do direito de reunião nem deve transformar, por si, a realização do evento em ato ilícito.

Isso porque, no caso, embora sem prévio aviso à autoridade competente, houve o conhecimento notório do evento por parte do poder público, tanto que a União ingressou com interdito proibitório para impedir sua realização.

Ademais, a concessão do interdito proibitório pelo tribunal a quo configura medida obstativa ao direito de reunião e de manifestação, contrária aos deveres negativos do Estado para a efetivação dos direitos fundamentais.

Por fim, cumpre notar que eventual bloqueio integral do tráfego em rodovias e vias públicas representaria abuso do exercício do direito de reunião e livre manifestação, o que autorizaria o poder público a agir, legitimamente, para impedir real bloqueio, sem necessidade, para isso, de proibir por completo a própria realização do evento e, portanto, o próprio exercício do direito de reunião e de manifestação.

Ante o exposto, com a devida vênia ao eminente Ministro **Marco Aurélio** e aos Ministros que o acompanharam, filio-me ao entendimento divergente e voto pelo provimento do presente recurso extraordinário, afastando as multas cominatórias impostas aos ora recorrentes.

É como voto.

15/12/2020

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**RECTE.(S)** : **SINDICATO UNIFICADO DOS TRABALHADORES PETROLEIROS PETROQUIMICOS QUIMICOS E PLASTICOS DOS ESTADOS DE ALAGOAS E SERGIPE SINDIPETRO**  
**RECTE.(S)** : **COORDENAÇÃO NACIONAL DE LUTAS - CONLUTAS**  
**RECTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU**  
**ADV.(A/S)** : **RAQUEL DE OLIVEIRA SOUSA E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**  
**ADV.(A/S)** : **ARISTEU CESAR PINTO NETO**  
**RECDO.(A/S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SINDICATOS FEDERACOES ASSOCIACOES CENTRAIS SINDICAIS ORGAOS CLASSISTAS E ENTIDADES AFINS DO ESTADO DE SERGIPE - SINTES**  
**ADV.(A/S)** : **MARIA DA CONCEIÇÃO BEZERRA**  
**INTDO.(A/S)** : **COMISSAO PASTORAL DA TERRA - CPT**  
**ADV.(A/S)** : **MARTA PINTO DOS ANJOS**  
**INTDO.(A/S)** : **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM**  
**ADV.(A/S)** : **MAURÍCIO STEGEMANN DIETER E OUTRO(S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ARTIGO 19 BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **CAMILA MARQUES BARROSO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **CONECTAS DIREITOS HUMANOS**  
**ADV.(A/S)** : **MARCOS ROBERTO FUCHS**  
**INTDO.(A/S)** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO**

**RE 806339 / SE**

PAULO

**VOTO VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Trata-se de recurso extraordinário interposto nos autos de interdito proibitório ajuizado pela União em 31/03/2008. Pediu que os ora recorrentes se abstivessem de realizar manifestação no dia seguinte, 01/04/2008, na Rodovia Federal BR-101, pois eles não enviaram prévio aviso à autoridade competente. O juízo concedeu liminar para determinar a proibição, sob pena de multa; o que foi confirmado por sentença e, posteriormente, por acórdão do egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Os ora recorrentes pretendem o provimento do extraordinário e o afastamento das multas fixadas.

Esta Corte concluiu pela repercussão geral do tema. O julgamento foi iniciado em 05/04/2018, tendo o eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, votado pelo não provimento do extraordinário, sob o fundamento de que a reunião em local aberto ao público necessita de prévia comunicação à autoridade competente. Propôs a seguinte tese: *“O exercício do direito de reunião pacífica deve ser precedido de aviso à autoridade competente, não podendo implicar interrupção do trânsito em rodovia”*.

O Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos e, na sessão de 19/12/2018, apresentou voto-vista em que acompanhou o Relator, no que foi seguido pelo Ministro Luiz Fux. Os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski votaram pelo provimento do recurso. O eminente Ministro Dias Toffoli também acompanhou a divergência.

**RE 806339 / SE**

É o sucinto relato do essencial. Adota-se, no mais, o bem lançado relatório do eminente Ministro Marco Aurélio.

O cerne da controvérsia reside em saber se o direito de reunião, previsto pelo art. 5º, XVI, da Constituição Federal, deve ser exercido em conformidade com o prévio aviso à autoridade competente. É dizer, busca-se saber como o direito à reunião pode ser concretizado pela sociedade de forma consistente à Constituição. A norma dispõe o seguinte:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

.....  
*XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;” (com meus grifos)*

Deve-se examinar, portanto, a necessidade do “*prévio aviso à autoridade competente*” como condição para o exercício do direito de reunião.

