



**O AVISO PRÉVIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIR-SE PACIFICAMENTE:  
NATUREZA JURÍDICA E CONSEQUÊNCIAS DO SEU DESCUMPRIMENTO**

*THE PRIOR NOTICE OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO MEET PACIFICALLY:  
LEGAL NATURE AND CONSEQUENCES OF ITS FAILURE*

---

**Fábio Carvalho de Alvarenga Peixoto**

Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza. Pós-graduado em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Procurador do Estado do Ceará.

**Julia Mattei de Oliveira Maciel**

Doutora em Direito Ambiental Tributário e Mestra em Direito Comparado (LL.M.) pela Universidade de Colônia, Alemanha. Pós-doutora pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos na Universidade de Fortaleza (Unifor).

**Resumo**

O objetivo deste artigo é discutir a natureza jurídica da expressão “exigido prévio aviso à autoridade competente” relacionada ao direito fundamental de reunir-se pacificamente, contida no art. 5º, XVI, da Constituição brasileira. Há uma grande dificuldade de interpretação da exigência deste tipo de aviso prévio por duas razões principais: o mesmo dispositivo estabelece que o direito pode ser exercido “independentemente de autorização”, e Constituições de países que geralmente são objeto de análise comparada tratam do assunto de maneiras muito distintas. Esta pesquisa, utilizando o método qualitativo, analisou os entendimentos da doutrina brasileira (cujos autores consideram o aviso prévio um limite, uma restrição ou uma autorização), bem como os adotados no direito estrangeiro (Alemanha, EUA, Portugal, Itália e Espanha), identificando suas similaridades e diferenças. Isto para, ao final, identificar as características gerais da exigência de aviso prévio e as consequências por seu descumprimento no direito brasileiro. Chegou-se à conclusão de que a exigência de aviso prévio é uma restrição estabelecida diretamente pela Constituição brasileira sobre a liberdade de promoção de reuniões pacíficas, mas não sobre a liberdade de delas participar, e disto decorre que a realização de reunião sem prévio aviso, quando este é possível, é um ilícito cometido pelos promotores da reunião. Nada obstante, ainda que ilícita a reunião, a intervenção estatal somente é

autorizada em casos excepcionais.

**Palavras-chave:** Aviso prévio. Direito comparado. Direito de reunir-se pacificamente. Restrições a direitos fundamentais.

### Abstract

The aim of this article is to unveil the legal nature of the expression "required prior notice to the competent authority" related to the right to peaceful assembly, contained in Article 5, XVI, of Brazilian Constitution. Interpreting prior notice requirement is difficult for two main reasons: the same provision states that the right may be exercised "independently of authorization", and Constitutions of countries that are generally subject to comparative analysis deal with the matter in very different ways. This study, by a qualitative approach, analyzed Brazilian authors' understandings (who consider the prior notice as limitation, restriction or authorization), as well as those adopted in foreign law (Germany, USA, Portugal, Italy and Spain), identifying their similarities and differences. This, in order to, as a result, outline the prior notice general features and the consequences for its non-compliance in Brazilian Law. The research has concluded that the requirement of prior notice is a restriction directly established by Brazilian Constitution on the freedom to promote peaceful assemblies, but not on the freedom to participate in them, and it follows that the holding of an assembly without prior notice, when it is possible, is an illicit caused by assembly's promoters. Nevertheless, even if the assembly is unlawful, state intervention is only authorized in exceptional cases.

**Key-words:** Comparative Law. Restrictions on fundamental rights. Right to peaceful assembly. Prior notice.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Há, no art. 5º, XVI, da Constituição brasileira – CRFB, uma conjugação de expressões que não recebeu, ainda, a devida atenção da doutrina e da jurisprudência brasileiras: “todos podem reunir-se pacificamente [...] independentemente de autorização”, porém é “exigido prévio aviso à autoridade competente” (BRASIL, 1988).

O que significa a exigência de aviso prévio? Que a reunião não precedida de aviso é ilícita? Sendo a reunião ilícita, a autoridade pública pode proibi-la, em razão da inocorrência do aviso (a despeito de a CRFB assegurar o exercício do direito “independentemente de autorização”)? Sendo a reunião lícita, a exigência de aviso prévio é uma exigência não necessária?

A exigência do aviso prévio chegou ao Supremo Tribunal Federal – STF, que, em sede de repercussão geral (Tema 855), discute a

[d]efinição 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. (BRASIL, 2015).

Também o Poder Legislativo participa ativamente do debate. Por exemplo, o Projeto de Lei 7.637, de 2017 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017), objetiva conferir regulamentação à matéria, sem, contudo, responder às principais questões, brevemente resumidas acima. O mesmo se pode dizer das Leis Estadual do Rio de Janeiro 6.528, de 2013 (RIO DE JANEIRO (Estado), 2013), e Estadual de São Paulo 15.556, de 2014 (SÃO PAULO (Estado), 2014).

Também o Poder Executivo decidiu regulamentar o aviso prévio, sendo o Decreto Estadual de São Paulo 64.074, de 2019 (São Paulo (Estado), 2019), o exemplo mais evidente.

Ante tal cenário, surpreende que o debate na doutrina brasileira não esteja mais aceso. Podem-se destacar, contudo, algumas obras recentes que, com maior ou menor grau de profundidade, propuseram-se a verdadeiramente responder, ao menos parcialmente, às inquietantes questões (cf. MARTINS, 2017; SARLET, 2019); elas serão analisadas mais detalhadamente, neste trabalho.

É muito comum, nas abordagens sobre o aviso prévio, e, em geral, sobre o direito fundamental de reunir-se pacificamente, a apropriação de conceitos delineados através do direito comparado, bem como de julgados de tribunais constitucionais estrangeiros, em especial o alemão. A abordagem comparativa é importante método de interpretação constitucional (HÄBERLE, 1989, p. 916) e é empregada neste estudo por este trabalhar com categorias de caráter universal como os direitos fundamentais. Nesse sentido, é importante observar, sobre o tema, que há três abordagens constitucionais distintas: (1) exigência (além da CRFB, também o fazem as Constituições da Espanha e da Itália); (2) omissão (Constituição dos EUA e de Portugal); e (3) vedação à exigência (Lei Fundamental da Alemanha). Assim, na análise da jurisprudência e da doutrina estrangeiras, é imprescindível atentar para estas diferenças, de forma a não importar acriticamente o direito alheio.

Na doutrina brasileira, tornou-se um truísmo a afirmação de que o aviso prévio tem como função, primordialmente, permitir que a Administração Pública proteja o exercício do direito fundamental pelo avisador (ALMEIDA, 2001, p. 268; SARLET, 2014, p. 489, 2019; SANTOS; GOMES, 2017, p. 142; GONÇALVES, 2015, p. 47; PAULA, 1998, p. 71; AGRA, 2018, p. 240; MEIRELES, 2018, p. 2). Contudo, este consenso – do qual não se discorda – não impede, logicamente, que se reconheçam no aviso prévio outras funções; até porque, considerando-se a regra constitucional (“exigido prévio aviso”), o aviso prévio não poderia proteger apenas o avisador; se

assim fosse, seria um poder do avisador, e não uma exigência ao avisador.

Ante a impossibilidade de se interpretar a norma da CRFB como outra coisa que não uma exigência, o truísmo apresentado deve ser repensado.

É possível perceber, por exemplo, na exigência do aviso prévio, uma preocupação constitucional com os direitos alheios, como o de livre locomoção viária, dentre outros (SANTOS, GOMES, 2017, p. 142; RÊGO, 2013, p. 87; DIMOULIS, 2009, p. 132; BRANCO, 2018). Fala-se, por exemplo, que “em parte, é o próprio grupo a se reunir que sofreria prejuízo, mas, por outro lado, a sociedade em geral seria prejudicada com eventual falta de medidas preventivas da polícia” (ALMEIDA, 2001, p. 268). Também, que

[t]al aviso não apenas cumpre a função de assegurar o direito de preferência quanto ao local de realização da reunião [...], mas também permite que se venha a assegurar de maneira mais eficaz os direitos de terceiros e mesmo que o Estado possa melhor cumprir com o seu dever de proteção em relação ao próprio direito de reunião. (SARLET, WEINGARTNER NETO, 2014, p. 489)

Ou seja: o aviso prévio visa sim a proteger, por intermédio do Estado, o avisador, mas também objetiva proteger direitos e bens de outras pessoas, atendendo à sociedade em geral, também por meio do Estado.

