

**DIREITO DE REUNIÃO EM ESTUDO COMPARADO: OS LIMITES DA
REGULAMENTAÇÃO NA ADI 1969 DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
BRASILEIRO E NA STC 59/1990 DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPANHOL**

***DERECHO DE REUNIÓN EN ESTUDIO COMPARATIVO: LOS LÍMITES DE LA
REGULAMENTACIÓN EN EL ADI 1969 DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
BRASILEÑO Y EN STC 59/1990 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA***

Gilton B. Brito*

RESUMO: Procurando observar métodos do direito comparado, o texto tem o objetivo de analisar o direito constitucional de reunião realçando o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e da Corte Constitucional espanhola acerca dos limites da regulamentação, a partir de dois casos concretos. No primeiro, o estudo centra a argumentação na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1969 – ADI 1969, que examinou a constitucionalidade de um decreto disciplinando manifestações em logradouros públicos do Distrito Federal. No segundo, o caso diz respeito à Sentença do Tribunal Constitucional 59/1990 – STC 59/1990, que decidiu, sob enfoque constitucional, uma condenação criminal por desordem pública em razão do bloqueio de uma rodovia.

PALAVRAS-CHAVE: Direito comparado; direito de reunião; jurisprudência constitucional; Brasil; Espanha.

RESUMEN: *Teniendo en cuenta metodos del derecho comparado, el texto pretende analizar el derecho de reunión enfatizando la jurisprudencia de el Supremo Tribunal Federal y de el Tribunal Constitucional español acerca de los límites de la regulación, a partir de dos casos específicos. En el primer, el estudio se centra en el argumento en el Ação Direta de Inconstitucionalidade 1969, que examinó la constitucionalidad de una ordenanza que reguló manifestaciones en lugares públicos en el Distrito Federal. En el segundo, el caso refiere STC 59/1990, que decidió, en el foco constitucional, condena penal por conducta desordenada en el bloqueo de una carretera.*

PALABRAS-CLAVE: *Derecho comparado; derecho de reunión; jurisprudencia constitucional; Brasil; España.*

* GILTON BATISTA BRITO, Pós-Graduado *lato sensu* em Direito Público pela PUC/Minas, Mestrando em Direito Público na Universidade Federal de Sergipe e Juiz Federal.

1 À guisa de introdução, duas notícias e um problema

Em 27 de março de 2014, o jornal El País noticiou a intenção do Ministério do Interior espanhol de limitar manifestações a determinados lugares, invocando o caráter relativo dos direitos fundamentais, o entendimento do Tribunal Constitucional acerca dos limites dos direitos em confronto e a necessidade de proteção de espaços históricos e artísticos, grandes áreas turísticas e rotas de transporte estratégicas, e discordando da interpretação judicial anulando decisões administrativas que alteravam a rota de protestos. A proposta surgiu após autoridades da capital, Madri, reclamarem das manifestações que provocavam vítimas e danos materiais e do entendimento judicial que protege desses atos apenas o Congresso ou a Assembléia Regional em dias de atividade legislativa. Líderes de partidos da oposição ao governo local discordaram, alegando que a medida restringia direitos fundamentais e a via administrativa então proposta era inadequada, pois a mudança exigia a alteração da lei orgânica nacional que rege o direito de reunião. (GALLO; MARCOS, 2014).

Antes, em 18 de fevereiro de 2014, reportagem do Portal da Agência Brasil já havia informado que o Ministério da Justiça, equivalente brasileiro do Ministro do Interior espanhol, iria propor em regime de urgência ao Congresso Nacional penas mais duras para crimes cometidos durante protestos, alegando que a prática de delitos já previstos no Código Penal estava desvirtuando manifestações lícitas, com dano ao patrimônio público e privado, lesão de pessoas e até morte. Disse também a autoridade que o objetivo não era limitar o direito à liberdade de expressão ou de reunião, mas, sim, disciplinar ações para garantir a participação pacífica e com segurança. A elaboração do projeto de lei foi tema de um encontro com representantes de empresas de comunicação e jornalistas, realizado após a morte de um profissional de imprensa atingido por um artefato explosivo durante protesto no Rio de Janeiro, cujo Secretário de Segurança, aliás, já havia proposto ao Senado a tipificação do crime de desordem em local público. (RODRIGUES, 2014).

As reportagens sinalizam crescente debate em torno do problema dos “limites e possibilidades” (HESSE, 1991) do direito de reunião, não sendo exclusividade brasileira. O texto que segue, então, tem o propósito de analisar esse direito fundamental, considerando principalmente julgamentos emblemáticos envolvendo restrições administrativas (ADI 1969) e legais (STC 59/1990), optando-se pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Constitucional espanhol, por causa da proeminência da jurisdição constitucional na atualidade, ocupando ambos os tribunais o topo da guarda judicial dos direitos fundamentais nos respectivos países.

Para tanto, será fundamental utilizar de modo pertinente a metodologia do estudo jurídico comparado, sempre útil na compreensão do direito interno, mormente quando se tem em conta como inegável o pertencimento ao mesmo sistema jurídico romano-germânico, o fenômeno da expansão e incorporação dos documentos internacionais de direitos humanos, a proximidade histórica e cultural dos países, a influência do direito constitucional espanhol sobre o direito brasileiro e o realce conferido à concretização dos direitos fundamentais na atual fase do neoconstitucionalismo (PESSOA, 2009, p. 63-65), ponto comum na doutrina e jurisprudência nacional e estrangeira.

2 Um estudo de direito comparado: o porquê da Espanha

Sacco lembra que a comparação em sentido geral, pressupondo a pluralidade de modelos, consiste no estudo desses modelos a fim de encontrar o grau de identidade e o grau de diferença (SACCO, 2001, p. 34). Igualmente, na análise jurídica, o estudo comparado permite identificar normas no ordenamento nacional e estrangeiro fixando analogias e diferenças, favorecendo uma melhor compreensão e aplicação do direito. Nesse sentido, o confronto de teorias e doutrinas acerca de conceitos, classificações, interpretações, além da descoberta de princípios comuns, resulta até no enriquecimento recíproco entre ordens jurídicas diversas, facilitando o aperfeiçoamento, a unificação, a cooperação e a harmonização jurídicas e a compreensão cultural dos povos (PESSOA, 2009, p. 19-21).

Sintomático, no particular, que Ciuro Caldani diferencie a mera informação acerca do direito estrangeiro do verdadeiro direito comparado, dividido entre uma comparação menor insuficiente, apenas referida ao direito, e uma comparação maior satisfatória, centrada na relação do direito com outros objetos culturais, estimando-se também a especificidade de cada ordenamento jurídico, os pontos comuns com os demais e a integração das normas com a realidade social e os valores de cada sistema. (CIURO CALDANI, 2014).