Inicialmente, registro que o direito à reunião é garantia do cidadão para que expresse suas legítimas manifestações e anseios sociais e políticos. É importante meio para que o povo possa exercer sua liberdade de pensamento e expressão em questões que repute relevantes, nos mais diversos temas que compõem a vida em sociedade.

**RE 806339 / SE**

Na democracia, é postulado dos mais significativos para que haja liberdade de expressão. Trata-se de cláusula pétrea da Constituição da República de 1988; em harmonia às Constituições de 1891 (art. 72, § 8º); 1934 (art. 113, parágrafo 11); 1937 (art. 122, parágrafo 10); 1946 (art. 141, parágrafo 11); e 1967 (art. 150, parágrafo 27). Tais dispositivos faziam expressa menção à manutenção da ordem pública, bem assim à necessidade de designar-se previamente data e local para a manifestação.

É incontestável, portanto, que o direito à reunião é garantia constitucional e deve ser, assim, protegido. Porém, o objeto central da discussão gravita em torno de ser essa garantia absoluta ou estar condicionada à necessidade da prévia comunicação à autoridade competente. E aí, com todas as escusas à douda divergência, a prévia comunicação é condição válida e constitucional para que o direito à reunião seja exercido de forma adequada.

A razão de a Carta Magna exigir a prévia comunicação à autoridade está na necessidade – **absolutamente razoável** – do Poder Público de saber, com antecedência, informações lógicas e fundamentais para que possa concretizar a manifestação de forma pacífica, como data, hora, local, objetivo e número estimado de pessoas. E, assim, consiga verificar se já houve prévio agendamento de outra reunião para mesma data e lugar; preparar o local com as devidas sinalizações e desvios de trânsito; requisitar reforço policial quando necessário, além de fornecer, sendo possível, apoio logístico.

Compete, ainda, à Administração Pública zelar pelo direito de locomoção das demais pessoas, caso a manifestação bloqueie uma rodovia, por exemplo. Deve proteger, também, a garantia de locomoção dos demais cidadãos que estejam a passar pelo lugar (direito de ir e vir), bem assim observar a saúde e integridade física dos manifestantes e de outros cidadãos que porventura estejam no local.

**RE 806339 / SE**

Sem prévia comunicação que contenha tais informações, o Poder Público fica impossibilitado de exercer todas as atividades acima mencionadas; atividades que são seu dever. Imaginemos que, ao tomar ciência de reunião previamente agendada por determinado movimento, haja organização de movimento contrário para também se reunir no mesmo local e data.

O choque será inevitável se não houver necessária e prévia comunicação à autoridade competente. Tal questão foi bem enfatizada no voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes, ao relatar sua experiência como Secretário de Segurança Pública em São Paulo.

A questão, portanto, não gira em torno de reconhecer-se discricionariedade à Administração Pública, para ela permitir ou negar manifestações conforme sua conveniência e oportunidade. Antes, trata-se de permitir à Administração que, uma vez recebida a prévia comunicação, consiga preparar-se e, inclusive, auxiliar na concretização harmônica e pacífica do direito de reunião, sob pena de que sejam permitidos eventuais riscos ou violações a direitos de outros cidadãos.

Nesse contexto, cabe trazer excerto do voto condutor que o eminente Ministro Ricardo Lewandowski proferiu por ocasião do julgamento da ADI 1.969/DF:

*“Ora, certo que uma manifestação sonora nas imediações de um hospital afetaria a tranquilidade necessária a esse tipo de ambiente, podendo, até mesmo, causar prejuízos irreparáveis aos pacientes. Ter-se-ia, nesse caso, uma hipótese de colisão entre direitos fundamentais, na qual o direito dos pacientes à recuperação da saúde certamente prevaleceria sobre o direito de reunião com tais características. Numa situação como essa, a restrição ao uso de carros, aparelhos e objetos sonoros mostrar-se-ia perfeitamente razoável.”*

**RE 806339 / SE**

E, em outro trecho de seu voto:

*“Ademais, analisando-se a questão sob uma ótica pragmática, cumpre considerar que as reuniões devem ser, segundo a dicção constitucional, previamente comunicadas às autoridades competentes, que haverão de organizá-las de modo a não inviabilizar o fluxo de pessoas e veículos pelas públicas.”*

(ADI 1.969/DF, Ministro Ricardo Lewandowski, j. 28.06.2007).