Daí se percebe que existe uma obrigação, e não apenas um poder, de aviso (FIALHO; RIBEIRO, 2017, p. 63) – devendo existir também alguma consequência para aquele que, mesmo podendo fazê-lo, não cumpre a exigência de aviso prévio.

Outra afirmação corriqueira<sup>1</sup> é a de que a inexistência do aviso prévio por si só não autoriza a Administração Pública a intervir restritivamente no direito (ALMEIDA, 2001, p. 268; SARLET, WEINGARTNER NETO, 2014, p. 489; SANTOS, GOMES, 2017, p. 142; PAULA, 1998, p. 71; PEDRAZZOLI, 2015, p. 591; RÊGO, 2013, p. 88; MENDES; BRANCO, 2018; ALVES, 2015, p. 6; MAURÍCIO JR, 2015, p. 9; SARLET, 2019). Contudo, isto não significa que o descumpridor da exigência não está sujeito a consequências pessoais – ou, novamente, não se poderia falar em exigência propriamente dita. A questão é: que consequências são estas?

O objetivo geral desta pesquisa é, portanto, analisar criticamente o instituto do aviso prévio presente no direito fundamental de reunir-se pacificamente. Para tanto, a pesquisa tem como objetivos específicos a determinação da natureza jurídica do

---

<sup>1</sup> Na pesquisa, encontrou-se, nada obstante, entendimento divergente: “A Administração Pública tem o dever de impedir ou dissolver as reuniões realizadas em locais abertos ao público sem o cumprimento dos requisitos constantes do art. 5.º, XVI” (FRANÇA, 2007, p. 9).

instituto e a resposta à questão de suas consequências.

Este artigo está dividido em três partes (além desta introdução, e de uma conclusão), e toma como ponto de partida três concepções da natureza jurídica do aviso prévio: (1) como limite; (2) como restrição e (3) como autorização para restrição (ou reserva legal implícita).

Na primeira parte, serão estabelecidas as linhas gerais desses conceitos, tais como aqui adotados. A seguir, ainda no mesmo capítulo, o direito brasileiro será analisado à luz desses conceitos, a fim de se apresentar um quadro claro da atual compreensão nacional sobre o tema.

Na segunda parte, será feita uma incursão no direito comparado, não se furtando de efetivamente comparar com o brasileiro o direito estrangeiro, e não se limitando a apenas repeti-lo— o que, pelos motivos já expostos, é especialmente relevante no caso do cotejo com o direito alemão, geralmente importado acriticamente.

Na terceira parte, será apresentada, como resultado da pesquisa, a natureza jurídica do aviso prévio, no Brasil, bem como analisadas as consequências de seu descumprimento.

A breve exposição acima deixa antever que a pesquisa científica foi basicamente qualitativa e calcada em fontes bibliográficas. Sobre estas, é interessante observar que, além do levantamento de fontes jurisprudenciais, deu-se preferência a livros especializados no direito fundamental de reunir-se pacificamente, uma vez que aqueles de teoria geral dos direitos fundamentais são, salvo as exceções expressamente mencionadas, tão numerosos quanto superficiais na análise do aviso prévio, bem como a artigos publicados em veículos jurídicos.

## **2. A DISCUSSÃO BRASILEIRA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO AVISO PRÉVIO: LIMITE, RESTRIÇÃO OU AUTORIZAÇÃO PARA RESTRIÇÃO**

Entende-se, aqui, por limite aquele que “decorre de razões ou condições de carácter geral, válidas para quaisquer direitos (a moral, a ordem pública e o bem-estar) numa sociedade democrática” (MIRANDA, 2000, p. 329). No que diz respeito ao direito fundamental de reunir-se pacificamente, entende-se ser um limite, por exemplo, a exigência de pacificidade, uma vez que esta “se aplica indiferentemente ao direito de manifestação, à liberdade de culto religioso, à liberdade artística ou a qualquer outro direito fundamental de exercício público” (NOVAIS, 2010, p. 590; também: NABAIS,

2015, p. 94).

Os limites ostentam uma dupla função no sistema de direitos fundamentais: eles (1) traçam a linha que exclui determinados exercícios do âmbito de proteção; e (2) configuram o poder-dever estatal de intervenção. Assim, uma reunião não pacífica não goza proteção jusfundamental e gera para o Estado um poder-dever de coibi-la.

Não se deve confundir a exigência de pacificidade com a exigência de licitude. É evidente que nem toda reunião ilícita estará fora dos limites do âmbito de proteção: o critério qualificador, no caso, não é a conformidade ao direito, e sim a pacificidade – e é inegável que podem ocorrer reuniões ilícitas pacíficas, como no caso dos bloqueios de manifestantes sentados em vias públicas.

Os limites diferem das restrições exatamente no critério de exclusão, uma vez que só se pode falar em restrição se o exercício restringido está incluído *prima facie* no âmbito de proteção do direito fundamental.

Isto é: limites excluem do âmbito de proteção, restrições intervêm no âmbito de proteção.

Não se pode deixar levar por uma impressão inicial de que a distinção é irrelevante. Ao contrário, é necessário atentar para o fato de que as restrições a direitos fundamentais sujeitam-se a uma série de exigências que, a despeito de se terem consagrado no direito com o nome de limites dos limites (*Schranken-Schranken*), serão denominadas aqui de limites das restrições, para que se evitem confusões – dentre as quais se destaca a exigência de lei para o seu estabelecimento.

Assim, se determinado exercício encontra-se inserido *prima facie* no âmbito de proteção do direito fundamental, somente pode ser restringido ou pela própria constituição, ou, em regra<sup>2</sup>, por lei no sentido estrito; se não está inserido, pode ser regulamentado pela Administração Pública, e sofrer intervenção administrativa sem fundamento em lei (como a dissolução<sup>3</sup>), ocasião em que “os interessados não podem alegar violação de seu direito fundamental” (DIMOULIS, 2009, p. 135).

Segundo a linha lógica aqui seguida, a impossibilidade de realização de uma reunião posteriormente convocada que frustre uma que primeiro foi chamada, por

---

<sup>2</sup> Diz-se “em regra” porque “em hipóteses onde não tenha havido a edição de lei restritiva, mas seja inevitável a de compatibilização de direitos fundamentais em conflito, por exemplo em casos de urgência ou estado de necessidade, deve ser admitida, excepcionalmente, a intervenção restritiva autônoma da Administração, coadjuvada, deveras, pela principiologia constitucional, pela rigorosa necessidade de sua justificativa e pela adoção de procedimentos administrativos em que haja participação dos afetados” (SILVA, 2009, p. 76-7).

<sup>3</sup> É claro que, tratando-se de ato administrativo, há limites próprios e conhecidos, porém muito menos rigorosos que aqueles impostos às restrições aos direitos fundamentais.

exemplo, por serem realizadas no mesmo local, é uma restrição, já que o exercício específico desta segunda reunião insere-se no âmbito de proteção *prima facie* do direito fundamental de reunir-se pacificamente – muito embora, ao final, em razão da própria restrição, não resulte em uma posição definitiva do direito.

Ou seja: o limite pacificidade exclui o exercício belicoso do âmbito de proteção do direito fundamental de reunir-se pacificamente (exatamente por isto se adota aqui a expressão direito fundamental de reunir-se pacificamente, ao invés da fórmula consagrada “direito de reunião”), enquanto a restrição à concomitância intervém sobre um exercício inserido naquele âmbito.

É evidente, contudo, que nem toda intervenção estatal no âmbito de proteção do direito fundamental será considerada uma restrição: uma *blitz* rodoviária, por exemplo, intervém no âmbito de proteção do direito fundamental de livre locomoção, mas não o restringe (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 145-7), portanto não se sujeita à exigência de prévia autorização legal, por exemplo). Para que se qualifique uma intervenção como restrição, devem ser excluídas as bagatelas, sendo necessário certo grau de relevância– existente, por exemplo, sempre que há uma sanção típica associada ao descumprimento (PIEROTH; SCHLINK, 2019, p. 134).

Ou seja: restrição é toda norma que, concreta ou abstratamente (NOVAIS, 2010, p. 189), de qualquer maneira contundente (PIEROTH, SCHLINK, 2019, p. 135; NOVAIS, 2010, p. 629; DIMOULIS, MARTINS, 2014, p. 145-7; ABRAHÃO, 2017, p. 89; MARTINS, 2017, p. 469),

afecta desvantajosamente o conteúdo de um direito fundamental, seja porque se eliminam, reduzem ou dificultam as vias de acesso ao bem nele protegido e as possibilidades de sua fruição por parte dos titulares reais ou potenciais do direito fundamental seja porque se enfraquecem os deveres e obrigações, em sentido lato, que da necessidade da sua garantia e promoção resultam para o Estado.(NOVAIS, 2010, p. 157. Em sentido semelhante: PIEROTH, SCHLINK, 2019, p. 133.)

Além de limite e restrição, é possível se cogitar também de a exigência de aviso prévio ser uma autorização para restrição – ou “reserva legal tácita”(MARTINS, 2017, p. 471) –, isto é, uma permissão para que o legislador ordinário, respeitados os demais limites das restrições, dentre os quais a razoabilidade e a proibição do excesso, estabeleça restrição fundada no aviso prévio, sem o ônus extremamente pesado da fundamentação em regra exigida para a restrição infraconstitucional dos direitos submetidos à reserva legal apenas implícita:

Pense-se, por exemplo, [...] no direito de manifestação: poderá haver manifestações a toda a hora e em todos os lugares? [...] Forçoso é, pois, aceitar, a existência de restrições implícitas derivadas também elas da necessidade de salvaguardar «outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos» [...] e, fundadas não já em preceitos, mas sim em princípios constitucionais. (MIRANDA, 2000, p. 332.)

A distinção entre restrição e autorização para restrição é sutil, mas suas consequências são bem representadas pelas respostas às seguintes perguntas: (1) a imposição, por lei, de sanções pelo descumprimento da obrigação de aviso prévio precisa demonstrar que tal imposição deu-se a fim de proteger outros direitos e bens como resultado da ponderação feita pelo próprio legislador, ou pode pressupor que tal ponderação já foi feita pelo próprio constituinte? (2) Pode o legislador, neste caso, como resultado da ponderação (ou seja: concluir que o direito fundamental de reunir-se pacificamente deve prevalecer a priori sobre outros bens e direitos, como o de livre locomoção), proibir a exigência de aviso prévio a despeito de a CRFB exigi-lo?

Se a resposta a ambas as perguntas for “não”, é porque o direito já foi restringido pela própria CRFB; se for “sim” à primeira, mas “não” à segunda, é porque a CRFB deu apenas autorização ao legislador para restringir; se for “sim” às duas perguntas, é porque a exigência nada exigiu (ou seja: é um nada jurídico).

É minoritário o entendimento da exigência de aviso prévio como limite, defendida por Dimitri Dimoulis – de que a exigência de aviso prévio é um limite, “tendo em vista a explícita previsão constitucional do requisito do aviso prévio, sem o qual não há reunião protegida” (2009, p. 133) –, por José Eduardo Paes – de que a CRFB “apresenta como limites o prévio aviso à autoridade competente e que a reunião seja pacífica e sem armas” (2018) –, e por Edilton Meireles – para quem em “uma reunião lícitamente convocada [...] os participantes estarão no exercício do direito de reunião” (2018, p. 4), e “[i]lícita, por sua vez, será toda reunião que não seja precedida da prévia comunicação ao Poder Público” (2018, p. 3), daí decorrendo que “[n]o caso de reunião ilícita ou abusiva, por óbvio, dada a antijuridicidade da conduta, o organizador responderá pelos danos causados em face da reunião realizada em desajuste ao permitido em lei” (2018, p. 3).

Na doutrina brasileira, prevalece o entendimento de tratar-se de restrição. Esta ideia fica clara, por exemplo, na observação de Ingo Sarlet de que a falta de aviso é “uma ilicitude que, a depender das circunstâncias e em caráter excepcional, pode deixar de ser sancionada” (2019).

Também Fernando Almeida entende que a “consequência será a responsabilização daqueles a quem se atribua a falta, caso dela decorram prejuízos” (2001, p. 268), o que inclui a indenização por “danos à coletividade” (2001, p. 287); trata-se aqui de responsabilização civil por um ilícito (omissão voluntária de realização de ato imposto pela CRFB).

É a mesma opinião do trabalho conjunto de Ingo Sarlet e Jayme Weingartner Neto, que admitem a “eventual responsabilização cível ou mesmo criminal dos responsáveis” (2014, p. 489), defendendo que, ao menos para a responsabilização cível, “não se faz necessária edição de lei regulamentando tal exigência” (2014, p. 489).

Ingo Sarlet apresenta ainda um outro elemento caracterizador da exigência de aviso prévio como restrição, ao entender que “[a] ausência de lei em sentido formal, por sua vez, não implica, por si só, a ilegitimidade constitucional de uma regulamentação por ato normativo do Poder Executivo” (2019). Como a Administração Pública não pode, salvo excepcionalmente e no caso concreto, restringir direito fundamental, isto só pode significar para o autor que a restrição já foi imposta pela própria CRFB, e a ação normativa administrativa é apenas regulamentadora.

O entendimento do aviso prévio como autorização para restrição é aparentemente defendido por Luiz Gonçalves (2015, p. 134), e também por Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, em sua obra conjunta, uma vez que “pode conduzir a que o legislador comine sanções administrativas e mesmo penais” (2018, p. 388).

Contudo, o mais contundente defensor de tal qualificação é, sem dúvida, Leonardo Martins, que entende que a exigência é “autorização pelo constituinte para a determinação de limites e não condicionantes apriorísticas para um legítimo exercício do direito fundamental destinadas aos seus titulares” (2017, p. 447), acrescentando ainda que “[c]omo não se tem uma lei configuradora, a exigência de prévio aviso prevista pelo constituinte é inexigível pela Administração por total falta de fundamento legal” (2017, p. 471). Em suma: é um entendimento antípoda ao de Ingo Sarlet.

### **3. O AVISO PRÉVIO NO DIREITO COMPARADO**

Inicia-se a incursão no direito comparado a partir da análise dos entendimentos jurídicos no país, dentre os citados, que proíbe a exigência do aviso prévio (ao menos *a priori*) pelo Estado: a Alemanha.

Lá, a Lei Fundamental estabelece, em Art. 8 (1), que “[t]odos os alemães têm o direito de se reunir pacificamente e sem armas, sem notificação ou autorização prévia”, porém, logo a seguir, no Art. 8 (2), que “[p]ara as reuniões ao ar livre, este direito pode ser restringido por lei ou em virtude de lei” (1949, tradução nossa<sup>4</sup>).

Fica claro que, naquele país, as reuniões não avisadas incluem-se no âmbito de proteção do direito fundamental de reunir-se pacificamente, porém tal direito pode ser restringido para as reuniões ao ar livre. Trata-se, assim, de autorização para restringir, uma “reserva de lei qualificada” (PIEROTH, SCHLINK, 2019, p. 353) – que foi exercida pelo legislador infraconstitucional por meio da Lei de Reunião (*Versammlungsgesetz*), a qual, em seu § 14 (1), dispôs que

Qualquer pessoa que pretenda manter uma reunião pública ao ar livre ou uma manifestação deve notificar a autoridade competente o mais tardar 48 horas antes da data da reunião ou da manifestação, declarando o assunto da reunião. (ALEMANHA, 1978, tradução nossa<sup>5</sup>.)

O § 15 (3) estabeleceu ainda a possibilidade de dissolução de reunião ou manifestação não notificadas ou que ocorram em desconformidade com os dados informados ou condições impostas (ALEMANHA, 1978<sup>6</sup>).

O Tribunal Constitucional alemão – *BVerfG*, no famoso caso *Brokdorf*, concluiu que

[a]s regras da lei de reunião (*Versammlungsgesetz*) sobre o dever de aviso prévio da reunião em locais abertos ao público e sobre as condições para sua dissolução ou proibição (§§ 14, 15) cumprem as exigências constitucionais, contanto que, quando da sua interpretação e aplicação, seja observado: a) que o dever de aviso prévio não interfira em demonstrações espontâneas e a infração a tal dever não autorize automaticamente a dissolução ou a proibição, b) que a dissolução e proibição possam ocorrer apenas com fim de proteção de bens jurídicos com o mesmo valor, sob a estrita observância do princípio da proporcionalidade e apenas no caso de uma ameaça imediata a tais bens jurídicos, ameaça esta que possa ser deduzida de circunstâncias [imediatamente] reconhecíveis. (MARTINS, 2005a, p. 524-5.)

Ou seja: o *BVerfG* entendeu que a interpretação do § 15 (3) deveria ocorrer à

---

<sup>4</sup> „Art 8 (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden“.

<sup>5</sup> „§ 14 (1) Wer die Absicht hat, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug zu veranstalten, hat dies spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges anzumelden“.

<sup>6</sup> „§ 15 (3) [Die zuständige Behörde] kann eine Versammlung oder einen Aufzug auflösen, wenn sie nicht angemeldet sind, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwidergehandelt wird [...]“.

luz do § 15 (1) e (2) da Lei de Reunião:

§ 15 (1) A autoridade competente pode proibir a reunião ou a manifestação ou sujeitá-la a determinadas condições se, de acordo com as circunstâncias percebidas no momento da emissão da ordem, for colocada em risco a segurança ou a ordem pública durante a execução da reunião ou da manifestação. (2) Em especial, uma reunião ou uma manifestação pode ser proibida ou sujeita a certas condições se: 1. a reunião ou manifestação realizar-se em um local em que, como memorial histórico distinguível, de significado suprarregional, recorda-se das vítimas do tratamento desprovido de dignidade humana sob o violento e despótico regime nacional-socialista, e 2. de acordo com as circunstâncias que podem ser determinadas no momento em que a ordem é emitida, a reunião ou a manifestação afeta adversamente a dignidade das vítimas [...]. (1978, tradução nossa<sup>7</sup>.)

Ainda sobre o aviso prévio, a Lei de Reunião estabeleceu em seu § 26 (2) que quem “realizar uma reunião pública ao ar livre ou uma manifestação sem notificação (§ 14) será punido com pena de prisão de até um ano ou pena pecuniária” (1978, tradução nossa<sup>8</sup>).

A questão da constitucionalidade dessa regra foi decidida especificamente no caso *Eilversammlung*, no qual o *BVerfG* concluiu, por maioria formada por oito juízes, que

A norma penal do § 26, nº 2 VersG, que se relaciona com o § 14 VersG, não perde sua clareza porque o § 14 VersG necessita de uma interpretação conforme a Constituição. A interpretação conforme a Constituição do § 14 VersG não torna ainda mais abrangente o círculo da conduta típica; pelo contrário: torna-o mais restrito. Para as demonstrações espontâneas não é necessário o dever de anúncio prévio. Para as reuniões urgentes, reduz-se o prazo [de antecedência em relação à manifestação] do anúncio prévio. Nesse caso, um sancionamento penal não pode, por via de consequência, ser embasado na perda do prazo legal. Relevante para o direito penal será o anúncio prévio não realizado somente quando houve a possibilidade de sua realização. (MARTINS, 2005b, p. 554.)

O voto divergente dos juízes Seibert e Henschel – com o qual concorda Ulrike

---

<sup>7</sup> „§ 15 (1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. (2) Eine Versammlung oder ein Aufzug kann insbesondere verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn 1. die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und 2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird“.

<sup>8</sup> „[...] eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug ohne Anmeldung (§ 14) durchführt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft“.

Lembke (2005, p. 989) – foi não pela inconstitucionalidade da norma sancionadora, mas tão somente no sentido de que o § 26 (2) é abrangente demais, por não especificar os casos em que é punível a falta de aviso prévio para as reuniões urgentes (MARTINS, 2005b, p. 555).

Esta discussão tem alguma relevância para o direito brasileiro, porque dela se extrai que, mesmo em um país onde a Lei Fundamental estabeleceu a proibição constitucional *prima facie* de exigência de prévia notificação, não é posta em dúvida a constitucionalidade do estabelecimento de sanção penal para o descumprimento da obrigação (infraconstitucional) de avisar – no máximo, discutindo-se a abrangência da norma que estabeleceu a sanção.

O outro debate sobre a possibilidade de dissolução de reuniões não avisadas tem pouquíssimo aproveitamento no Brasil, porque a diferença entre as positavações é enorme: lá, proíbe-se a exigência; aqui, exige-se o aviso prévio.

Nos EUA – cuja Primeira Emenda à Constituição (1791<sup>9</sup>) omite-se sobre o aviso prévio –, a jurisprudência entende que as autoridades podem exigir um pedido de autorização (não apenas aviso prévio) para a realização de reuniões, por exemplo, em vias públicas (SALÁT, 2015, p. 63). Foi o que decidiu a Suprema Corte no caso *Cox v. New Hampshire* (1941):

A autoridade de uma municipalidade a impor regulações com o objetivo de assegurar a segurança e a conveniência do povo no uso de autoestradas públicas nunca foi reputada inconsistente com as liberdades civis, mas ao contrário como um dos sentidos de salvaguardar a boa ordem sobre a qual elas dependem, em última instância [...]. (1941, tradução nossa<sup>10</sup>.)

O caso de Portugal é mais interessante, porque lá a Constituição também se omite sobre o aviso prévio: “Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização.[...] A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação” (artigo 45º, 1 e 2) (1974a).

Lá, também, estabeleceu-se, no art. 18º, 2, que “[a] lei só pode restringir os

<sup>9</sup> “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”.

<sup>10</sup> “1. Civil liberties, as guaranteed by the Constitution, imply the existence of an organized society maintaining public order, without which liberty itself would be lost in the excesses of unrestrained abuses. P. 312 U. S. 574. 2. The authority of a municipality to impose regulations in order to assure the safety and convenience of the people in the use of public highways has never been regarded as inconsistent with civil liberties, but rather as one of the means of safeguarding the good order upon which they ultimately depend. P. 312 U. S. 574”.

direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição” (1974a). Isto é: em tese, não seria possível a imposição de restrições legais ao direito fundamental de reunir-se pacificamente (já que não foi dada expressa autorização constitucional para tanto).

Nada obstante, o Decreto-Lei 406/74 exigiu o aviso prévio:

Art. 2º - 1. As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador civil do distrito ou o presidente da câmara municipal, conforme o local da aglomeração se situe ou não na capital do distrito. (1974b.)

Dispôs ainda sobre o poder estatal de dissolução das reuniões:

Art. 5º - 1. As autoridades só poderão interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles realizados em lugares públicos ou abertos ao público quando forem afastados da sua finalidade pela prática de actos contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efectivamente a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou infrinjam o disposto no n.º 2 do artigo 1.º. (1974b.)

Inexistem decisões do Tribunal Constitucional sobre a questão, mas é comum utilizar-se como parâmetro de constitucionalidade o Parecer 40/1989, da Procuradoria-Geral da República, que concluiu que “[a] falta do aviso prévio [...] torna a reunião ilegal, sendo, por isso, legítima a intervenção policial” (1989).

Na doutrina portuguesa, Sérvulo Correia entende que o “aviso prévio [é] uma restrição legislativa da liberdade de manifestação”, muito embora se encontre “desamparada no plano sancionatório” (2006, p. 69). O autor sugere ainda que “em futuro diploma”, a omissão do pré-aviso não deve acarretar consequências para os “simples manifestantes” (2006, p. 69). Ou seja: “uma manifestação não deve ser objecto de uma interrupção só por aqueles motivos”, mas o descumprimento do dever legal de aviso prévio deve se qualificar como “ilícito de mera ordenação passível de coima para os promotores” (2006, p. 70).

António Francisco de Sousa entende que a incoerência do aviso acarreta a “ilicitude da reunião ou manifestação, mas essa ilicitude não pode ser, por si só, fundamento para a dissolução, mesmo no caso de o aviso prévio ter sido possível e ter sido omitido intencionalmente” (2011, p. 108-9, 2012, p. 37). Ao contrário de Sérvulo Correia, porém, este autor considera que “cometem crime de desobediência os promotores das reuniões e manifestações que, devendo, não procederam ao aviso

prévio” (2011, p. 109-10). A distinção, porém, é somente quanto à existência ou não de lei em Portugal prevendo a sanção, e não quanto à possibilidade de seu estabelecimento – que ambos admitem.

José Alexandrino entende, por fim, que “a exigência de aviso prévio (*Anmeldung*) traduz não um limite (como o é ainda na Constituição brasileira), mas uma 'restrição' prevista da lei” (2014, p. 90-1), e que não se pode autorizar a dissolução pela incurrência de aviso prévio, por “não constituir sequer requisito constitucional” (2014, p. 92-3). É lícito concluir que, no pensamento deste último autor, as reuniões no Brasil (onde o autor entende ser a exigência de aviso prévio um limite) poderiam ser dissolvidas pelo simples fato de não terem sido avisadas – tema que será tratado mais adiante, no tópico 3.

No mais, é possível concluir que a doutrina majoritária portuguesa rejeita a conclusão de que, lá, a incurrência de aviso prévio autoriza a dissolução das reuniões, mas considera constitucional a imposição legal de sanções pelo descumprimento da obrigação (também legal) de aviso prévio.

Por fim, devem ser analisadas as ordens jurídicas mais interessantes para este trabalho, porque suas Constituições são, no ponto, mais parecidas com a brasileira: Itália e Espanha.

Na Itália, a Constituição dispõe, em seu art. 17, que “[d]as reuniões em lugar público deve ser dado prévio conhecimento às autoridades, que podem impedi-las somente por comprovados motivos de segurança ou de incolumidade pública” (1947).

Também lá, o art. 18 do *Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza* (Texto Único da Lei de Segurança Pública – TULPS) estabelece que o descumprimento da obrigação de aviso gera aos infratores “pena de prisão até seis meses e multa de € 103,00 a 413,00”, e expressamente autoriza “[o] Questor, no caso de notificação omitida [...] impedir a realização da reunião” (1931, tradução nossa<sup>11</sup>).

Spitzmiller observa que a “Itália figura entre uns poucos países [...] a

---

<sup>11</sup> “I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore. È considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata. I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da € 103,00 a 413,00. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola. Il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione. I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da € 206,00 a € 413,00. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola. Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione. Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali”.

explicitamente exigir prévio aviso de reuniões públicas em seus documentos fundadores” (2016, p. 17-8, tradução nossa<sup>12</sup>).

Ainda sobre aquele país, Ruotolo esclarece que

[a] Corte Constitucional, além de ter declarado a inconstitucionalidade do disposto no art. 18 de Lei de Segurança, na parte em que impõe o aviso prévio necessário também para reuniões em lugares aberto ao público (Acórdão nº 27/1958), no entanto, mudou significativamente a sua própria orientação inicial (expressa na Sentença nº 54/1961), que considerava o aviso prévio como uma condição para a legitimidade da reunião, afirmando na Sentença nº 11/1979 que, tais como reuniões, não precedidas por aviso, pode muito bem atentar para a segurança e à incolumidade pública, assim reuniões, sem prévio aviso, poderiam ocorrer sem que houvesse qualquer risco à segurança e à incolumidade pública.(2013, p. 28.)

Assim, a sanção é dirigida apenas aos organizadores, mas

[à] autoridade não é, portanto, mais consentido impedir que a reunião ocorra apenas pelo fato da omissão de aviso prévio, nem pode[m] ser responsabilizado[s] penalmente aqueles que assumem a palavra em reuniões não previamente avisadas, independentemente de percepção da ausência do aviso. (2013, p. 30.)

Dáí se extrai que, na Itália, o entendimento jurisprudencial coincide com o doutrinário, em Portugal. Isto é: a inocorrência de aviso prévio não enseja o impedimento à reunião ou a sua dissolução; porém enseja a aplicação de sanção legal aos organizadores.

A ordem jurídica italiana, contudo, diferencia-se da brasileira porque lá, assim como na Alemanha e em Portugal, há lei estabelecendo as sanções.

Também na Espanha, onde a Constituição estabelece, em seu art. 21(2), que, nos casos de lugares de trânsito público e de manifestações, “se dará comunicação prévia à autoridade, que só poderá proibi-las quando existam razões fundadas de alteração da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens” (1978, tradução nossa<sup>13</sup>), há a *Ley Orgánica 9/1983*, que dispõe, em seu *artículo octavo*, que

a realização de reuniões em lugares de trânsito público e de manifestações deverão ser comunicadas por escrito à autoridade governativa correspondente pelos organizadores ou promotores daquela, com uma antecipação de dez dias

<sup>12</sup> “Italy stands among only a few, at least among those countries cited in footnote 18, supra, to explicitly require advance notice of public meetings in its founding document”.

<sup>13</sup> “[...] se dará comunicaci3n previa a la autoridad, que s3lo podr3 prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteraci3n del orden p3blico, con peligro para personas o bienes”

corridos, no mínimo, e trinta, no máximo. (1983, tradução nossa<sup>14</sup>.)

Também a *Ley Orgánica 4/2015*, a qual dispõe, no *artículo 35*, 1, que

[s]ão infrações muito graves [...] As reuniões ou manifestações não comunicadas ou proibidas em infraestruturas ou instalações nas quais se prestam serviços básicos para a comunidade ou em suas imediações, assim como a intrusão nos recintos desta [...].(2015, tradução nossa<sup>15</sup>.)

Tal infração “muito grave” é sancionada com “multa de 30.001 a 220.000 euros”, de acordo com a imposição do *artículo 39*, 1 (2015).

Inicialmente, o Tribunal Constitucional espanhol entendeu, na *Sentencia 36/1982*, que o descumprimento do prazo mínimo para aviso prévio era, por si só, um dos motivos “minimamente suficientes para cobrir a exigência de motivação” para proibição de uma reunião (1982, tradução nossa<sup>16</sup>).

Posteriormente, contudo, na *Sentencia 59/1990*, passou a entender que a inoportunidade de aviso prévio somente poderia ensejar a proibição ou dissolução de uma reunião quando “concorra o único motivo que a Constituição contempla para sacrificar o exercício deste direito fundamental: A existência de razões fundadas de alteração da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens” (1990, tradução nossa<sup>17</sup>). O mesmo entendimento repetiu-se na *Sentencia 66/1995*:

[...] este Tribunal declarou que o dever de comunicação previsto no artigo 8. Da L. O. 9/1983 não constitui um pedido de autorização – pois o exercício deste direito fundamental impõe-se pela sua eficácia imediata e direta, sem que possa conceituar-se como um direito de configuração legal –, mas apenas uma declaração de conhecimento a fim que a autoridade administrativa possa tomar as medidas pertinentes para possibilitar tanto o exercício em liberdade do direito dos manifestantes, como a proteção de direitos e bens de titularidade de terceiros, estando legitimada em ordem a alcançar tais objetivos a modificar as condições do exercício do direito de reunião e até mesmo proibi-lo, sempre que concorram os motivos a Constituição exige, e sendo previamente realizado o oportuno juízo de proporcionalmente.(1995, tradução nossa<sup>18</sup>.)

<sup>14</sup> “[...]a celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo”.

<sup>15</sup> “[s]on infracciones muy graves [...] Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de ésta [...]”.

<sup>16</sup> “minimamente suficientes para cubrir la exigencia de motivación”.

<sup>17</sup> “concorra el único motivo que la Constitución contempla para sacrificar el ejercicio de este derecho fundamental: La existencia de razones fundadas de alteración de orden público, con peligro para personas o bienes”.

<sup>18</sup> “[...] este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el art. 8 de la L.O. 9/1983 no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de  
Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 30-58, jan./abr. 2021.

Não há notícias de julgamento, pelo Tribunal Constitucional espanhol, sobre a constitucionalidade dos dispositivos da *Ley Orgánica 4/2015*. Porém, antes mesmo da edição dessa lei, a *Ley Orgánica 5/1985* já dispunha, em seu *artículo cincuenta y cuatro*, que “a realização de atos públicos de campanha eleitoral rege-se pelo disposto na legislação reguladora do direito de reunião” (1985, tradução nossa<sup>19</sup>), e, no *artículo cientocuarenta y cuatro*, que

[s]erão castigados com a pena de prisão de três meses a um ano ou a de multa de seis a vinte e quatro meses quem leve a cabo algum dos atos seguintes: [...] infringir as normas legais em matéria de cartéis eleitorais e espaços reservados dos mesmos, assim como as normas relativas às reuniões e outros atos públicos de propaganda eleitoral.(1985, tradução nossa<sup>20</sup>.)

Sobre este dispositivo específico, o Tribunal Constitucional espanhol manifestou-se em sua *Sentencia 196/2002*, no sentido de considerar inconstitucional apenas a interpretação que ensejou a aplicação de pena aos promotores por reunião não comunicada em “um espaço aberto ‘nas imediações de trânsito público’” – diferentemente do que dispõe a *Ley Orgánica 9/1983*: “reuniões em lugares de trânsito público” (2002, tradução nossa<sup>21</sup>).

Em suma: também na Espanha são pacíficos os entendimentos de que a inocorrência de aviso prévio não enseja o impedimento à reunião ou a sua dissolução; porém autoriza a aplicação de sanção (inclusive criminal) aos organizadores.

Contudo, assim como nos casos de Portugal e Itália, a Espanha também tem lei impondo as sanções questionadas pelas respectivas jurisprudência e doutrina, o que torna o Brasil um caso único.

#### 4. O AVISO PRÉVIO NO BRASIL

configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad”.

<sup>19</sup> “[I]a celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión”.

<sup>20</sup> “[s]erán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o la de multa de seis a veinticuatro meses quienes lleven a cabo alguno de los actos siguientes: [...] Infringir las normas legales en materia de carteles electorales y espacios reservados de los mismos, así como las normas relativas a las reuniones y otros actos públicos de propaganda electoral”.

<sup>21</sup> “un espacio abierto ‘en las inmediaciones de tránsito público’”.

A situação do Brasil é peculiar, porque, muito embora a CRFB exija o aviso prévio, não há lei nacional estabelecendo sanção para o descumprimento da obrigação.

É possível afastar, contudo, a hipótese de o aviso prévio ser um limite, no Brasil. Isto porque, para que o fosse, deveria ser de ordem geral. A obrigação, contudo, recai tão somente sobre uma minoria dos exercentes do direito: os promotores da reunião – e, se a obrigação não se impõe com generalidade nem mesmo dentro do direito fundamental específico, é evidente que não é fundada em limites de ordem geral.

A análise dos casos italiano e espanhol (com dispositivos constitucionais semelhantes ao da CRFB) não ajuda a estabelecer a natureza jurídica da exigência, se restrição ou autorização para restrição; o debate sobre a questão, lá, seria natimorto, uma vez que há leis de constitucionalidade invidiosa regulamentando-a / restringindo-a.

A análise do caso alemão – onde a exigência é restrição – torna-se especialmente interessante, porque tem que existir uma diferença entre os descumprimentos das obrigações de aviso prévio no Brasil, onde a CRFB exige, e na Alemanha, onde a Lei Fundamental veda que se exija.

O aviso prévio tem como função não apenas assegurar que as autoridades públicas adotem as providências necessárias, tais como “orientação do trânsito, requisição de forças policiais adicionais [...], divulgação de comunicados, proibição da reunião ou marcha” (SOUSA, 2011, p. 10), para o que o direito possa ser exercido sem percalços, mas também – nos dizeres do Tribunal Constitucional espanhol (*Sentencia* 59/1990) – para “proteção dos direitos e bens de titularidade de terceiros” (1990, tradução nossa<sup>22</sup>).

A distinção entre os dispositivos constitucionais na Alemanha (“sem notificação [...] prévia”) e no Brasil (“exigido prévio aviso”) indica que a ponderação pelo legislador constitucional entre o direito fundamental de reunir-se pacificamente e outros direitos e bens resultaram em coisas diferentes: na Alemanha, estabeleceu-se que o direito fundamental de reunir-se pacificamente deveria, *a priori*, prevalecer sobre outros bens e direitos; no Brasil, que inexistente prevalência em abstrato, devendo o Estado promover a concordância prática (HESSE, 1991, p. 255-6) – o que deve ser feito a partir do aviso

<sup>22</sup> “protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros”.

Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 30-58, jan./abr. 2021.

prévio.

Na CRFB, está inserto na exigência de aviso prévio um dever de proteção estatal a outros direitos fundamentais – como o de livre locomoção, por exemplo –, ao qual foi conferida expressa positivação, e que por tal motivo não pode ser ignorado. Ele não precisa de lei para existir; já existe desde a promulgação da CRFB.

Não convence o argumento de Leonardo Martins de que o constituinte não estabeleceu “condicionantes apriorísticas para um legítimo exercício do direito fundamental destinadas aos seus titulares” (2017, p. 447).

Isto porque há que se considerar que há diversas vertentes do direito fundamental de reunir-se pacificamente: “liberdade de promoção, convocação e organização”, “liberdade de participação” e “liberdade de realização concreta e actual de reuniões” (MIRANDA, 2000, p. 484. No mesmo sentido: BRANCO, 2018).

Para que seja considerada uma restrição, a norma deve (1) eliminar, reduzir ou dificultar as vias de acesso ao bem protegido e as possibilidades de sua fruição; ou (2) enfraquecer os deveres e obrigações que resultam para o Estado pela necessidade de garantia e promoção do direito. No caso da exigência de aviso prévio, a norma afeta diretamente a fruição do direito de livre organização e convocação das reuniões (ou seja, afeta ao menos um exercício de uma vertente do direito fundamental de reunir-se pacificamente).

O fato de a CRFB não estabelecer a sanção para o descumprimento de tal obrigação, assim como não o fez no art. 5º, XLIII, para “a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos” (BRASIL, 1988), não altera a conclusão. Da mesma forma como o dever de proteção estatal contra, por exemplo, a tortura deveria ser cumprido mesmo que inexistisse lei (porque atenta contra bens e direitos considerados pelo constituinte como de especial relevância), também o dever de proteção contra reuniões não avisadas deve ser cumprido mesmo que inexista lei que regulamente o aviso prévio, porque atenta contra bens e direitos considerados pelo constituinte como de especial relevância. Assim como se trata de restringir a liberdade ao se proibir a tortura, também se trata de restringir a liberdade ao se exigir o aviso prévio. Ou seja, a exigência de aviso prévio é uma restrição, não uma autorização para restrição.

Daí decorre que sanções eventualmente impostas por lei ao descumpridor da obrigação de aviso não são propriamente restrições (porque a restrição já foi imposta pela própria CRFB).

É claro que o Estado não pode estabelecer qualquer sanção, de qualquer forma. Há os limites gerais – como, por exemplo, o do art. 5º, XXXIX, de que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 1988) –, e os impostos pelo próprio direito fundamental de reunir-se pacificamente – como o que impede o Estado de afetar desvantajosamente o exercício de certo titular por atos cometidos por outros.

Esta última é uma questão resolvida de forma similar por todos os países estudados acima (da Alemanha à Itália e Espanha): se o direito de reunir-se pacificamente é um direito fundamental individual, a despeito de “sua expressão e realização [serem] necessariamente coletivos” (DIMOULIS, 2009, p. 129), o descumprimento da obrigação de aviso prévio pelos promotores não dá ensejo, por si só, ao poder estatal de intervir desvantajosamente no direito de reunir-se dos manifestantes, considerados individualmente, impedindo ou dissolvendo a reunião.

Daí decorre que, também no Brasil, a interdição e a dissolução são medidas administrativas que se caracterizam como intervenções restritivas sem fundamento constitucional ou legal – por este motivo, excepcionais e sujeitas portanto a um ônus extremamente elevado de justificação, do qual a autoridade pública não se desincumbe tão só identificando a falta de aviso prévio.

Ademais, considerar a falta de aviso prévio como permissão para a intervenção restritiva equivaleria, no limite, a exigir a sua autorização, o que é expressamente proibido pela CRFB.

Pode-se perguntar, então, de que forma o Estado poderia desincumbir-se do dever de proteção imposto pela CRFB.

A primeira resposta está na responsabilização civil: a realização de reunião em espaço aberto ao público sem prévio aviso é (a CRFB exige, não autoriza a lei a exigir) um ilícito dos promotores e organizadores, mas não dos manifestantes<sup>23</sup>, porque é insustentável, no âmbito dos direitos fundamentais, a interpretação que faz a exigência de aviso recair sobre todos os manifestantes. Segundo o art. 186 do Código Civil, “[a]quele que, por [...] omissão voluntária [...] violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, e, de acordo com o art. 927, “[a]quele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a

---

<sup>23</sup> Há quem, contrariamente, entenda que “o participante que se reúne ilícita ou abusivamente com outrem responde por seu ato realizado de forma coletiva perante terceiros. Isso porque, neste caso, ao concordar em se reunir em local público, assume a responsabilidade pelos danos causados a terceiros inocentes” (MEIRELES, 2018, p. 5).

repará-lo” (BRASIL, 2002).

O promotor ou organizador que, podendo fazê-lo, deixa de avisar previamente à autoridade pública sobre a realização da reunião omite-se voluntariamente, estando sujeito à responsabilização civil, seja pelos danos causados ao Estado, aos particulares, ou à coletividade difusa. Neste sentido, observe-se, por exemplo, o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA - Manifestação em via pública de grande movimentação – Direito constitucional de reunião - Descumprimento do necessário aviso prévio à autoridade para exercício do direito - Culpa comprovada - Presença da autoridade policial e da companhia de tráfego que não presume a organização adequada da manifestação - Laudo técnico que demonstra os prejuízos decorrentes da conduta do réu - Comprovação do dano e donexo causal - Sentença reformada - Apelo provido. (SÃO PAULO (Estado), 2011.)

É evidente que, para tanto, deve ser provado o nexocausal entre a omissão e os danos<sup>24</sup> – o que pode ser uma questão de prova difícil, no caso concreto. Contudo, isto é muito diferente de afirmar que “[c]omo não se tem uma lei configuradora, a exigência de prévio aviso prevista pelo constituinte é inexigível pela Administração por total falta de fundamento legal” (MARTINS, 2017, p. 471). Ao contrário, defende-se aqui que o aviso prévio é não apenas exigível pela Administração Pública, como é seu dever exigí-lo, ao menos para reuniões que possam causar os transtornos que a CRFB vislumbrou ao estabelecer a exigência.

A segunda resposta à desincumbência do dever estatal de proteção está na previsão de sanções específicas por lei, como já há na Alemanha, na Itália e na Espanha, uma vez que “[a] falta do aviso prévio pode comprometer a proteção ideal dos direitos de outrem e da ordem pública; por isso, a omissão pode conduzir a que o legislador comine sanções” (BRANCO, 2018).

---

<sup>24</sup> Edilton Meireles considera que “[a]inda que lícita a reunião, no entanto, o organizador responde solidariamente com o participante pelos atos ilícitos praticados por este no curso da reunião ou em decorrência dela (depredações de imóveis, danos em bens móveis, lesões corporais, danos morais pelos transtornos causados, etc.). Isso porque o organizador, ao convocar a reunião pública, assume o dever de zelar pela segurança, saúde e patrimônio de terceiros que podem ser afetados em face dos atos dos participantes” (2018, p. 10). Não se pode concordar com tal interpretação, uma vez que, ao contrário do afirmado pelo autor, não se reconhece aqui esse afirmado dever de “adotar providências e cautelas necessárias para evitar danos a terceiros” (2018, p. 3). Tampouco se pode admitir a ideia de que “[o] participante, neste caso, atua como verdadeiro preposto do organizador da manifestação” (2018, p. 4) – uma vez que se sabe que cada participante da reunião exerce direito fundamental próprio. O próprio autor reconhece, porém, que “comprovado o nexocausal entre a conduta do organizador e o dano, terceiros prejudicados podem demandar a pessoa (física ou jurídica) responsável pela convocação da reunião para haver indenização pelos danos sofridos” (2018, p. 4); ou seja: inexistente responsabilidade objetiva do promotor.

No Brasil, isto foi feito apenas no que diz respeito às reuniões em vias públicas (espécie do gênero reuniões em espaços abertos ao público), pelo Código de Trânsito Brasileiro – CTB, para todos aqueles pedestres (inclusive manifestantes) que se utilizarem “da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, ou para a prática de qualquer folguedo, esporte, desfiles e similares, salvo em casos especiais e com a devida licença da autoridade competente” sob pena de incidência da multa prevista no art. 254, IV, de valor correspondente a 50% do valor da infração de natureza leve (BRASIL, 1997).

A despeito de boa parte da doutrina entender que “o Código de Trânsito prevê regime incompatível com a norma constitucional contida no art. 5º, XVI” porque “exige 'licença' ou 'permissão' da autoridade de trânsito, enquanto esta é clara ao dispensar qualquer espécie de 'autorização’” (ALMEIDA, 2001, p. 125. Também: SARLET, WEINGARTNER NETO, 2014, p. 490), há ao menos uma interpretação da norma conforme à CRFB – ou seja, que não “verga e rompe as barreiras textuais da norma, conferindo às palavras escritas sentidos ilógicos ou absurdos” (DIAS; ROCHA, 2019, p. 153) –: a de que (1) a ausência de resposta da Administração Pública, em prazo razoável, deve ser entendida como anuência, ou “autorização implícita” (MEDAUAR, 2018, p. 338-9); e (2) a concessão da “autorização” pela autoridade competente é a regra, e somente deve ser negada quando o impacto à livre locomoção ou a outros direitos e bens for intolerável (GONÇALVES, 2015, p. 108-9) – resultado ao qual somente se chegará por meio de juízos de ponderação:

Imagine-se uma situação em que as autoridades policiais obrigam uma manifestação de poucas dezenas de pessoas [...] a deslocar-se para outro local ou realizá-la a hora diferente porque a localização [...] forçava os manifestantes a obstruírem o trânsito no centro de Lisboa [...]. Pode dizer-se, e é a posição que perfilhamos, que, pesem embora a natureza formalmente constitucional do direito de manifestação, a sua indisponibilidade por parte dos poderes constituídos e a sua natureza de trunfo nas mãos dos cidadãos, o interesse de liberdade, concreta e específica, de vinte manifestantes não pode prevalecer sobre o interesse, ainda que sem consagração constitucional expressa, de várias dezenas de milhares de cidadãos em não ficarem paralisados no trânsito durante as horas em que a manifestação decorresse. [...] a essa relação de preferência relativa concreta chega-se através de juízos de ponderação e valoração dos interesses em confronto, julgados em função de um conjunto de valores em que o factor do nível hierárquico formal desempenha um papel mínimo ou irrelevante. (NOVAIS, 2010, p. 614-8.)

Fácil perceber, por esta interpretação conforme à CRFB, que se tornam idênticas as funções da autorização (do CTB) e do aviso prévio (da CRFB).

Como consequência, devem ser aplicadas à regra do CTB as mesmas

conclusões apresentadas acima sobre o aviso prévio, em especial a de que o Estado não pode afetar desvantajosamente o exercício dos titulares do direito fundamental em razão do descumprimento de uma obrigação que recai unicamente sobre os promotores. Ou seja, sujeitam-se à sanção apenas os promotores, mas não os participantes da reunião.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por tudo o que se expôs aqui, é possível concluir que:

- 1) a exigência de aviso prévio é uma restrição estabelecida diretamente pela CRFB sobre a vertente da liberdade de promoção de reuniões pacíficas;
- 2) a realização de reunião em espaço aberto ao público sem prévio aviso, quando este é possível, é um ilícito cometido pelos promotores da reunião;
- 3) o Estado tem o dever de exigir dos promotores o aviso prévio da reunião em espaço aberto ao público, como forma de desincumbir-se de seu dever de proteção aos direitos e bens potencialmente atingidos pelo exercício do direito fundamental de reunir-se pacificamente;
- 4) os promotores de reunião em espaço aberto ao público que não dão prévio aviso, quando este é possível, cometem um ilícito, sujeitando-se por consequência à responsabilização civil (desde que demonstrado o nexo causal entre a sua omissão e os danos ocorridos) e às sanções do CTB;
- 5) ainda que a reunião em espaço aberto ao público não tenha sido avisada, o Estado não tem o poder de intervir desvantajosamente sobre o exercício do direito de reunir-se pacificamente das pessoas reunidas. Ainda que ilícita a reunião, a intervenção estatal somente é autorizada caso o impacto à livre locomoção ou a outros direitos e bens seja intolerável.

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Marcela Rosa. **As restrições aos direitos fundamentais por ato normativo do Poder Executivo**. Coimbra (Portugal): Almedina, 2017.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALEMANHA. BVerfG (Erstes Senate). BVerfGE 69, 315. In: MARTINS, Leonardo (org. e intr.). **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevidéo (Uruguai): Fundación Konrad-Adenauer, 2005. §16(61), p. 523-43.

\_\_\_\_\_. BVerfGE 85, 69. In: MARTINS, Leonardo (org. e intr.). **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevidéo (Uruguai): Fundación Konrad-Adenauer, 2005. § 16(63), p. 552-7.

\_\_\_\_\_. **Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)**. 1978. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**. 1949. Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>. Acesso em: 2 maio 2019.

ALEXANDRINO, José Melo. Reflexões sobre a liberdade de manifestação: funções, âmbito, conteúdo e limites. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, ano 7, n. 1, p. 84-94, jan./jun. 2014.

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

ALVES, Waldir. As Manifestações Públicas e as Liberdades de Expressão e de Reunião. **Doutrinas Essenciais do Direito Constitucional**, v. 8, p. 847-92, ago. 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Art. 5º, XVI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, *E-book*.

BRASIL. **Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm). Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 16 maio 2019.

\_\_\_\_\_. STF. **RE 806339 RG**. 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. Recorrente: SINDIPETRO e outros. Recorrido: União Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno – meio eletrônico. Brasília, 8 out. 2015. Diário da Justiça, 3 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9937119>. Acesso em: 15 maio 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 7.637, de 2017**. Regulamenta o inciso XVI, do artigo 5º., da Constituição Federal, dando providências sobre o direito de reunião. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1558927&filenome=PL+7637/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1558927&filenome=PL+7637/2017). Acesso em: 15 maio 2019.

DIAS, Eduardo Rocha; ROCHA, Ronald Fontenele. A Constituição líquida: mutação constitucional e expansão de direitos fundamentais na hipermodernidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 24, n. 1, p. 143-60, jan./abr. 2019.

DIMOULIS, Dimitri. Artigo 5º, inciso XVI. In: BONAVIDES, Paulo et al. (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

ESPAÑA. **Constitución Española**. 1978. Disponível em: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>. Acesso em: 2 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo**. De protección de la seguridad ciudadana. Disponível em: <https://boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio**. Del Régimen Electoral General. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio**. Reguladora del derecho de reunión. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/BOE-A-1983-19946-consolidado.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional. **Sentencia 36/1982**. 16 de jun. 1982. Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/78>. Acesso em: 3 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Sentencia 59/1990**. 29 de marzo. Disponível em:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1484>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Sentencia 66/1995**. 8 de maio 1995. Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2920>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Sentencia 196/2002**. 28 de out. 2002. Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4732>. Acesso em: 15 maio 2019.

Estados Unidos da América. **Ammendment I**. 1791. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm#amendments](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amendments). Acesso em: 2 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Supreme Court. Cox v. New Hampshire, 312 U.S. 569**. 1941. 31 mar. 1941. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/569/case.html>. Acesso em: 2 maio 2019.

FIALHO, Arthur M. L.; RIBEIRO, Luiz Felipe de A. A liberdade de reunião e a exigência de prévio aviso à autoridade competente. **Revista do CEPEJ**, Salvador, v. 20, p. 61-87, jul./dez. 2017.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Direito de Reunião Pacífica na Constituição Federal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 61, p. 280-97, 2007.

GONÇALVES, Luiz Alcione. **O direito fundamental de reunião e a liberdade de circulação**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015.

HÄBERLE, Peter. Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat: Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfter“ Auslegungsmethode. **JuristenZeitung**, v. 4420, p. 913–919, 1989.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991.

ITÁLIA. **Costituzione Italiana(edizione in lingua portoghuese)**. 1947. Disponível em: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf). Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773**. Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza. Disponível em: <http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/l%20Codici/TULPS/TULPS.htm>. Acesso em: 15 maio 2019.

LEMBKE, Ulrike. Grundfälle zu Art. 8 GG. **Juristische Schulung**, p. 984-9, 2005.

MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à liberdade de reunião e controle de constitucionalidade de leis penais e de sua interpretação e aplicação: contribuição para

o direito de reunião como sub-ramo autônomo do direito administrativo. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 18, n. 2, p. 433-90, maio/ago. 2017.

MAURÍCIO JR, Alceu. Máscaras Amordaçadas? A liberdade fundamental de reunião e os limites constitucionais à restrição legislativa dos direitos fundamentais. **Doutrinas Essenciais do Direito Constitucional**, v. 8, p. 1007-28, ago. 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELES, Edilton. Direito de Reunião e Responsabilidade Civil. **Revista Magister de direito civil e processual civil**, v. 14, n. 83, p. 26-46, mar./abr. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, *E-book*.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – Tomo IV: direitos fundamentais**. 3. ed., rev. e actual. Coimbra (Portugal): Coimbra, 2000.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra (Portugal): Almedina, 2015.

NOVAIS, Jorge Reis. **As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra (Portugal): Coimbra, 2010.

PAES, José Eduardo Sabo. Art. 5º, XVI. In: MORAES, Alexandre de et al. (org.). **Constituição Federal Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, ebook.

PAULA, Marcelo Cortez Ramos de. Direito de reunião e o uso de vias públicas. **Revista A Força Policial**, São Paulo, n. 18, p. 57-74, abr./jun. 1998.

PEDRAZZOLI, Marcela Gaspar. Por uma releitura do direito constitucional de reunião. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 110, p. 549-97, jan./dez, 2015.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. 1974. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 2 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 406/74**. Garante e regulamenta o direito de reunião. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/424767>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Procuradoria-Geral da República. **Parecer nº 40/1989**. 7 de dez. 1989. Disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/8279>. Acesso em: 3 maio 2019.

RÊGO, Tâmara Luz Miranda. **A liberdade de reunião na Constituição de 1988**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei 6.528, de 2013**. Regulamenta o artigo 23 da Constituição do Estado. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/95394833846e60a583257be5005ec84a?OpenDocument&Highlight=0,direito,de,reuni%C3%A3o>. Acesso em: 15 maio 2019.

RUOTOLO, Marco. A liberdade de associação e de reunião. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça**, ano 7, n. 23, p. 15-63, abr./jun. 2013.

SALÁT, Orsolya. **The Right to Freedom of Assembly**: a comparative study. Oxford (Reino Unido): Hart Publishing Ltd.; Portland (EUA): Hart Publishing, 2015.

SANTOS, Gustavo Ferreira; GOMES, Ana Cecília de Barros Gomes. Direito ao protesto. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; STRECK, Lênio Luiz (coord.). **Jurisdição Constitucional e Liberdades Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto 64.074, de 2019**. Regulamenta a Lei nº 15.556, de 29 de agosto de 2014, que restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que especifica, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64074-18.01.2019.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 9158154-90.2005.8.26.0000**. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Manifestação em via pública de grande movimentação – Direito constitucional de reunião - Descumprimento do necessário aviso prévio à autoridade para exercício do direito - Culpa comprovada - Presença da autoridade policial e da companhia de trânsito que não presume a organização adequada da manifestação - Laudo técnico que demonstra os prejuízos decorrentes da conduta do réu - Comprovação do dano e do nexos causal - Sentença reformada - Apelo provido. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: SINTRAJUD. 7ª Câmara de Direito Privado. Rel.: Des. Nilton Carvalho. 9 de nov. 2011. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/Jurisprudencia/juris\\_urbanismo/TJSP-AP-9158154-90-2005-8-26-0000-\(nov-11\)\\_SP\\_passeata-indenizacao.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/Jurisprudencia/juris_urbanismo/TJSP-AP-9158154-90-2005-8-26-0000-(nov-11)_SP_passeata-indenizacao.pdf). Acesso em: 16 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.556, de 2014**. Restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que especifica, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html>. Acesso em: 15 maio 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. O entendimento do Supremo sobre a liberdade de reunião e manifestação. **Revista Consultor Jurídico**, 11 de jan. 2019, 8h05. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/direitos-fundamentais-entendimento-stf-liberdade-reuniao-manifestacao>. Acesso em: 16 maio 2019.

\_\_\_\_\_; WEINGARTNER NETO, Jayme. Democracia desmascarada? Liberdade de reunião e manifestação: uma resposta constitucional contra-hegemônica. In: CLÈVE, Clèmerson Martins; FREIRE, Alexandre. **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SÉRVULO CORREIA, J. M. **O Direito de Manifestação**: âmbito de protecção e restrições. Coimbra (Portugal): Almedina, 2006.

SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUSA, António Francisco de. Liberdade de reunião e de manifestação no Estado de Direito. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça**, ano 6, n. 21, p. 27-38, out./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Reuniões e manifestações no Estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SPITZMILLER, Rebecca. **Reliance on freedom of assembly**: comparative perspectives. *Peace ProcessOnLine Review*, v. 2, n. 1, p. 1-26, Winter/Spring 2016.

Recebido em 26/07/2019  
Aprovado em 16/07/2020  
Received in 26/07/2019  
Approved in 16/07/2020