Desse modo, é imprescindível identificar a cultura a que pertence a ordem jurídica de cada país estudado, pois tal aspecto tem estreita relação com o enquadramento nas principais tradições ou sistemas jurídicos, divididos no ocidente entre a família romano-germânica (*civil law*) e a anglo-americana (*common law*), migradas em maior ou menor extensão para diversas partes do mundo. (PESSOA, 2009, p. 51).

No tocante ao sistema romano-germânico, também chamado continental europeu, a lei se apresenta como principal fonte do direito, muitas vezes codificado, sem prejuízo do incremento na doutrina e jurisprudência ocidental do neoconstitucionalismo, que prima pela

centralidade dos direitos fundamentais, pelo reconhecimento da força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e pelo surgimento de uma nova interpretação. (BARROSO, 2005).

É, particularmente, no direito constitucional que o estudo comparado se destaca, sendo sintomático o entendimento de Häberle que o considera um quinto método de hermenêutica, decorrente da verdadeira integração promovida pela internacionalização e incorporação dos documentos de direitos humanos, a exemplo do artigo 10, § 2º, da Constituição espanhola, que coloca a Declaração Universal da ONU e outros documentos internacionais sobre a matéria como parâmetro de interpretação. (HÄRBELE, 2007, p. 278-282).

Nesse sentido, também Lira enfatiza que o processo de recepção de institutos, princípios e conceitos de um sistema jurídico por outro é frequente do campo do direito constitucional, alvo de transplantes ou migrações jurídicas quando as circunstâncias internas permitem compor ciclos constitucionais. (LIRA, 1991).

No caso brasileiro, o processo não é diverso, pois aqui no atual ciclo o pensamento constitucional é primordialmente influenciado pela teoria espanhola e portuguesa, sobretudo em razão dos debates que resultaram na promulgação das respectivas Constituições desses países iberoamericanos, cuja hermenêutica, por sua vez, adotou o viés da concretização constitucional, refletindo debate travado na Alemanha, integrante do sistema continental europeu. (CITTADINO, 1999, p. 22-25).

De fato, conforme Lira, o Texto Constitucional de 88, de forma semelhante às Constituições brasileiras anteriores, é um documento convergente com as tendências do constitucionalismo do período, incorporando inovações do direito estrangeiro, especialmente da Constituição portuguesa de 1976 e espanhola de 1978, em tema de direitos e garantias fundamentais, o que propicia considerável esclarecimento no estudo comparado. Especificamente do modelo espanhol, referência dos pré-constituintes e constituintes, migraram para a Constituição de 88 a expressão Estado Democrático de Direito, a iniciativa legislativa popular, o referendo e o *habeas data*. (LIRA, 1991).

Quanto especificamente ao direito de reunião, diversos documentos internacionais asseguram de modo expreso: art. 20, § 1º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, com a exigência de ser pacífica e sem armas; art. 21 do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos de 1966, com expressa permissão para restrições previstas em lei e necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e liberdades de outrem; art. 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, igualmente,

assegura o direito à liberdade de reunião, tornando expressa a possibilidade de restrições legítimas também ao exercício por membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado. Tais declarações foram incorporadas notória ou implicitamente na ordem jurídica brasileira e espanhola. (LUÑO, 2013; SILVA, 2002).

Além disso, em anos recentes, o incremento de protestos, passeatas, marchas e de outros tipos de manifestações tem provocado cenas de violência e resultado, não raro, em pessoas feridas, com frequente denúncia de violação dos direitos humanos, de abuso policial e de iniciativas governamentais de retrocesso na efetivação do direito de reunião, o que tem pertinência com o nível de concretização do direito constitucional em ambos os países. (AMNÍSTIA INTERNACIONAL, 2014; ARTICLE 19, 2014).

Sendo assim, há considerável justificativa para escolha do paradigma espanhol: o mesmo sistema jurídico romano-germânico; a proclamação de regimes democráticos, após longos períodos ditatoriais; a promulgação de Constituições compromissórias, em datas próximas e no contexto do neoconstitucionalismo; o modelo constitucional de Estado Social adotado pelas respectivas Constituições (LIMA FILHO, 2005); a importância dada à jurisdição constitucional; a influência da Constituição espanhola sobre a brasileira; a cultural ocidental e, particularmente, iberoamericana dominante; a incorporação de documentos internacionais sobre direitos humanos que incluem o direito de reunião; a previsão constitucional expressa desse direito, com incremento do exercício na atualidade e respectivos obstáculos.

3 Configuração do direito constitucional de reunião no Brasil e na Espanha

No Brasil, o direito de reunião está previsto no artigo 5º, XVI, da Carta de 88.

Pelo grau de generalidade e abstração do dispositivo, é possível enquadrar a norma que estampa o direito fundamental de reunião como uma regra constitucional, que consagra, ao mesmo tempo, um direito individual em relação a cada um de seus participantes e um direito coletivo no tocante ao exercício conjunto, compreendendo o direito de organizar e convocar uma reunião e de participar dela ativamente.

Estabelece, assim, o artigo 5º, XVI, da Constituição Federal brasileira:

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.

De logo, tem-se como exigência visível dois pré-requisitos: uma reunião não pode obstar outra anteriormente convocada, fazendo surgir a regra da precedência, estabelecida quando da comunicação à autoridade; e o aviso prévio à autoridade competente, que permite a publicização do evento e não se confunde com autorização.

Além disso, estreitamente ligado à liberdade de expressão e, portanto, à adoção do Estado Democrático de Direito, o direito de reunião ou de assembleia exige outros elementos para a proteção constitucional prevista no artigo 5º, XVI, pois não é qualquer agrupamento humano que pode ser chamado de reunião.

Desse modo, há necessidade de: a) elemento subjetivo: a formação por um conjunto de pessoas, pois inexistente reunião individual; b) elemento formal: é a coordenação mínima com convocação prévia para o ajuntamento, pois o encontro espontâneo de transeuntes em um determinado tempo e espaço não se enquadra na hipótese, por exemplo; c) elemento teleológico: as pessoas unidas a partir de uma liderança comum devem visar objetivos compartilhados, de cunho político, religioso, artístico, etc.; d) elemento temporal: a reunião deve ser passageira, com previsão de início e término; e) elemento objetivo: ausência de pessoas armadas, impondo-se a forma pacífica, ainda que possa eventualmente suscitar reação violenta de terceiros não participantes da reunião; f) elemento espacial: estáticas ou em movimentos há necessidade de delimitação do local da realização do encontro. (MENDES, 2010).