Conquanto em *obiter dictum*, a ponderação do eminente Ministro Ricardo Lewandowski deve ser aplicada ao caso. Aqui, houve paralisação em rodovia federal (BR-101).

Ou seja, o exercício do direito de reunião em local aberto ao público pode ser livre, desde que não prejudique ou viole direitos constitucionais de outros cidadãos. De fato, a paralisação da rodovia impediu e/ou restringiu o direito fundamental de ir e vir dos que necessitavam trafegar por aquela determinada via.

Distingue-se: o direito à reunião é garantia fundamental e deve ser protegido. Seu exercício em local aberto ao público, contudo, depende de prévio comunicado ao poder competente, a fim de que possa organizar os aspectos logísticos para sua realização.

É interessante analisar também o que ocorre nos Estados Unidos da América. Lá, a 1ª Emenda à Constituição dispôs de forma expressa sobre o direito do povo a reunir-se pacificamente (<https://constitutioncenter.org/media/files/Port-Constitution%208-19.pdf>):

*“O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos.” (com meus grifos)*

**RE 806339 / SE**

Berço das democracias ocidentais modernas, lá também o exercício do direito de reunião é harmonizado a direitos constitucionais de outros cidadãos. De um lado, o Poder Público não pode negar o direito de reunião sem qualquer justificativa; tampouco pode tolher a liberdade de cidadãos que pacificamente participem de tais manifestações (*Shuttlesworth v. City of Birmingham*, 394 U.S. 147 (1969)). Por outro, reconhece-se como constitucional prévio requerimento em que sejam informados o tempo, local e modo de manifestação (*Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 791 (1989)). O objetivo consiste em fornecer à Administração oportunidade para que possa organizar-se com prazo razoável e de forma adequada.

Nessa esteira, compartilho da excelente e louvável preocupação externada no voto do eminente Ministro Dias Toffoli, devendo ser realmente expurgadas quaisquer arbitrariedades do Estado. Tal postura é, de fato, inadmissível. Não se endossa conduta ilegal do Poder Público em eventual recusa ou demora tendente a inviabilizar o direito de reunião em tela. Tal manifestação deve obedecer à letra do art. 5º, XVI, da Constituição da República, isto é, ser pacífica e sem armas. E o Poder Público, a partir daí, deve empreender esforços para que a manifestação ocorra, de forma harmoniosa a respeitar-se os direitos constitucionais de outros cidadãos.

No caso, porém, não há quaisquer indícios de arbitrariedade da Administração Pública. Reconhece-se que, por vezes, ela possa arbitrariamente recusar-se ou demorar demasiadamente a analisar o prévio comunicado para exercício do direito de reunião. Mas disso não há qualquer prova no caso.

De qualquer forma, aqui, os ora recorrentes possuíam conhecimento e estrutura suficientes para terem comunicado previamente à autoridade competente sobre a manifestação pretendida. Não o fizeram. O Poder Público tomou ciência apenas de forma indireta e eventual ao deparar-se



**RE 806339 / SE**

com panfleto por meio do qual se noticiava a manifestação, com consequente paralisação de rodovia federal.

Após, mesmo tendo sido o movimento notificado sobre a decisão judicial que concedeu liminar à União, houve recusa a cumprir-se tal determinação. Assim, a sentença e o acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região devem ser confirmados, sobretudo quanto à exigibilidade das multas. Houve prova nos autos de que os movimentos simplesmente se recusaram a cumprir a ordem judicial de abstenção de paralisação da rodovia. No caso, não houve qualquer aviso prévio à autoridade competente.

E o manejo do interdito proibitório no mesmo dia em que teve ciência da manifestação (31/03/2008) agendada para o dia posterior (01/04/2008) não equivale à prévia comunicação, uma vez que isso logicamente pressupõe um prazo razoável, a fim de que a Administração Pública possa adotar as medidas logísticas necessárias a tanto.

O prazo máximo de 48 horas, a exemplo do que ocorre na Alemanha, é razoável. Lá, o direito de reunião em locais externos ocorre após prévia manifestação, no prazo máximo de 48 horas, à autoridade competente, conforme art. 8, II, da Lei Fundamental, e Seção 14, item 1, da Lei sobre assembleias e procissões (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge – Versammlungsgesetz) ([https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Deutschland/Religionsnormen/German\\_Legal\\_Provisions/II\\_C\\_-\\_German\\_Legal\\_Provisions.pdf](https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Deutschland/Religionsnormen/German_Legal_Provisions/II_C_-_German_Legal_Provisions.pdf)).