Na Constituição espanhola, é o artigo 21 que estampa o direito de reunião:

- 1. É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício desse direito não necessitará de autorização prévia.*
- 2. No caso de reuniões em locais de trânsito público e de manifestações será dada comunicação prévia à autoridade, que pode proibi-las apenas quando existam razões fundadas de perturbação da ordem pública com perigo para pessoas ou bens.*

Diversamente da ordem jurídica brasileira, na Espanha há regulamentação por meio da Lei Orgânica 9/83, que por disposição expressa detém caráter geral em relação a qualquer outra disciplinando o direito constitucional de assembleia. (PIÑEIRO; FERNÁNDEZ, 2010).

De início, a lei delimita o âmbito de incidência considerando reunião o concurso concertado e temporário de mais de 20 pessoas com finalidade específica, excluindo da regulamentação expressamente encontros caseiros; em lugares públicos ou privados por motivo familiar ou de amizade; realizados por pessoas jurídicas em local fechado conforme fins próprios fins; entre profissionais e clientes em local fechado para objetivos profissionais; ou, conforme legislação específica, celebrados em estabelecimentos militares.

Reafirmando norma constitucional, o diploma legislativo estabelece que nenhuma reunião dependerá de autorização prévia e impõe à autoridade o dever de protegê-la contra quem procura impedir, interromper ou prejudicar o legítimo exercício. Contudo, só pode ser promovida ou convocada por pessoas em pleno gozo de direitos políticos, que assumem a responsabilidade pela boa ordem e pelo regular desenvolvimento do evento, sem prejuízo da responsabilidade individual de participantes. Nesse caso, a responsabilidade de pessoas físicas - ou jurídicas - que organizam ou promovem a reunião é subsidiária, sendo assegurado o direito de regresso e a isenção de responsabilidade quando demonstrada a adoção de medidas razoáveis para evitar danos.

Noutro aspecto, a Lei Orgânica 9/83 autoriza a suspensão e a dissolução da assembleia, quando considerada ilegal pela lei penal; quando ocorrer distúrbios públicos, colocando em risco pessoas ou bens; ou quando em uso uniformes paramilitares. Em tal circunstância, haverá prévia comunicação aos participantes na forma legal.

Em capítulo próprio, trata a lei da reunião em locais de trânsito público e de manifestação. Nessa hipótese, há necessidade de o organizador ou promotor comunicar por escrito à autoridade governamental com antecedência mínima de 10 e máxima de 30 dias, salvo razão extraordinária e grave que justifique a urgência, quando então será de no mínimo de 24 horas. Em qualquer caso, a comunicação deve conter a identificação do organizador; local, data, hora e duração previstos; objeto; rota planejada quando se trate de via pública; e medidas de segurança previstas ou solicitadas pelo organizador.

Se a autoridade considerar que há fundada razão de perturbação da ordem pública com perigo para pessoas ou bens pode proibir a reunião ou propor alteração de data, local, duração e itinerário. Nesse caso, a decisão administrativa deve ser motivada, dando-se ciência no prazo de 72 horas a partir da comunicação prévia inicial. Se a decisão não for aceita, o organizador ou promotor pode impugnar judicialmente em 48 horas.

A disciplina da Lei Orgânica 9/83 é complementada pela Lei Orgânica 1/92, que trata da proteção à segurança cidadã. Nesta, há previsão de sanções administrativas escalonadas para organizadores e participantes quando houver descumprimento das regras previstas na Lei Orgânica 9/83, bem como de medidas policiais para manter ou restabelecer a ordem pública nessas ocasiões. (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2014, p. 17-19).

Já na doutrina espanhola é corrente identificar os sujeitos, o objeto, o conteúdo e os limites do direito constitucional de reunião. Assim, Muro estende o direito aos estrangeiros, incluindo a dispensa de autorização prévia tratada na STC 115/1987, que declarou inconstitucional exigência nesse sentido estabelecida em lei espanhola. No tocante ao objeto,

menciona que da regulamentação da Lei Orgânica 9/1983 faz surgir uma concepção de reunião vinculada à realização pública, transcendente do círculo privado das pessoas, e que haja vontade de reunir-se, o que afasta encontros casuais ou momentâneos. Para Muro, o conteúdo do direito de assembleia está presente na plena realização sem embaraços ou obstáculos da possibilidade de agrupar-se de comum acordo para concretizar uma finalidade determinada. Quanto aos limites ou requisitos, Muro elenca os seguintes: pacífica e sem armas, comunicação prévia e o conflito com outros direitos. (MURO, 1991).

Por fim, interessa registrar que a efetiva proteção ao catálogo de direitos fundamentais impõe, por evidente, meios jurídicos eficazes destinados a evitar a alteração do seu conteúdo. No sistema espanhol, entre as garantias judiciais, ganha relevo o amparo constitucional, previsto para arrear violação aos direitos fundamentais dos artigos 14 a 29 da Constituição espanhola, incluindo o direito de reunião, portanto. É processado no Tribunal Constitucional e alcança atos praticados pelo poder público e mesmo por particulares. (LUÑO, 2013).

4 A limitação espacial do direito de reunião na capital do país: o que decidiu o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1969 – ADI 1969

No Supremo Tribunal Federal, pesquisa no respectivo sistema de busca jurisprudencial na rede mundial de computadores indica a existência de quatro decisões acerca do direito constitucional de assembleia, todas tomadas no âmbito do controle concentrado de normas.

Dois trataram do conteúdo da manifestação, precisamente sobre a constitucionalidade da “Marcha da Maconha”: a ADPF 187, cujo acórdão ainda não foi publicado; e a ADI 4274, que conferiu interpretação conforme para excluir do § 3º do art. 33 da Lei 11.343/2006 a possibilidade de proibição judicial de eventos públicos em defesa da legalização ou da descriminalização do uso de entorpecentes. Duas outras dizem respeito à limitação espacial de protestos, marchas e comícios, precisamente na capital, o Distrito Federal: a decisão cautelar e a decisão de mérito na ADI 1969, adiante analisadas.

4.1 A cautelar na ADI 1969

O Supremo Tribunal Federal, na ação cautelar que impugnou decreto do Poder Executivo do Distrito Federal que vedava a realização de manifestações públicas com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos

Ministérios, Praça do Buriti e vias adjacentes, na cidade de Brasília, declarou a inconstitucionalidade do ato. (BRASIL, 1999).

Na ocasião, ao julgar procedente o pedido de inconstitucionalidade, o voto do Relator Marco Aurélio reconheceu o artigo 5º, XVI, como auto-aplicável, independente de autorização estatal, sem prejuízo do exercício do poder de polícia limitado ao recebimento de prévia comunicação. A manifestação judicial negou à autoridade executiva o poder de regulamentar o preceito, ainda mais com a intenção de mitigá-lo e apontou a contradição do considerando, que acompanhava o decreto, ao invocar democracia para restrição da liberdade de manifestação política, impondo o silêncio em tal ocasião e permitindo, contudo, manifestação cívico-militar, religiosa e cultural apenas.

Considerou, então, o Relator que a liberdade de manifestação de pensamento está relacionada à liberdade de reunião, mencionando artigo doutrinário de Celso de Mello que delimitava os contornos do direito de reunião da seguinte forma: faculdade constitucional assegurada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país; vedação aos agentes públicos, sob pena de responsabilização criminal, de intervir, restringir, cercear ou dissolver reunião pacífica, sem armas, convocada para fim lícito; o dever estatal de assegurar o livre exercício do direito de reunião, protegendo os indivíduos inclusive contra aqueles que são contrários à assembléia; o exercício do direito de reunião independe e dispensa licença da autoridade policial; o direito de reunião permite o protesto, a crítica e a manifestação de idéias e pensamento, constituindo instrumento de liberdade dentro do Estado Moderno.

O voto ainda anotou que o poder de polícia nunca pode atuar de forma preventiva, mas, sim, para conter excessos em momento posterior, conforme a razoabilidade e presente a violência contra prédios e pessoas. Assinalou também que a restrição espacial ao atingir exatamente a sede de Poder esvaziava o direito fundamental, embora não absoluto.

Seguiu-se a posição de Nelson Jobim. O magistrado, após citar a regência do tema pelas Constituições de 46 e 69, enfatizou o caráter relativo do direito fundamental em causa, exemplificando com uma reunião de qualquer volume de som em via pública em frente a um hospital ou o uso de trios elétricos nas proximidades da sede do STF impedindo o exercício da jurisdição. Registrou que a finalidade da via pública é a circulação do usuário, portanto, o direito de ir e vir, sustentando como *obiter dictum* que a relatividade permite a regulamentação pelo poder de polícia. Pontuou a necessidade de reflexão sobre o exercício do protesto como empecilho para outros não incluídos no protesto. Considerou não ser razoável o ato ao impor manifestação silenciosa.

Sepúlveda Pertence também votou pela inconstitucionalidade, negando cariz absoluto à liberdade de reunião, sob pena de “inviabilizar a cidade”, e pontuando a necessidade de ponderação de valores contrapostos sem que importe inviabilização de um deles.

Por igual, Octavio Gallotti, que, a par de declarar como limite ao direito de manifestação o desempenho “regular do exercício dos direitos e deveres alheios”, admitiu a possibilidade de restrição quanto à emissão de ruídos, sem que resultasse na impossibilidade de comunicação de opiniões entre os participantes.

Apesar de também acompanhar o Relator, Sidney Sanches entendeu ser possível uma disciplina do direito de reunião que não o inviabilizasse.

O magistrado Néri da Silveira, a sua vez, considerou que o artigo 5º, XVI, assegura de forma ampla o direito de reunião em locais abertos ao público, vias públicas e praças, não sendo possível limitar, especificando determinado local, exigindo autorização ou condição para a manifestação, embora o direito não seja absoluto. Seguiu, assim, o Relator.

Já Moreira Alves registrou que via de regra os direitos fundamentais não são absolutos, mas, sim, relativos conforme a razoabilidade, invocando a Constituição de 46 para admitir o exercício do poder de polícia para o bem público como compatível com o regime democrático. Daí asseverou ser razoável a proibição de reunião em determinados lugares, considerada como disciplina que não impede o exercício do direito de modo absoluto. Exemplificou como proibida uma reunião fechando vias de acesso a uma determinada cidade ou o trânsito completamente. Realçou a existência de confronto entre direitos fundamentais, o que torna possível a relativização inclusive judicial. Finalizou acompanhando o Relator, tachando o decreto de desarrazoado por admitir a reunião sem possibilidade de externar a manifestação que viabilize a comunicação entre os participantes.

A decisão do tribunal tomada em 24.03.1999, portanto, foi unânime, pois Maurício Correia também não divergiu.

4.2 O mérito na ADI 1969

Em 28.06.2007, o Supremo Tribunal Federal voltou ao tema, agora para analisar o mérito da ação direta, em composição alterada e tendo agora como Relator Ricardo Lewandowski, por força do artigo 38, IV, *a*, do Regimento Interno. (BRASIL, 2007).

No voto, o magistrado reconheceu a liberdade de reunião como fundamento da democracia, com origem na luta contra o absolutismo monárquico do século XVIII, sendo

contemplada na Declaração de Direitos do Estado da Virgínia em 1776, na Constituição francesa de 1791, na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966. Citando Recaséns Siches, o Relator ressaltou o caráter instrumental da liberdade de reunião, ao assegurar uma das mais importantes liberdades individuais e a espontaneidade da atuação de grupos distintos. O voto mencionou também a relação íntima entre direito de reunião e liberdade de expressão, apoiando-se em Konrad Hesse e no voto anterior de Marco Aurélio quando do julgamento da cautelar.

Após relatar que a liberdade de reunião sempre esteve presente no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais em todas as Constituições brasileiras a partir da República, Ricardo Lewandowski entendeu que a Carta de 88 fixou ela mesma os limites e as condições para o exercício do direito: reunião pacífica, sem armas, com prévio aviso à autoridade competente e que não empeça outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local.

Na mesma linha de outros votos, o Relator negou o caráter absoluto do direito fundamental invocando Canotilho para estabelecer a seguinte compreensão sobre as limitações de direitos fundamentais: restrições constitucionais diretas e imediatas, traçadas pela própria Constituição; restrições estabelecidas em lei mediante autorização constitucional expressa; e restrições decorrentes da resolução de conflitos entre direitos contrapostos. No ponto, mencionando o voto de Nelson Jobim quando da análise da cautelar, exemplificou como razoável a limitação ao uso de carros, aparelhos e objetos sonoros nas imediações de um hospital, pois a colisão entre o direito de reunião e o direito dos pacientes resultaria na prevalência do segundo.

Sustentou, porém, que o decreto impugnado inviabilizava a liberdade de reunião e manifestação exatamente na Praça dos Três Poderes, local aberto ao público conforme planejamento da capital federal. Relembrando o voto de Sepúlveda Pertence, destacou que a proibição sonora imposta no decreto impede a livre expressão do pensamento ao tornar as reuniões emudecidas, sem eficácia para os propósitos pretendidos.

Anotou Lewandowski que a prévia comunicação serve à atribuição das autoridades competentes de organizar o exercício do direito, que é limitado no tempo, de modo a não inviabilizar o fluxo de pessoas e veículos pelas vias públicas. Como Marco Aurélio, anteriormente, citou artigo doutrinário de Celso de Mello acerca do direito de reunião, pontuando ensinamento de Gilmar Mendes acerca do teste de proporcionalidade e razoabilidade na aferição de eventual medida restritiva. Na espécie, declarou o decreto inadequado, desnecessário e desproporcional, quando confrontado com a vontade da

Constituição de permitir que todos os cidadãos possam reunir-se pacificamente para fins lícitos, expressando opiniões livremente.

Eros Grau, embora seguindo o Relator na procedência do pedido de inconstitucionalidade, declarou tão-somente o vício formal na regulação do direito de reunião por meio de decreto, aceitando expressamente a disciplina por meio de lei.

Por seu turno, Celso de Mello, após enfatizar a presença do direito de reunião nas declarações constitucionais e nas convenções internacionais, defendeu que o direito fundamental é instrumento de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, que inclui o direito de protestar, criticar e discordar, impondo-se ao Estado o dever de respeitá-lo, inclusive nas suas formas mais expressivas: comício, passeata, procissão e desfile.

Já Carlos Britto considerou que o compromisso constitucional com a liberdade da reunião resultou num dispositivo de eficácia plena, presentes na própria Constituição todas as condições para o exercício do direito, entre os quais a comunicação prévia, no que ficou aquém da Constituição Portuguesa de 1945 que dispensa até mesmo tal notificação. Juntamente com Cármen Lúcia e César Peluzo, acompanhou, então, a decisão do Relator.

Gilmar Mendes acentuou que, de fato, o texto constitucional não previu uma reserva legal expressa. Em sua opinião, há uma reserva legal implícita, pois a cláusula de não frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local já indica colisão entre direitos idênticos e a menção à prévia comunicação da autoridade exige definição de quem seja tal autoridade.

Sepúlveda Pertence ratificou o voto liminar, indicando a inconstitucionalidade material do decreto pela vedação de qualquer reunião em locais públicos, numa cidade planejada com imenso espaço aberto em frente aos três poderes da República destinado ao comparecimento do povo.

Portanto, a decisão do tribunal, novamente, foi unânime pela inconstitucionalidade da restrição veiculada no decreto.

5 A restrição penal do direito de reunião, conforme a Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol 59/1990 – STC 59/1990

Convém esclarecer que o Tribunal Constitucional espanhol é um órgão jurisdicional, dotado de independência, sujeito apenas à Constituição e à Lei Orgânica e responsável pelo controle de constitucionalidade das normas com força de lei na condição de intérprete máximo. (DUZI, 2012).

Diferentemente do Supremo Tribunal Federal, com julgamentos escassos sobre a matéria, o direito constitucional de reunião já foi objeto de diversas decisões do Tribunal Constitucional da Espanha tomadas sob uma variada perspectiva, entre as quais: conteúdo e significado (STC 284/2005), elementos essenciais (STC 85/1988), requisitos para o exercício (STC 55/1988), descumprimento do prazo de comunicação prévia (STC 36/1982), o conceito de ordem pública relacionado a pessoas e bens (STC 301/2006), motivação do ato administrativo que trata do direito fundamental (STC 37/2009), princípio da proporcionalidade (STC 66/1995), princípio favor libertatis (STC 236/2007), proibição de exercício (STC 90/2006), direito de greve (STC 137/1997), interior das prisões (STC 71/2008) e exercício por estrangeiros (STC 236/2007). (PIÑEIRO; FERNANDEZ, 2010).

Assim é que, em 29 de março de 1990, o Tribunal espanhol decidiu na Sentença do Tribunal Constitucional nº 59/1990 – STC 59/1990 o pedido de anulação de decisão de segunda instância que condenou várias pessoas pela prática do delito de perturbação da ordem pública. (ESPAÑA, 1990).

No caso, um comício, realizado em 14 de janeiro de 1984 e organizado por uma associação de trabalhadores com o fim de protestar contra as normas governamentais sobre desemprego, reuniu centenas de pessoas pacificamente numa estrada e resultou no bloqueio da via e óbice ao tráfego de veículos, mas permitindo a passagem daqueles que alegavam urgência. Após o pedido de desocupação da Guarda Civil, os participantes obedeceram sem nenhum incidente. Em 25 de julho de 1984, a primeira instância judicial considerou que os fatos não configuravam crime.

Em recurso do Ministério Público, a segunda instância afastou a absolvição e condenou os acusados pelo crime de desordem pública, previsto no art. 246 do Código Penal espanhol, que tipifica a conduta de atuar em grupos a fim de perturbar a ordem e a paz públicas obstruindo as vias. Para tanto, considerou que embora os réus estivessem exercendo o direito constitucional de manifestação ocuparam a estrada em ambos os sentidos, impedindo a circulação de veículos, não afastando a condenação: a brevidade do bloqueio; o pouco tráfego na estrada; e a natureza seletiva, permitindo passagem dos usuários que invocavam urgência.

Ao peticionarem a absolvição à Corte Constitucional, invocando o art. 21 da Constituição espanhola, os recorrentes alegaram inicialmente a adequação do recurso de amparo constitucional, por se tratar de um direito fundamental previsto na Constituição e em vários documentos internacionais. Argumentaram que o gozo deste direito em locais de trânsito público implica necessariamente a alteração da ordem normal, inexistindo direitos

fundamentais absolutos. Apontaram como limite a previsão constitucional de lei regulamentadora, não sendo qualquer violação a ordem pública que justifica a restrição, especialmente por meio de sanções penais, mas, sim, quando os princípios básicos de convivência em uma sociedade democrática são afetados, alcançando a segurança do Estado ou de outros cidadãos ou pondo em perigo a vida ou propriedade. Assim, não bastaria que a ordem pública fosse perturbada, o que sempre ocorre, é também necessário que tal alteração resulte um perigo para pessoas ou bens.

Outra restrição, prosseguiram, acontece quando em jogo os direitos constitucionais dos outros cidadãos, como a liberdade de circulação em todo o país, assegurados no art. 19 da Constituição Espanhola, o que exige um confronto dialético sem que resulte na anulação dos dois direitos opostos, considerando-se as circunstâncias de cada caso e na medida do possível o exercício convergente ou observando a devida proporcionalidade, conforme proclamado no precedente STC 26/1981. Nesse ponto, os recorrentes argumentaram inexistir um direito abstrato de viajar sem considerar o meio, tempo e lugar, pois deve ser observada a referida proporcionalidade e as exigências do direito de reunião e manifestação, não tendo havido na hipótese prejuízo significativo à liberdade de movimento porque a ferrovia não foi bloqueada, havia estradas alternativas e a ocupação durou quase uma hora com passagem de veículos que alegaram emergência.

Por fim, argumentaram que o local da manifestação, uma rodovia nacional, não poderia ser considerado de modo a transformar o exercício de um direito constitucional em crime, pois a Constituição fala de lugares de trânsito público, sem qualquer distinção e, portanto, onde a norma não distingue o intérprete não deve fazer. Além disso, concluíram, no período de 1978-1987 foram realizados nas ruas das cidades espanholas bloqueios de tráfego no exercício do direito de reunião e os participantes não foram processados, mas, sim, protegidos.

A promotoria apresentou resposta ao amparo, pleiteando a denegação, salvo declaração de inconstitucionalidade do art. 246 do Código Penal ou da correspondente interpretação judicial. Afirmou, citando a STC 101/1985, que o direito de manifestação forma a base da ordem política e da paz social, nos termos do art. 10 da Constituição espanhola. Em razão disso, as restrições devem observar as balizas da Constituição e, em cada caso, demonstrar que efetivamente foi ultrapassado o espaço de liberdade constitucionalmente protegido, estando entre os limites a proteção dos direitos e liberdades alheios, conforme o art. 11 da Carta Européia de Direitos Humanos, o art. 21 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a STC 36/1982.

Alegou também que se a autoridade administrativa, *a priori*, pode proibir uma manifestação é evidente que a autoridade judicial, *a posteriori*, pode condenar se aquela é tipificada penalmente ou quando qualquer crime é cometido durante o legítimo exercício do direito fundamental. Arguiu que, se a art. 246 do Código Penal não foi considerado inconstitucional pelos recorrentes, a impugnação estaria fundamentada em divergência interpretativa do tipo, o que escapa do âmbito do amparo constitucional, pois a subsunção dos fatos e a qualificação jurídico-penal são atribuições exclusivas das instâncias criminais, o que afastaria o *status* constitucional da pretensão porque presente um limite ponderado ao direito fundamental, segundo o precedente STC 115/1987. Caso contrário, haveria a necessidade de enfrentar de ofício a questão da inconstitucionalidade.

Em seguida, os sentenciados reproduziram os argumentos do amparo, acrescentando que a condenação coincidiu com um período de várias manifestações de diferentes grupos sociais que fizeram entrar em colapso o trânsito e o transporte em Madri.

Após considerar provados os fatos, apresentou o Tribunal Constitucional as bases jurídicas da sentença, mencionando de início que a decisão de segunda instância reconheceu que o início da atuação do grupo de trabalhadores era legal e de acordo com os direitos constitucionais de liberdade de expressão e manifestação, desviando-se para a conduta tipificada no artigo 246 do Código Penal quando invadiu a rodovia e bloqueou o trânsito por quase duas horas. Fixou, desse modo, como questão constitucional a ser debatida se a pena imposta vulnerava o direito fundamental de manifestação pacífica.

O Tribunal, então, tratou de afastar a objeção formal apresentada pelo Ministério Público, declarando que não se tratava de rever de forma independente os fatos, pois a configuração fática apresentada no amparo foi a mesma analisada pela segunda instância e o pedido se limitava ao exercício do direito previsto no artigo 21 da Constituição espanhola. Nesse contexto, afirmou que, embora a mera subsunção das condutas no art. CP 246 realizada na segunda instância se constituísse em questão de legalidade ordinária, a disposição penal, introduzida por Lei em 1971 como uma forma de terrorismo capitulado nos "crimes contra a segurança interna do Estado" com tipo aberto, exigia uma valoração jurídica conforme a Constituição de 1978, pois os conceitos de paz e ordem pública não são os mesmos em um sistema político autocrático e em um Estado Social e Democrático de Direito.

Neste sentido, invocando o precedente STC 43/1986, a STC 59/1990 mencionou que o conceito de ordem pública adquiriu uma nova dimensão a partir da vigência da nova Constituição e que o exercício do direito de reunião e de manifestação faz parte daqueles direitos que, de acordo com o art. 10 do Texto Constitucional, são o fundamento da ordem

política e da paz social, de modo que, conforme o precedente STC 101/1985, o princípio da liberdade, do qual o direito de reunião é uma decorrência, exige que as limitações estabelecidas atendam premissas derivadas de Constituição e resultem da indubitavelmente demonstrada vulneração do espaço de liberdade constitucionalmente protegido.

No entendimento exposto na STC 59/1990, o art. 21 da Constituição é suficientemente claro quanto os dois limites ou requisitos a serem cumpridas por parte dos cidadãos que optem por se manifestar em via pública: a reunião deve ser pacífica e o anúncio, prévio à autoridade. O primeiro é insuperável porque a reunião constitucionalmente protegida é aquela não violenta e sem armas, configurando juntamente com a violação da ordem pública com perigo para pessoas ou bens a razão para que seja proibida a realização em local de tráfego público. Nesse ponto, qualquer manifestação exercida com violência física, conforme o caso *Plattform Ärzte für das Leben x Áustria* decidido pela Corte Europeia de Direitos Humanos, ou violência moral intimidatória, segundo a STC 3/1982, excede os limites do direito de reunião pacífica e não goza de proteção constitucional, estando sujeita às penalidades da ordem jurídica.

Para o Tribunal Constitucional, o dever de comunicação prévia à autoridade é apenas exigível em lugares de trânsito público nos termos do art. 21, § 2º, da Constituição espanhola e está disciplinada na Lei Orgânica 9/1983, que regulamenta o direito de reunião da seguinte forma: não está condicionada a qualquer autorização, já que nos artigos 9 e 10 da Constituição espanhola o direito fundamental tem eficácia direta e imediata, exigindo-se comunicação prévia à autoridade administrativa para que sejam adotadas medidas necessárias ao exercício livre pelos manifestantes conjuntamente com a proteção dos direitos e bens de terceiros.

Nos termos da STC 59/1990, para cumprimento desse objetivo pode até a autoridade modificar as condições de exercício do direito de reunião e mesmo vedar a realização, conforme o juízo de proporcionalidade e observando a natureza extrema de tal medida e a presença do único fundamento para sacrifício do direito de reunião: a existência de razões fundadas de ocorrência de perturbação da ordem pública com perigo para pessoas ou bens, sujeitando-se as condições onerosas ou a proibição à revisão judicial imediata.

A Corte, então, considerou que não houve ofensa de nenhum dos requisitos constitucionais do artigo 21 pelos manifestantes. O requisito da comunicação prévia foi presumidamente cumprido, pois não houve controvérsia fática na questão. Também a natureza não violenta era um fato demonstrado porque expressamente declarada judicialmente e porque houve obediência dos manifestantes à orientação para desobstrução da rodovia sem qualquer resistência.

Em seguida, o Tribunal analisou o julgamento condenatório na perspectiva de paz pública, tida por violada com a conduta de perturbar ou impedir o normal funcionamento dos serviços públicos, ante a ocupação da estrada e o bloqueio ao pleno exercício do direito à livre circulação pelos usuários. Diferente da segunda instância, declarou a Corte Constitucional inexistir tal violação da ordem pública porque não havia controvérsia acerca do caráter pacífico da manifestação.

Diante desse contexto, ponderou a STC 95/1990 que o único bem protegido constitucionalmente que poderia ter sido violado pelos manifestantes era a livre circulação pelo território nacional, direito titularizado pelos condutores que suportaram a passagem da manifestação e que detém dimensão igualmente de direito fundamental, porque previsto no art. 19 da Constituição, que assegura aos espanhóis o direito de circular pelo território, bem como no art. 11, § 2º, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que autoriza restrições ao direito de reunião quando necessárias a uma sociedade democrática no propósito de proteger os direitos e liberdades de outrem. A partir daí, o Tribunal considerou que a proteção exclusiva do direito constitucional de circulação era insuficiente por si só para negar o livre exercício da reunião pacífica e que a restrição à livre circulação havida no caso não alcançava o nível de intensidade bastante para o sacrifício de direito previsto no art. 21 da Constituição espanhola.

Afirmou, então, que o único limite para a proibição do direito, previsto no art. 21, § 2º, da Constituição espanhola, era a presença de fundadas razões de ocorrência de perturbação da ordem pública com perigo para pessoas ou bens, pois naturalmente a realização em qualquer local de trânsito importa restrição ao direito à liberdade de circulação de cidadãos não manifestantes, impedidos de se movimentar ou circular livremente durante a viagem por causa do evento. Contudo, a restrição constitucional não autoriza, por si só, a proibição da reunião pacífica, pois é essencial que a assembleia em local de trânsito público imponha uma perturbação na ordem pública e crie também perigo para a integridade de pessoas e bens.

Para o Tribunal Constitucional, não houve, na hipótese, nenhuma das situações perigosas em razão da conduta dos manifestantes, pois era incontroverso que a ocupação da estrada foi realizada de forma segura, porque não era total e absoluta e não houve notícia de resistência à passagem dos usuários, que permaneceram passivos, presumindo a aceitação voluntária da inconveniência resultante do exercido um direito fundamental, que também integra o conceito de ordem pública. A decisão condenatória, portanto, foi reformada.

6 Um estudo de direito comparado: Brasil-Espanha

Canotilho entende, com acerto, que uma teoria constitucionalmente adequada exige referência a uma situação constitucional concreta, de determinado ordenamento (CANOTILHO, 1995, p. 75-76). Tal afirmativa, por evidente, não afasta o uso da metodologia do estudo jurídico comparado para se definir com maior precisão o alcance do direito interno a partir da análise de semelhanças e diferenças com o direito estrangeiro.

De início, a comparação dos textos constitucionais já evidencia pontos comuns: exigência da natureza pacífica e sem armas; e dispensa de autorização. Na Espanha, a comunicação prévia deve ocorrer quando o local da reunião for de trânsito público e de manifestação; no Brasil, não há discrepância.

Lá, a Constituição expressamente permite a proibição da assembleia, quando houve risco fundado de perturbação da ordem pública com perigo para pessoas ou bens; aqui, a Carta condiciona a realização de forma expressa apenas quando não frustrar outra convocada anteriormente para o mesmo local. Nada obstante, nota-se que ambas já indicam solução de conflito entre direitos fundamentais.

A leitura das decisões judiciais revela a notável influência de documentos internacionais de direitos humanos sobre a interpretação do direito fundamental de assembleia, mencionadas expressamente como razão de decidir, o que aproxima assim as ordens jurídicas. Nesse aspecto, oportuno notar que os diversos documentos internacionais exigem igualmente que a reunião seja pacífica e sem armas (art. 20, § 1º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos), com expressa permissão para restrições legais necessárias a uma sociedade democrática na preservação de outros interesses, direitos e liberdades (art. 21 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos da ONU; art. 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos).

Por outro lado, embora no julgamento espanhol não seja possível individualizar o entendimento dos juízes, que poderiam apresentar voto em separado (DUZI, 2012), é intenso nos dois casos o propósito em se conferir máxima efetividade ao direito fundamental de reunião, adotando-se um viés concretizador típico do neoconstitucionalismo contemporâneo.

Ainda sobre a hermenêutica, ambos os tribunais conferiram realce especial à adoção de um Estado Democrático de Direito pelas respectivas Constituições, considerando que tal circunstância importava decisivamente no alcance e exercício do direito de assembleia.

Também é nítido o propósito de ponderação dos direitos fundamentais em jogo, tratando ambas as decisões do confronto entre direito de reunião e direito à livre circulação de

modo a evitar a anulação de um em benefício do outro e mencionando o caráter relativo dos direitos, com invocação expressa da proporcionalidade e da razoabilidade.

No tema, a redação do artigo 21 da Constituição espanhola, ao destacar a necessidade de comunicação apenas quando o local da reunião for de trânsito público e de manifestação, autoriza dizer, no primeiro momento, que o direito de assembleia lá é mais extenso do que aqui. Sucede que, por outro lado, o dispositivo espanhol, diferentemente do texto brasileiro, admite expressamente que a autoridade possa vedar a realização do ato quando houver fundadas razões para presumir perturbação da ordem pública com perigo para pessoas e bens. Tal aspecto, em realidade, demonstra o caráter problemático da regulamentação do direito constitucional de reunião nos dois países.

A Espanha, como apresentado, tem uma legislação infraconstitucional regulamentadora há muito aprovada e aplicada por autoridades governamentais e pelo Judiciário, havendo notícia de declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional somente no ponto da lei de estrangeiros que exigia autorização prévia na STC 115/1987. (MURO, 1991; PIÑEIRO; FERNÁNDEZ, 2010).

No Brasil, até mesmo a necessidade de uma lei regulamentadora foi questionada por alguns votos no julgamento da ADI 1969, ao argumento de autoaplicabilidade do preceito constitucional, o que diverge até de textos internacionais de direitos humanos, como visto. Portanto, embora a regulamentação administrativa proibitiva tenha sido rechaçada no julgamento, a disciplina infraconstitucional do artigo 5º, XVI, da Constituição brasileira ainda é tema sem posição definitiva do Supremo Tribunal Federal, a despeito de mais de duas décadas de vigência da Carta de 88.

Embora, por óbvio, a falta de parâmetros judiciais uniformes não seja a causa, a ausência de uma posição segura do Supremo Tribunal sobre os limites e possibilidades do direito de reunião se torna mais grave porque em tempos recentes houve considerável incremento no número de protestos no Brasil com registro significativo no número de violências e reclamação rotineira de abuso policial consistente em detenções arbitrárias, uso desnecessário da força, falta de identificação dos responsáveis por ilegalidades, vigilantismo, criminalização da liberdade de expressão e óbices à fiscalização.

Assim, segundo levantamento da entidade Artigo 19, organização não governamental voltada a implantar padrões internacionais de liberdade de expressão e informação, em 2013 foram quase 700 manifestações, 15 delas com mais de 50 mil pessoas e em 16 mais de 10 feridos; em 112 houve uso de armas com letalidade reduzida, em 10, registro de armas de

fogo; no total foram 8 mortes, 837 pessoas feridas e 2.608 pessoas detidas. (ARTIGO 19, 2014).

Igualmente na Espanha, milhares de pessoas têm saído às ruas para protestar contra os efeitos da crise econômica desde 2008. Em 2012, foram contabilizadas mais 14.700 manifestações, sendo 3.419 em Madri, onde cresceu para 4.354 em 2013. Conforme a Anistia Internacional, a imensa maioria desses protestos tem sido pacífica, embora grande parte das autoridades espanholas tenha adotado uma postura repressiva, com uso de sanções administrativas e penais, de propostas legislativas que ampliam restrições ao direito de reunião e de força policial excessiva (AMNÍSTIA INTERNACIONAL, 2014), tornando assim pertinente o debate acerca do significado e alcance desse direito fundamental.

Então, como ficaria a pretensão anunciada do Ministério da Justiça em agravar penas já previstas no Código Penal para crimes cometidos durante o gozo do direito de reunião? E o que dizer da pretensão do Ministério do Interior de criar uma espécie “manifestódromo” na capital do país? (GALLO; MARCOS, 2014).

7 Uma inversão e duas notícias, à guisa de conclusão

No Brasil, certamente os fundamentos dos acórdãos da ADI 1969 exigiram considerável esforço para tonar compatível com a Constituição Federal a regulamentação pretendida pela autoridade espanhola, pois uma espécie de limitação similar foi tentada na capital brasileira e considerada materialmente inconstitucional. Sem embargo, não há certeza de inconstitucionalidade na proposta de limitação espacial.

É que, além de escassa jurisprudência sobre a matéria no Supremo Tribunal Federal, que aponte uma linha firme de interpretação, diversos documentos internacionais e mesmo a Constituição espanhola, fontes de inspiração na Assembleia Nacional Constituinte e no pensamento constitucional brasileiro, admitem expressamente a possibilidade de restrições veiculadas por lei quando o escopo é resguardar outros interesses, direitos e liberdades relevantes, conforme o propósito da convivência numa sociedade democrática.

Mais: o choque entre direitos fundamentais é recorrente e amplamente reconhecido pela teoria neoconstitucionalista ocidental contemporânea, sobretudo nos países que adotam o sistema continental europeu, como é o caso do Brasil e da Espanha. Tal aspecto torna não apenas útil como necessária a intermediação legislativa, como há muito presente na ordem jurídica espanhola, inclusive por meio de leis penais.

No cenário atual, portanto, o anunciado anteprojeto do Ministério da Justiça no Brasil agravando penas já previstas no Código Penal para crimes cometidos durante o exercício do direito de reunião muito provavelmente estaria em conformidade com os fundamentos da STC 95/1990, baseados não apenas na Constituição espanhola como em textos internacionais de direitos humanos.

Nada obstante, é preciso estar atento, no contexto de crescimento de protestos dois países, a medidas administrativas e legislativas que ampliem de modo inconstitucional restrições inicialmente legítimas ao direito de reunião ou até contrariem a máxima eficácia que deve ser conferida a esse direito, ganhando importância como barreira para tanto a hermenêutica concretizadora levada a efeito pela jurisdição do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Constitucional espanhol.

Referências

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

AMNISTÍA INTERNACIONAL. **España**: El derecho a protestar, amenazado. Madrid: Amnesty International Publications. 2014. Disponível em: <[https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/44100114.spa%20\(policing%20spain_FINAL_en%20baja\)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32906041616](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/44100114.spa%20(policing%20spain_FINAL_en%20baja)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32906041616)>. Acesso em 10 jul. 2014.

ARTIGO 19. **Protestos no Brasil 2013**. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/06/Protestos_no_Brasil_2013-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em 14 jul. 2014.

BARROSO, Luis Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**: O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7547>>. Acesso em: 8 jul. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1969 MC/DF**. Rel. Ministro Marco Aurélio. Brasília, 24 de março de 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>>. Acesso em: 27 set. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1969**. Rel. Ministro Ricardo Lewandowsky. Brasília, 28 de junho de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>>. Acesso em: 27 set. 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1995.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CIURO CALDANI, Miguel Ángel. **Bases Culturales del derecho comparado**. Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, nº 29. Disponível em: <<http://www.centrodefilosofia.org.ar/revcen/RevCent2910.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2014.

DUZI, Veridiana Maria da Graça Almeida Lopes. **Justiça constitucional contemporânea no Brasil e na Espanha**: aplicação e efetividade dos direitos fundamentais para legitimação da justiça constitucional. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 106, nov. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12185&revista_caderno=9>. Acesso em 07 jul. 2014.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional (Sala Primera). **Recurso de amparo 1.639/1987**. Madrid, 29 de março 1990. Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1484#complete_resolucion>. Acesso em: 20 jun. 2014.

GALLO, Bruno García; MARCOS, José. Interior apuesta por restringir las manifestaciones a “un lugar específico”. **El País**, 27 mar. 2014, Madrid. Disponível em <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/27/madrid/1395927326_275524.html>. Acesso em: 27 jun. 2014.

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 2007.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

LIMA FILHO, Francisco das C. **O Estado Social**: modelo espanhol e modelo brasileiro. Portal Boletim Jurídico, n. 1177, Uberaba, 31 out. 2005. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=891>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

LUÑO, Antonio E. Perez. **Los Derechos Fundamentales**. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2013.

MAUÉS, Antonio G. Moreira; Élide Lauris dos. **Os Acordos no processo constituinte: Brasil e Espanha**. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/encontros/1097_Lauris%20e%20Maues_Acordos%20onos%20processos%20constituintes.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MURO, Ignacio Torres. **El derecho de reunión y manifestacion**. Madrid: Universidad Complutense/Civitas, 1991.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. **Manual de Metodologia do Trabalho Científico: Como Fazer uma Pesquisa de Direito Comparado**. Aracaju: Evocati, 2009.

PIÑEIRO, Luis Ruiz; FERNÁNDEZ, Roberto Saiz. **El derecho de reunión y manifestacion**. Navarra: Arazandi, 2010.

RODRIGUES, Alex. Cardozo confirma agravamento de penas para crimes cometidos em manifestações. **Repórter Agência Brasil**, 18 fev. 2014, Brasília. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-02/cardozo-confirma-agravamento-de-penas-para-crimes-cometidos-em>>. Acesso em: 01.07.2014.

SACCO, Rodolfo. **Introdução ao Direito Comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**: estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. **A Constituição Brasileira de 1988**: subsídios para os comparatistas. Revista de Informação Legislativa, v. 28, nº 109, p. 71-108, jan./mar. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/175845>>. Acesso em: 05 jul. 1991.