Reconhece-se que o mundo tem apresentado constantes e sucessivas manifestações, seja em razão da pandemia causada pelo lamentável vírus SARS-CoV-2 (causador da doença COVID-19), seja por movimentos como *black blocs* ou *black lives matter*, todos mencionados pelos eminentes Ministros.

**RE 806339 / SE**

Nesse contexto, reitero: o direito de reunião é garantia fundamental. Contudo, a Constituição Federal protege também outros direitos fundamentais de relevo, que devem, portanto, ser respeitados. Nenhuma sociedade deve trilhar o caminho da violência e saques, como, infelizmente, temos visto, por vezes, em outros países. Tumultos e lesões a direitos igualmente fundamentais de outras pessoas é conduta ilegítima, com a qual não pode o Poder Público concordar. Daí a necessidade de prévia comunicação à autoridade competente, que se torna importante instrumento de harmonização a outras garantias fundamentais, como os direitos à vida, à segurança e à propriedade, conforme art. 5º, *caput*, da Constituição da República.

No Brasil, assim, as manifestações, a exemplo de quaisquer outras, devem ser balizadas pelos princípios fundamentais que regem nossa Constituição. Preserva-se o direito de reunião, instrumento da liberdade de expressão e pensamento. Porém, essas manifestações devem ser concretizadas de forma pacífica e organizada, sem tumultos ou violência. Esse é o propósito do parágrafo final do art. 5º, XVI, da Constituição da República.

Sem indícios de arbitrariedade, a conduta da Administração Pública presume-se legítima. Claro que, havendo, caberá ao interessado o manejo dos remédios constitucionais adequados para coibir ou estancar qualquer prática arbitrária da Administração Pública.

Nessa ordem, portanto, concluo que o direito de reunião é garantia fundamental e deve ser harmonizado com os direitos e garantias fundamentais de outros cidadãos (tais como os direitos de ir e vir, de propriedade, à saúde, etc.). Para que haja essa compatibilização, o prévio comunicado à autoridade competente constitui-se meio adequado, razoável e hígido. É, portanto, constitucional.

**RE 806339 / SE**

Para fins de fixação de tese, proponho o seguinte enunciado:  
*“O direito de reunião pacífica é garantia constitucional, de modo que a prévia comunicação à autoridade competente deve ser realizada, a fim de que a Administração Pública possa certificar-se de que não haja manifestação anteriormente agendada, bem como organizar seus respectivos detalhes logísticos”.*

Ante o exposto, **acompanho** o eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, **para negar provimento** ao extraordinário.

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339**

PROCED. : SERGIPE

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S) : SINDICATO UNIFICADO DOS TRABALHADORES PETROLEIROS  
PETROQUIMICOS QUIMICOS E PLASTICOS DOS ESTADOS DE ALAGOAS E  
SERGIPE SINDIPETRO

RECTE.(S) : COORDENAÇÃO NACIONAL DE LUTAS - CONLUTAS

RECTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU

ADV.(A/S) : RAQUEL DE OLIVEIRA SOUSA (4572/SE) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,  
1190/SE)

ADV.(A/S) : ARISTEU CESAR PINTO NETO (110059/SP)

RECDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SINDICATOS FEDERACOES  
ASSOCIACOES CENTRAIS SINDICAIS ORGAOS CLASSISTAS E ENTIDADES AFINS  
DO ESTADO DE SERGIPE - SINTES

ADV.(A/S) : MARIA DA CONCEIÇÃO BEZERRA (0002444/SE)

INTDO.(A/S) : COMISSAO PASTORAL DA TERRA - CPT

ADV.(A/S) : MARTA PINTO DOS ANJOS (4658/BA)

INTDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM

ADV.(A/S) : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER E OUTRO(S) (PR040855/)

INTDO.(A/S) : ARTIGO 19 BRASIL

ADV.(A/S) : CAMILA MARQUES BARROSO (0325988/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)

INTDO.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), negando provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, e, neste julgamento, o Ministro Luiz Fux. Falou, pelo recorrente Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU, o Dr. Cezar Britto. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 5.4.2018.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes e do voto do Ministro Luiz Fux, que acompanhavam o Relator, negando provimento ao recurso extraordinário; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que davam provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Plenário, 19.12.2018.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 855 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para afastar a condenação ao pagamento da multa cominatória e dos honorários fixados, invertendo-se, por conseguinte, a sucumbência, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Alexandre de Moraes, Luiz Fux (Presidente), Nunes Marques e Gilmar Mendes. Foi fixada a seguinte tese: "A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local". Plenário, Sessão Virtual de 4.12.2020 a 14.12.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário