

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO RELATOR DO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.339**

Ref. RE nº 806.339

ARTIGO 19 Brasil, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas/MF sob o n. 10.435.847/0001-52 com sede na Rua João Adolfo, 118 – conjunto 802 – CEP: 01050-020– Centro – São Paulo – SP, vem por sua advogada, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, apresentar **MEMORIAIS DE AMICUS CURIAE**, nos autos do Recurso Extraordinário nº 806.339.

ARTIGO 19 – Rua João Adolfo, 118 – conjunto 802 – Centro – CEP: 01050-020 - São Paulo – SP

www.artigo19.org – +55 11 3057 0042 +55 11 3057 0071

1. Síntese do processo

O presente processo originou-se de um interdito proibitório por parte da Advocacia- Geral da União, que tinha como objetivo inviabilizar o ato *Dia Nacional de Luta contra as Mentiras do Governo Lula*, organizado em 2008 por diversos grupos e que ocorreria mediante a paralisação de um trecho da Rodovia BR-101, que liga os estados de Alagoas e Sergipe. O evento ocorreu, a despeito da concessão da liminar, o que resultou em condenação dos grupos organizadores a arcarem com multa no valor de R\$10.000,00. Tal decisão foi confirmada em sede de apelação, que teve como um de seus fundamentos a suposta ausência de aviso prévio oficial às autoridades quanto ao evento em questão, o que deu origem ao presente Recurso Extraordinário.

Em síntese, alega-se na inicial do Recurso que a exigência do aviso prévio nos termos argumentados pelo Estado ultrapassa o conteúdo da Constituição Federal, pois determina que a notificação seja pessoal e destinada à autoridade competente. No caso, a Recorrente afirma que a divulgação maciça do evento pela imprensa representa medida plenamente apta a concretizar o objetivo do dispositivo constitucional, isto é, a mera informação dos agentes públicos a respeito da ocorrência da reunião. Dessa forma, defende-se que a notificação deve ser efetiva, afirmação que não implica necessariamente que seja formal.

O Recurso Extraordinário teve reputada a Repercussão Geral em acórdão que reconheceu que, a despeito de haver importantes decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do dispositivo constitucional que assegura o direito de reunião, a Corte ainda não se debruçou de forma aprofundada sobre o sentido e o alcance do requisito de notificação prévia para o exercício deste direito.

A manifestação ministerial, apresentada em 24 de julho de 2017, propôs uma Tese de Repercussão Geral nos seguintes termos:

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

Resumidamente, o parecer considera que o termo “autoridade competente”, do art. 5º, XVI, indica que a notificação deve ser oficial, de forma que a divulgação da ocorrência do evento pela imprensa ou por outros meios de comunicação, inclusive as redes sociais, não pode ser considerada medida equivalente e apta a satisfazer a exigência do dispositivo. Dessa forma, considera que o *“aviso prévio deve ser expresso, formal e veiculado por quem convoca o ato, pelos meios de comunicação oficiais, às autoridades responsáveis pela ordem pública e preservação dos locais a serem utilizados pelos que querem se reunir e se manifestar.”*

Em relação ao conteúdo exato exigido para a notificação prévia, a manifestação considera que deve conter local, itinerário, data, horário de início, duração prevista para o evento, objetivo da reunião, bem como a indicação dos organizadores do evento e seus respectivos domicílios. A última exigência justifica-se pela necessidade de que a Administração tenha acesso a algum contato na eventualidade de precisar ajustar os termos da manifestação, além de permitir a responsabilização civil dos organizadores por danos causados a terceiros e decorrentes de eventual omissão.

Para além destes pontos, o parecer também trata da questão da “colisão de direitos” presente em manifestações, com destaque para a liberdade de locomoção em estradas, rodovias e aeroportos. Neste ponto, então, defende que estas localidades, embora de uso comum, não são propriamente “locais abertos ao público”, no sentido pretendido pelo art. 5º, XVI, o que significa que deve ser verificada a possibilidade de que manifestações ocorram

nestes locais. Aprofunda, então, o argumento relativo ao bloqueio de vias públicas e afirma que, uma vez que não se trata do único modo de expressão e manifestação do pensamento, uma eventual restrição a este tipo de prática seria uma medida razoável, proporcional e condizente com a proteção geral ao direito de reunião.

No dia 02 de agosto de 2017, a ARTIGO 19 requereu seu ingresso na ação na qualidade de *amicus curiae*, por ver preenchidos os requisitos de relevância da matéria, evidenciada pela Repercussão Temática, bem como de representatividade e pertinência temática, uma vez se tratar de organização de direitos humanos especializada em liberdade de expressão e que vêm empreendendo um trabalho aprofundado na temática de protestos sociais e exercício do direito de reunião no Brasil. Em 31 de agosto, a entidade foi admitida como *amicus curiae* no processo.

2. Objetivos da intervenção

Conforme a própria manifestação da Procuradoria-Geral da República reconhece, o direito de reunião e a liberdade de expressão estão intimamente conectados. Esta ligação dá origem ao direito de protesto, cujo exercício pressupõe tanto a livre manifestação do pensamento quanto a possibilidade de que indivíduos se reúnam e expressem coletivamente suas ideias e reivindicações.

Dessa forma, a interpretação do conteúdo do aviso prévio para o exercício do direito de reunião necessariamente imporá uma série de efeitos à dinâmica de protestos sociais no Brasil. Nesse sentido, é importante trazer aos autos um conjunto de elementos, tanto do campo dos fatos que compõem o contexto de manifestações no Brasil, quanto do âmbito do direito internacional, que permitam uma melhor compreensão da realidade em que se insere a presente discussão.

Além disso, a posição externada pela Procuradoria-Geral da República em seu parecer, mencionado previamente, é incompatível com estes elementos, seja por desconsiderar as dinâmicas atuais de manifestações públicas no Brasil, ou por desrespeitar os padrões estabelecidos em âmbito internacional, que baseiam-se nas ideias de necessidade e proporcionalidade das eventuais restrições ao exercício do direito de reunião.

Em síntese, a ARTIGO 19 tem como objetivos:

- Apresentar os padrões internacionais mais relevantes acerca da liberdade de expressão, do direito de reunião e da notificação prévia, em específico;
- Apresentar os elementos que constituem o contexto brasileiro atual em relação ao direito de protesto, inclusive no que se refere aos efeitos práticos da discussão referente ao aviso prévio;
- Apresentar argumentos concretos sobre o conteúdo e os limites da interpretação do aviso prévio, à luz da sistemática constitucional e dos padrões internacionais. Dentre estes argumentos, destaca-se:
 - a) a desnecessidade de formalização e de comunicação do trajeto de manifestações, uma vez que o objetivo do dispositivo constitucional é apenas cientificar as autoridades da ocorrência de reuniões para que possa ser garantido o exercício deste direito, sem que um evento previamente agendado seja frustrado pela ocorrência de outro.
 - b) diante deste fim, também se consideram supérfluas e possivelmente discriminatórias exigências voltadas à indicação de um responsável por uma manifestação, bem como dos objetivos destes eventos.

c) com base em toda a sistemática voltada à proteção dos direitos humanos e à consideração do contexto brasileiro, salienta-se que a ausência ou imprecisão do aviso prévio não pode justificar, *a priori*, a dissolução de reuniões, bem como se defende a proteção das manifestações espontâneas em um contexto democrático.

3. Padrões internacionais

3.1 O direito de protesto: padrões internacionais sobre liberdade de expressão e reunião

A liberdade de expressão e o direito de reunião são liberdades públicas consagradas em boa parte dos documentos internacionais de direitos humanos, com destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. A união destes dois direitos dá origem, por sua vez, ao direito de protesto, conforme consolidado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que emitiu em 2005 relatório intitulado “Manifestações Públicas como Exercício dos Direitos à Liberdade de Expressão e Reunião”¹.

Neste documento, enfatiza-se a importância da participação social por meio de manifestações sociais como forma de consolidação da democracia. Ainda, declara que, enquanto exercício conjunto das liberdades de expressão e reunião, o direito de protesto reveste-se de eminente interesse público e social, o que deixa ao Estado uma pequena margem para eventuais restrições.

Este Relatório também enfatiza que os direitos à liberdade de expressão e liberdade de reunião e associação pacíficas, assim como o direito dos cidadãos de realizarem

¹ Informe anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2005) - “As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e reunião”.

manifestações, são pressupostos para o intercâmbio de ideias e demandas sociais como forma de expressão. Tais direitos, entende-se, “constituem elementos vitais necessários ao funcionamento adequado de um sistema democrático que inclua todos os setores da sociedade”².

O então Relator Especial para o Direito à Liberdade de Reunião Pacífica e Associação, Maina Kiai, em um relatório para a vigésima sessão do Comitê de Direitos Humanos da ONU, expressou que os direitos à liberdade de reunião pacífica e associação “servem como um veículo para o exercício de muitos outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais”. Para o ex-Relator, tal interdependência e inter-relacionamento com outros direitos os transformam em um valioso indicador do respeito do Estado pelo exercício de muitos outros direitos humanos³.

Ainda na esfera de proteção do direito de protesto, em contribuição conjunta para o Relatório de janeiro de 2013 do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, os Relatores Especiais para a Liberdade de Reunião Pacífica e Associação, para a Liberdade de Expressão e Opinião, e sobre a situação dos Defensores dos Direitos Humanos declararam que os Estados devem reconhecer o papel positivo de protestos, como forma de fortalecer os direitos humanos e a democracia⁴. O relatório reconhece que os protestos são “um aspecto fundamental de uma democracia vibrante” e que “os direitos à liberdade de reunião pacífica e associação e liberdade de expressão e opinião são componentes essenciais à democracia e indispensáveis para o pleno exercício dos direitos humanos e devem ser garantidos pelo Estado.” E ainda ressalta que, em muitas instâncias, esses direitos têm sido indevidamente restringidos ou negados em sua totalidade no contexto de protestos.

2 Relatório disponível em: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/topics/social.asp>

3Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

4Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos – “Medidas efetivas e melhores práticas para garantir a promoção e proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos”. Disponível em:

3.1.1 Limitações às liberdades de expressão e reunião

A despeito de sua ampla proteção, os direitos à liberdade de expressão e reunião não são absolutos. Tanto é assim, que os próprios artigos que protegem estas liberdades nos tratados internacionais de direitos humanos também estabelecem os parâmetros para a sua própria limitação em casos concretos. Leia-se, por exemplo, os dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos⁵:

Art. 13. Liberdade de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

- a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
- b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

Artigo 15. Direito de reunião

É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional,

5 Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm

da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

Os documentos produzidos no âmbito das Nações Unidas caminham no mesmo sentido, como exemplifica o art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁶, referente à liberdade de expressão:

ARTIGO 19

1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
 - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

Verifica-se que, em regra, os padrões internacionais estabelecem os seguintes parâmetros, conhecidos como “teste das três partes”, para a limitação das liberdades de expressão e reunião: a existência de previsão legal, a persecução de um dos fins legítimos listados nos dispositivos e a necessidade da medida restritiva intentada para a consecução deste objetivo. De forma mais aprofundada, entretanto, os organismos internacionais têm decidido que a

⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm

mera previsão legal não é suficiente e que as leis em questão devem ser acessíveis e formuladas de forma clara e precisa. Ademais, além da estrita necessidade da medida, deve-se aferir também sua proporcionalidade frente ao dano por ela causado.

Diversos documentos produzidos por estes organismos dispõem longamente sobre a temática das restrições legítimas a liberdades fundamentais, ressaltando seu caráter excepcional. Assim, a Resolução 15/21 do Conselho de Direitos Humanos⁷ é enfática em seu preâmbulo:

Relembrando que, de acordo com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, conforme prescrito de forma semelhante pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, nenhuma restrição pode ser imposta sobre o exercício dos direitos à liberdade de reunião pacífica e associação que não sejam aqueles prescritos por lei e necessários em uma sociedade democrática nos interesses da segurança nacional ou da segurança pública, ordem pública, proteção da saúde ou moral pública, ou a proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

Faz-se referência, ainda, a entendimentos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), segundo os quais a interpretação da “necessidade” prevista nos dispositivos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos não pode se confundir com as noções de “utilidade” e “conveniência”, mas deve refletir uma “imposição social urgente”⁸, diante da qual os Estados só podem se utilizar de medidas que sejam consideradas aceitáveis nos limites de uma sociedade democrática.

Parâmetros semelhantes têm sido desenhados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, tanto em relação à liberdade de expressão como ao direito de reunião. O Marco

⁷ A/HRC/RES/15/21. Disponível em: <http://undocs.org/en/A/HRC/RES/15/21>

⁸ OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Key Guiding Principles of Freedom of Association

Jurídico Interamericano do Direito à Liberdade de Expressão, documento elaborado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH, aponta como regra geral que eventuais limitações sejam plenamente compatíveis com o “princípio democrático”, isto é, que “as normas sob o amparo das quais se interpretam estas restrições devem ser compatíveis com a preservação e o desenvolvimento de sociedades democráticas conforme estipulam os artigos 29 e 32 da Convenção Americana”.⁹

Quanto às manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e do direito de reunião, a Comissão entende que: “os governos não podem sensivelmente invocar uma das restrições legítimas à liberdade de expressão, como a manutenção da ‘ordem pública’, como meio para ‘suprimir um direito garantido pela Convenção ou para desnaturalizá-lo ou privá-lo de conteúdo real’”¹⁰. Dessa forma, muito embora a “ordem pública” seja considerada um fator que legitima eventuais restrições às liberdades, os padrões internacionais preconizam uma interpretação restritiva desta possibilidade, de forma que apenas situações concretas de alta gravidade e ameaça à ordem democrática devem ser levadas em consideração na avaliação de possíveis restrições.

Isso decorre do fato de que, a priori, as manifestações e protestos, enquanto exercício de diferentes direitos humanos, fazem parte do conceito de ordem pública em sociedades democráticas. Assim, os Princípios de Siracusa para a Limitação e Derrogação de Provisões no Encontro Internacional de Direitos Civis e Políticos afirmam que “a expressão ‘ordem pública’, conforme é utilizada pelo PIDCP, pode ser definida como a soma das regras que

9 “Marco Jurídico Interamericano do Direito à Liberdade de Expressão”. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

10 Informe anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2005) - “As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e reunião”.

garantem o funcionamento da sociedade ou o conjunto de princípios fundamentais nos quais a sociedade se pauta. O respeito aos direitos humanos faz parte da ordem pública”.

Por fim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos também já estabeleceu que as regras mencionadas aplicam-se a um conjunto amplo de atos do Estado, de forma a incluir, além de leis restritivas, também “decisões, atos administrativos, judiciais, policiais ou de qualquer outra índole que materializem uma manifestação do poder estatal que incida sobre o pleno exercício da liberdade de expressão”.¹¹

3.2 O aviso prévio frente aos padrões internacionais

Quanto à questão da notificação prévia para o exercício da liberdade de reunião, há uma série de padrões internacionais provenientes dos sistemas acima mencionados e que tratam justamente do seu conteúdo frente às possibilidades de restrição do direito de reunião.

Nesse sentido, a Relatoria para a Liberdade de Reunião Pacífica e Associação da ONU¹², com muitas referências a documentos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) concebe que o exercício de qualquer liberdade fundamental não pode estar sujeito a autorização pelas autoridades, mas apenas a um procedimento de notificação prévia, cujo objetivo deve ser o de permitir ao Estado que, de um lado, facilite o exercício da liberdade de reunião e, de outro, tome as medidas necessárias para garantir a segurança, a ordem pública e os direitos de terceiros. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos já assinalou¹³, em sentido semelhante, que:

11 Informe anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2005) - “As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e reunião”.

12 Disponível em: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf

13 CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2006, párr.

A finalidade da regulamentação do direito de reunião não pode ser a de criar uma base para que a reunião ou manifestação seja proibida. Pelo contrário, a regulamentação que estabelece, por exemplo, o aviso ou notificação prévia tem como objetivo informar as autoridades para que tomem as medidas voltadas a facilitar o exercício do direito sem entorpecer de maneira significativa o desenvolvimento normal das atividades do resto da comunidade.

Assim, a Comissão considera que não se pode negar permissão a determinada manifestação sob justificativa de que é provável que ponha em perigo a paz, a segurança ou a ordem pública, sem que se busquem meios alternativos para resolver tal situação. Ainda, conforme entendimento da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, apenas ameaças sérias e iminentes, e não um “perigo eventual”, podem ser utilizadas como forma de justificar quaisquer limitações a manifestações públicas.¹⁴ Isso porque, conforme exposto previamente, entende-se que os Estados não podem invocar justificativas *a priori* legítimas, como a ordem pública, para “suprimir um direito garantido pela Convenção ou para desnaturá-lo ou privá-lo de seu real conteúdo”.¹⁵

Ainda no tema da legitimidade quanto à exigência de notificação prévia para o exercício do direito de reunião, um ponto abordado pelos padrões internacionais é o das manifestações espontâneas. No Relatório Anual sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e Associação do ano de 2013, estabeleceu-se, por exemplo, que a exigência de notificação prévia não deve ser aplicada a manifestações espontâneas “nas quais os organizadores se vejam incapazes de cumprir os requisitos de notificação ou nas quais não haja organizadores ou não seja possível identificá-los.”

¹⁴CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 34.

¹⁵ CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA/Ser. L/V/II.88, Doc. 9 rev

Ainda, diante da possibilidade de que a referida notificação não seja, de fato, realizada, por opção deliberada ou inviabilidade, os padrões internacionais também fornecem algumas orientações acerca da resposta estatal adequada de acordo com os documentos internacionais de direitos humanos. A Relatoria para a Liberdade de Reunião Pacífica e Associação da ONU¹⁶ determina que, nestes casos, a reunião em questão não deve ser imediatamente dissolvida, nem devem ser seus organizadores responsabilizados criminal ou administrativamente, orientação considerada ainda mais relevante nos mencionados casos de reuniões espontâneas ou ausência de organização identificável.

A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹⁷, por sua vez, ressalta ser inadmissível a “penalização *per se*” das manifestações em vias públicas, de forma que é necessário analisar as possibilidades de responsabilização à luz do padrão da Corte Interamericana de Direitos Humanos segundo o qual qualquer restrição ao direito de reunião deve satisfazer um interesse público imperativo nos marcos de uma sociedade democrática.

Assim, a conclusão geral que se extrai dos padrões internacionais de direitos humanos acerca desta temática é que o aviso prévio, em relação ao direito de reunião, deve representar apenas um meio apto a permitir o conhecimento das autoridades sobre a ocorrência de uma manifestação, para que possam se organizar de forma a permitir que o evento em questão possa ser realizado, garantindo, com isso, o exercício dos direitos fundamentais nele envolvidos.

Nesse sentido, as exigências relacionadas ao aviso prévio não podem ser fatores complicadores por serem excessivamente burocráticas ou de difícil cumprimento por parte dos manifestantes, na medida em que este tipo de requisição ultrapassa o objetivo de informar

16 Disponível em: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf

17 Informe anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2005) - “As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e reunião”.

do aviso prévio e torna-se um verdadeiro obstáculo ao exercício do direito de reunião e protesto.

4. O contexto brasileiro

4.1 Cenário de sistemáticas violações ao direito de protesto

A despeito do comprometimento formal do Brasil com os referidos documentos internacionais e com a garantia constitucional às liberdades de expressão e reunião, o cenário relativo aos protestos sociais no país demonstra uma realidade diferente.

A partir do ano de 2013, em que análises mais atentas começaram a ser realizadas em razão da onda de protestos de Junho, tem-se observado um panorama agravamento de violações e criminalização do direito de protesto. Na ocasião, a violência exacerbada do Estado foi evidenciada pelo elevado número de pessoas feridas em decorrência do uso indiscriminado de armamento menos letal, bem como pela ocorrência de detenções arbitrárias em massa. À época, a ARTIGO 19 iniciou seu monitoramento detalhado de protestos e pôde constatar a ocorrência de diversos tipos diferentes de violações cometidas contra manifestantes e comunicadores, bem como advogados e até transeuntes. Entre 1 de janeiro e 31 de dezembro daquele ano, foram monitorados 696 protestos, em que 837 pessoas ficaram feridas (117 delas, jornalistas) e 2608 foram presas.¹⁸

Nos anos seguintes, embora com menor amplitude, os protestos continuaram a exercer um importante papel na agenda da sociedade, principalmente em associação com a ocorrência de grandes eventos no país, a exemplo das manifestações organizadas contra a Copa do Mundo de 2014. O Estado, entretanto, não deixou de perpetrar os tipos de violações

¹⁸ Informações mais detalhadas podem ser acessadas no relatório “Protestos no Brasil 2013”, da ARTIGO 19, disponível

anteriormente verificados; pelo contrário, o que se observou foi um aprimoramento das violações e da repressão aos protestos, inclusive por meio de novas técnicas de policiamento, como a “tropa de braço” e a ampla aquisição de aparato policial moderno.¹⁹

Para além disso, verificou-se também a utilização destacada de práticas como o “caldeirão de Hamburgo”, que consiste em confinar um grupo de manifestantes por um longo período de tempo em um espaço delimitado, sem acesso a água, alimentos e sem contato com outras pessoas, ou mesmo seus advogados.

Outra técnica, denominada “envelopamento” também foi empregada em diversas ocasiões, nas quais as forças de segurança cercaram as ruas adjacentes a concentrações de protestos, provocando uma sensação geral de intimidação e insegurança diante da impossibilidade de dispersão do evento quando do emprego de balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo contra a massa de manifestantes²⁰. Em suma, o que se tem observado é que não há mudança substantiva na tratativa conferida pelo Estado a protestos e manifestantes, mas apenas a alteração nos métodos de operacionalização de uma resposta violenta.

O cenário brevemente apresentado evidencia que, desde 2013, embora com matizes diferentes ao longo dos anos subsequentes, o direito de protesto - nas suas perspectivas de liberdade de expressão e reunião – tem sido reiteradamente violado no Brasil. A violência e a intimidação provocada pela desproporcionalidade dos efetivos policiais e pela utilização das referidas técnicas em protestos tem como consequência a provocação de um efeito refrador sobre os indivíduos, que podem deixar de exercer seu direito de manifestação do pensamento em ambiente coletivo por medo de sofrerem consequências indesejadas pelo ato de protestar.

19 Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/02/1411475-policia-militar-vai-usar-tropa-do-braco-em-protestos-em-sp.shtml>

20 Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/policia-entra-em-confronto-com-manifestantes-e-dispersa-protesto-do-passe>

No mesmo sentido, observou-se um incremento de práticas de vigilantismo, que se traduzem no registro da presença de manifestantes em protestos com um intento criminalizador. Embora a filmagem de protestos, *a priori*, não seja algo negativo, desde 2013 as forças policiais têm capturado imagens de protestos e manifestantes em protestos específicos, ainda que não haja nenhuma ilegalidade sendo cometida²¹. Os receios de que, em consonância com outras práticas controversas como a detenção em massa de manifestantes, estas imagens sejam utilizadas para a posterior criminalização das pessoas revelam-se verdadeiros, por exemplo, no caso dos 23 ativistas do Rio de Janeiro, presos e processados após protestos contra a Copa do Mundo.

Na ocasião, os inquéritos policiais revelaram que a definição dos acusados foi feita majoritariamente com base em declarações nas redes sociais, presença reiterada em protestos, além de depoimento de terceiros.²² Este cenário, analisado de forma abrangente, contribui largamente para a restrição dos direitos à liberdade de expressão e reunião.

Ainda, de modo mais concreto, pode-se falar na prática recorrente de dispersão forçada de manifestações sob pretexto de contenção de atos violentos, que contraria frontalmente os padrões internacionais, segundo os quais a existência de focos isolados de violência não justifica a dissolução de uma manifestação. O *modus operandi* constantemente empregado pela polícia nos protestos no Brasil tem como resultado, na contramão de sua função de garantir o exercício de liberdades fundamentais, a verdadeira inviabilização do direito de milhares de indivíduos de se reunirem e expressarem suas ideias e reivindicações.

Inserido no mesmo contexto de desproporcionalidade no manejo de protestos sociais encontra-se a questão da notificação prévia, objeto do presente Recurso. Isso porque a forma

21 Recentemente, a Ponte Jornalismo teve acesso à Diretriz Olhos de Águia, da PM-SP, que permite o monitoramento constante e a guarda de imagens de protestos, que são considerados, *a priori*, eventos violentos, categorizados junto a situações de calamidade pública e até terrorismo. Mais informações podem ser acessadas no seguinte link: <https://ponte.org/olho-de-aguia-secreta/>

22 Informações mais detalhadas podem ser acessadas no Relatório “As ruas sob ataque: protestos 2014-2015”, da ARTIGO 19, disponível no link: <https://2015brasil.protestos.org/wp-content/uploads/sites/7/2015/09/Relatorio-final-completo.pdf>

como tal exigência constitucional vem sendo trazida ao debate público extrapola seu sentido de mera informação às autoridades e passa a constituir um impedimento formal para a ocorrência de manifestações.

Tal cenário pôde ser observado no estado de São Paulo, por exemplo, no mês de janeiro de 2016, quando diversos protestos organizados pelo Movimento Passe Livre estiveram no centro da discussão sobre a necessidade de aviso prévio às autoridades. Nos dias 12 e 21 de janeiro de 2016, por exemplo, as manifestações foram duramente reprimidas e impedidas de seguir o trajeto pretendido pelos manifestantes, que foram confinados pela Polícia Militar nos locais de concentração e submetidos às violações previamente descritas, com destaque para o uso abusivo e desproporcional de armamentos menos letais.

Na ocasião, destaca-se que a grande discussão centrou-se não na comunicação sobre a ocorrência dos eventos, que eram de conhecimento das autoridades policiais, mas no percurso dos protestos, sobre o qual havia discordâncias entre a Secretaria de Segurança Pública e os manifestantes. Em verdade, ocorreu um confronto entre a exigência estabelecida pela Secretaria, sem respaldo direto na Constituição, e a própria dinâmica de organização das manifestações mencionadas, que são tradicionalmente descentralizadas e costumam ter seu trajeto definido entre todos os participantes por meio de assembleias realizadas durante o próprio evento.

O dispositivo constitucional referente ao aviso prévio foi, então, interpretado restritivamente, de forma a dar lugar à necessidade de permissão do poder público para a realização dos referidos protestos e, posteriormente, foi utilizado como justificativa para a repressão levada a cabo contra os manifestantes.

A apresentação do quadro contextual em que se insere o incremento das discussões sobre o aviso prévio é relevante na medida em que deve permitir uma análise consciente dos desafios que se impõem à interpretação e regulamentação deste dispositivo. Constantemente, o discurso político sublinha o caráter não-absoluto do direito de protesto, sem, no entanto,

realizar uma ponderação de direitos adequada, o que resulta na verdadeira inviabilização do exercício deste direito. As propostas de interpretação do aviso prévio inserem-se nesta lógica restritiva, como se exporá adiante.

5. O prévio aviso do art. 5º, XVI frente ao panorama brasileiro

Após a apresentação dos parâmetros construídos ao longo dos anos no campo internacional como um relevante instrumento de análise, além da exposição acerca do contexto brasileiro em que se insere a discussão travada no seio deste processo, é possível fazer algumas considerações acerca do aviso prévio. Para tal, serão confrontados a estes parâmetros os principais elementos comumente associados ao procedimento, tanto em relação à sua forma de apresentação, quanto ao conteúdo. Depois, será dedicado um espaço a duas premissas consideradas essenciais para qualquer análise acerca da interpretação do dispositivo constitucional: a necessidade de não se impedir a ocorrência de manifestações pela ausência ou imprecisão do aviso prévio e, de maneira correlata, a importância de se garantir o direito a manifestações espontâneas.

5.1. Exigência de formalização

A exigência de que o aviso prévio seja materializado em um documento formal é entendimento compartilhado, por exemplo, pela Procuradoria-Geral da República, que interpreta o trecho “à autoridade competente”, do art. 5º, XVI, como obrigatoriedade de que a comunicação em questão seja formalizada e entregue diretamente às autoridades competentes, muito embora haja grandes divergências quanto ao modelo exato de aviso prévio e sobre quais seriam as autoridades cuja ciência se faz estritamente necessária.

Independente destas dúvidas, tal interpretação não leva em consideração um elemento importante e já ressaltado previamente, que é o objetivo central do dispositivo constitucional que prevê o aviso prévio, isto é, a possibilidade de organização das autoridades no sentido de garantir a ocorrência de manifestações, sem que um evento venha a frustrar outro previamente convocado. Diante deste objetivo, o meio da comunicação deve ser aquele que seja eficaz, independente de ser formal.

Assim, tal análise deve ser realizada de acordo com a nova dinâmica de organização social e o uso cada vez mais destacado do meio digital para a mobilização de pessoas. Tal tendência é apontada pelos organismos internacionais, que conferem especial destaque para a *internet* e seu poder de disseminação de informações e congregação de interesses. Nesse sentido, a Relatoria para a Liberdade de Reunião Pacífica e Associação acentua que o *”incremento do uso da internet, em particular das mídias sociais e outras tecnologias comunicacionais são ferramentas básicas que permitem que indivíduos organizem reuniões”*.

Diante deste quadro, um entendimento mais razoável seria equiparar a convocação de eventos pela *internet* (nas redes sociais, por exemplo) ao aviso prévio exigido constitucionalmente, uma vez que se trata de medida suficiente para cientificar as autoridades da ocorrência do evento e permitir que cumpram a finalidade que os padrões internacionais conferem à notificação, qual seja, a viabilização da ocorrência da reunião. No caso de reuniões de dimensões menores, que eventualmente não cheguem ao conhecimento das autoridades por este meio, deve-se considerar que, em regra, não demandam qualquer tipo de atuação específica por parte destas autoridades.

Tal sugestão não é propriamente uma novidade, tendo sido discutida e incluída em legislações aprovadas a nível estadual com o objetivo de regulamentar o direito de reunião, em que pese diversas críticas possíveis a estas normativas. Nesse sentido, pode-se citar, por

exemplo, as leis estaduais dos estados do Rio de Janeiro²³ e do Mato Grosso²⁴. Projetos de lei²⁵ também têm apontado no mesmo sentido, o que demonstra certa preocupação com o contexto mencionado e com a não imposição de exigências excessivamente burocráticas e inefetivas ao exercício do direito de reunião e manifestação.

Estas propostas também trazem alternativas ao foco do aviso prévio na autoridade policial. Uma vez que, conforme já reiterado, o fim a que se presta a notificação é a organização da cidade para permitir a coexistência de manifestações e o pleno exercício do direito de reunião, não é lógico que se imponha a obrigação de notificação exclusivamente à polícia, na medida em que isso implica a análise do fenômeno das manifestações públicas sob a ótica do risco de distúrbio e violência. Nesse sentido, autoridades de trânsito, por exemplo, são mais adequadas aos fins da Constituição, já que podem promover a reorganização do tráfego local, a facilitação para que manifestantes e outras pessoas utilizem o transporte público para se deslocar até protestos, dentre outras medidas necessárias.

5.2 Exigência de descrição do itinerário da reunião

Trata-se do ponto central das discussões públicas sobre o aviso prévio no Brasil, como foi demonstrado pelo exemplo trazido no capítulo anterior. O cerne do debate, por sua vez, refere-se à confusão entre notificação e ciência do Poder Público em relação ao espaço físico tomado por determinada reunião e a necessidade de autorização para o exercício deste direito, uma vez que a exigência de divulgação do itinerário tem se dado no sentido de permitir uma

23 Lei 6.528/2013. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contleis.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/95394833846e60a583257be5005ec84a?OpenDocument&Highlight=0,direito,de,reuni%C3%A3o>

24 Lei 10.191/2014. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei_12322.pdf.

25 Alguns exemplos são os Projeto de Lei no 6.532/2013 e o Projeto de Lei no 7.637/2017.

avaliação de conveniência das autoridades quanto à realização de protestos em determinados locais.

Enquanto a ciência das autoridades acerca do local de uma reunião é medida razoável, a criação de condições burocráticas que desnaturam o seu sentido e resultam na exigência de uma permissão por parte do Poder Público para o exercício de um direito fundamental revelam-se em descompasso com princípios constitucionais e internacionais. Nesse sentido, reiteram-se os posicionamentos de órgãos como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Comitê de Direitos Humanos da ONU, que é claro no sentido de que a exigência de notificações prévias só é legítima na medida em que permita às autoridades que facilitem adequadamente a realização das manifestações, não devendo servir a nenhum outro propósito velado, como a análise discricionária sobre a conveniência de determinada reunião.

Para além destas considerações, vale destacar ainda que muitas das manifestações atuais, em especial aquelas de amplas proporções, sujeitam-se à organização coletiva, o que inevitavelmente resulta em decisões espontâneas que podem implicar a alteração de trajetos previamente planejados. Nesse sentido, é importante valorizar modelos de comunicação e interlocução simultânea com as autoridades que permitam, no limite do possível, a facilitação da ocorrência de manifestações, o que não condiz com o modelo de engessamento representado pela necessidade de detalhamento do itinerário destas reuniões.

Além disso, no sentido do panorama contextual apresentado anteriormente, deve-se levar em consideração o aspecto relativo à segurança dos manifestantes. Em diversas ocasiões, observou-se que o deslocamento da rota prevista para determinadas manifestações se deu em razão da repressão generalizada por parte das forças de segurança, que tem como consequência lógica a dispersão dos manifestantes vítimas do uso indiscriminado de armamentos meno letais, com a eventual reorganização dos protestos por outras rotas.

Dessa forma, no modo de organização de muitos protestos na atualidade, além do elemento relacionado à descentralização e à espontaneidade também existe uma preocupação

com a repressão policial, o que pode justificar a ausência de divulgação prévia do trajeto completo de uma manifestação social. Em tese, a

A relação entre repressão policial e condições de tempo e lugar para a ocorrência de manifestações já foi traçada pelo próprio Supremo Tribunal Federal em 1919, ao julgar o Habeas Corpus 4.781. Na ocasião, esta Corte ressaltou: “*como é notório, a polícia, por soldados à paisana e desordeiros da pior espécie, dispersou, a tiros de revólver, um comício que, a 25 de março findo, os Drs. Miguel Calmon e Pedro Lago e outros pretendiam realizar, na praça Rio Branco*”.

A este respeito, Rubens Glezer e Roberto Dias²⁶ sustentam que a atuação truculenta da polícia foi decisiva para o teor da decisão do STF, que entendeu não ser legítimo às autoridades policiais buscarem determinar o local de ocorrência de protestos. A tônica desta interpretação, embora com novos contornos, manteve-se nos julgamentos mais recentes do STF acerca do direito de reunião (a exemplo da ADPF 187 e da ADI 1969), que sedimentaram, a um só tempo, que regulamentações relativas a tempo, local e outras formas de exercício de um direito podem constituir verdadeiras *restrições* e, além disso, que restrições ao direito de reunião devem ser excepcionais. Dado o contexto apresentado, a exigência incondicional de apresentação do itinerário completo de quaisquer manifestações revela-se excessiva e burocratizante, representando uma verdadeira limitação ao exercício pleno do direito de reunião e protesto.

Por fim, como um argumento adicional, é essencial compreender que o pleno exercício do direito de protesto requer um nível de tolerância do Estado e da sociedade, na medida em que é da sua própria essência a provocação de certo nível de incômodo. A este respeito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem sido enfática:

26 Fonte: <https://jota.info/artigos/o-estado-e-as-passeatas-ou-estamos-em-1919-28012016>

Naturalmente, greves, bloqueio de vias, a ocupação de espaço público e até os distúrbios que podem ocorrer durante protestos sociais podem causar incômodos ou até danos que requeiram prevenção e reparação. Ainda assim, restrições desproporcionais ao protesto, em particular no caso de grupos que não têm outra forma de se expressar publicamente, prejudicam seriamente a liberdade de expressão.²⁷

Dessa forma, considera-se que jamais algum tipo de regulação do aviso prévio pode implicar necessidade de autorização para o exercício do direito de reunião. Por outro lado, ainda no aspecto da ciência às autoridades, que pode ser considerado legítimo, é preciso haver certa flexibilidade, na medida em que protestos contêm um elemento de imprevisibilidade natural e, por sua natureza, implicam algum nível de alteração na ordem. Assim, pode-se afirmar que a ciência acerca do local de concentração e horários aproximados de uma reunião cumpriria estes parâmetros, além de fazer jus ao sentido da Constituição.

5.3 Exigência de indicação de um organizador e seus dados pessoais

As críticas a este ponto decorrem, em certa medida, dos mesmos fatores já apontados em relação às características particulares das manifestações que se inserem com maior destaque na conjuntura descrita. Nesse sentido, fala-se em protestos organizados por grupos cuja proposta é a descentralização e a supressão das hierarquias tradicionais nos coletivos políticos ou, de forma ainda mais evidente, protestos convocados pelas redes sociais por pessoas sem organização formal em nenhum grupo tradicionalmente associado à organização de manifestações de rua no Brasil.

²⁷ A Hemispheric Agenda for the Defense of Freedom of Expression, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression Inter American Commission on Human Rights 2010, OEA/Ser.L. V/ II CIDH/RELE/INF. KG576 .I58 2010 OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09.

Nestes casos, que compõem a maioria das manifestações a que nos referimos anteriormente, como singularizar um indivíduo, ou mesmo um pequeno grupo, como organizador do evento em questão? Tal tentativa dificilmente resultaria em uma conclusão condizente com a realidade que busca regular. Além disso, é importante questionar também o objetivo da medida e seus possíveis efeitos frente ao contexto social e político.

Quanto à finalidade da referida exigência, remete-se ao parecer da Procuradoria-Geral da República, em que se afirma a necessidade de a Administração possuir um contato para negociações e eventuais responsabilizações futuras por danos causados durante uma reunião.

Em relação ao aspecto negocial das reuniões, deve-se considerar novamente a hipótese de que não seja possível elencar um organizador específico que possa falar em nome de uma manifestação de grandes proporções. Por outro lado, nos casos em que haja uma organização coletiva delineada, não se vislumbra a necessidade de que as referidas negociações sejam realizadas com uma única pessoa (mas possivelmente com grupos ou comissões, especialmente quando se considera a obsolescência da noção de liderança nestes casos).

Quanto à possibilidade de responsabilização, por sua vez, trata-se de afronta à razoabilidade, na medida em que se pretende atribuir a um indivíduo ou grupo a responsabilidade por atos que escapam ao seu controle e sobre os quais não se pode estabelecer um mínimo nexos causal, necessário mesmo nos casos de responsabilidade objetiva.

Ainda que se fale em manifestação organizada por determinado grupo político identificável, pressupor que os seus “líderes” tenham algum controle sobre os atos levados a cabo por participantes da manifestação é, além de concretamente impraticável, também uma restrição ao direito de reunião e à liberdade de manifestação do pensamento, na medida em que afasta a premissa de que qualquer cidadão que tenha acordo com os objetivos de determinada reunião possa a ela se agregar, ainda que não tenha nenhum laço com os grupos políticos envolvidos.

Nesse sentido, para além dos parâmetros internacionais acima listados, pode-se citar entendimento específico da Relatoria sobre Liberdade de Reunião Pacífica e Associação de que “organizadores ou participantes de reuniões não devem ser considerados responsáveis, nem deve ser a eles imputada eventual conduta ilegal de terceiros (...) assim como não se pode deles exigir a manutenção da ordem pública.”²⁸

Outro ponto considerado bastante temerário na ideia em comento diz respeito aos efeitos práticos da guarda de dados pessoais de indivíduos considerados organizadores ou “responsáveis” por manifestações (ainda que materialmente não o sejam pelos motivos explicitados). Conforme brevemente exposto na seção destinada ao contexto brasileiro atual, o cenário de repressão e criminalização dos protestos também se vale de ações de vigilantismo e controle sobre manifestantes, a exemplo das práticas tradicionalmente utilizadas contra movimentos sociais. Dessa forma, a necessidade de que determinado indivíduo forneça dados pessoais detalhados às forças policiais e associe-se diretamente à direção de uma manifestação permite que a faceta de criminalização dos protestos volte-se contra esta pessoa.

A conjunção destes três fatores, isto é, a incompatibilidade da noção de organização individualizada com a dinâmica atual dos protestos, a responsabilização pessoal por atos de terceiros e a incerteza acerca do uso dos dados pessoais coletados tornam esta exigência penosa e de difícil concretização, além de provocar um efeito intimidador que pode afastar os indivíduos de protestos e prejudicar sua livre expressão de ideias e reivindicações.

Assim, pode-se considerar que, em reuniões nas quais haja uma organização declarada e identificável, seja viabilizada a interlocução de um coletivo com as autoridades. Entretanto, a individualização de organizadores e a possibilidade de responsabilização revelam-se inadequadas em todos as frentes de análise.

28 Fonte: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf

5.4 Exigência de indicação do objetivo da reunião

Este elemento, mencionado no parecer da Procuradoria-Geral da República, mas presente também em discussões internacionais, é inexigível na medida em que diz respeito ao conteúdo de reuniões e manifestações. Se eventuais obrigações quanto à forma podem vir a ser razoáveis, a exemplo de medidas que exclusivamente visem a assegurar a ciência do Poder Público a respeito da ocorrência de reuniões, quando se trata da substância, isto é, a mensagem a ser transmitida e os objetivos da manifestação, trata-se de um campo de maior proteção, até porque não pode haver restrição prévia da liberdade de manifestação do pensamento.

Ademais, não se vislumbra a pertinência ou a necessidade da descrição dos objetivos de determinada reunião para a consecução do propósito do aviso prévio, que é a cientificação das autoridades acerca da ocorrência de manifestações, para que possam realizar as medidas aptas a garantir os direitos das pessoas envolvidas. A natureza da reunião em questão é absolutamente irrelevante para este fim. Por outro lado, sua exigência pode ter um efeito discriminatório indireto, na medida em que manifestações com orientações distintas podem obter tratamentos diferentes por parte dos órgãos, resultado altamente indesejável em um sistema democrático. Esta última possibilidade revela-se mais preocupante diante da criminalização arraigada no Brasil contra movimentos sociais e manifestantes.

5.5 As consequências da ausência ou imprecisão do aviso prévio

Independente da interpretação que se faça acerca da forma de apresentação e do conteúdo que deve possuir o aviso prévio, deve-se considerar a possibilidade de que manifestações ocorram sem que seja cumprido, total ou parcialmente, este requisito. Nestes casos, a

interpretação dos padrões internacionais leva à conclusão de que não é adequado inviabilizar a ocorrência de uma reunião ou provocar a dispersão forçada de uma em andamento, pois seria uma medida desproporcional e de supressão completa do direito de reunião da coletividade.

A necessidade de consideração do contexto e da evolução das dinâmicas sociais de mobilização e reunião no Brasil reforça este argumento, na medida em que a forma de organização de diversas manifestações efetivamente inviabiliza que seja realizado o aviso prévio a depender do conteúdo que a ele se atribua. Justamente por este motivo foram apresentados argumentos que demonstram a inadequação de determinadas exigências, como o itinerário, a indicação de dados pessoais de organizadores e do objetivo da reunião, bem como se sugeriu a equiparação das convocações realizadas pela *internet* a um aviso prévio formal.

Para além destes problemas, os padrões internacionais também estabelecem que limitações ao direito de reunião e à liberdade de expressão devem servir a um propósito legítimo e devem ser proporcionais. No caso da discussão do aviso prévio e das manifestações, o propósito legítimo costumeiramente invocado é a manutenção da ordem pública. Entretanto, uma análise mais atenta e conforme parâmetros de direitos humanos deve levar em consideração que a ordem pública inclui também o exercício de direitos e, no caso específico, que o espaço público deve-se prestar não apenas a circulação, mas também à participação popular.

Dessa forma, a imediata supressão do direito de reunião e da liberdade de expressão por conta do não-preenchimento de um requisito formal, sob a comum justificativa de preservação de questões como a livre circulação, é desproporcional. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no sentido dos padrões mencionados, afirma que na hipótese de necessidade de ponderar estes interesses, “deve-se levar em consideração que a liberdade de expressão não é apenas um direito, mas um dos primeiros e mais importantes fundamentos de toda a estrutura democrática: a supressão da liberdade de expressão afeta diretamente o nervo

principal do sistema democrático.” Assim, é essencial atentar-se para a já mencionada natureza do direito de protesto conforme estabelecido internacionalmente.

Neste ponto, é essencial tratar da questão das manifestações espontâneas, pois são uma realidade visível nos dias atuais, principalmente frente ao cenário de instabilidade política e social que provoca súbitas e frequentes mudanças relativas à garantia de direitos individuais e coletivos. Exemplificam essa dinâmica os já mencionados protestos cuja convocação e organização é feita por meio das redes sociais, e que em pouquíssimo tempo obtêm ampla repercussão.

Nesse sentido, se já se considera que determinadas obrigações relacionadas ao aviso prévio são impraticáveis em protestos convocados com alguma antecedência, no caso de manifestações espontâneas trata-se de uma exigência impossível. Nem por isso, entretanto, este tipo de reunião deve ser impedida ou reprimida, sob pena de sufocamento da liberdade de expressão e reunião.

6. Conclusão

Neste documento, buscou-se, em primeiro lugar, situar a discussão acerca do aviso prévio no âmbito do direito de protesto, derivado da união dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e reunião. Assim, foi descrito o quadro geral dos padrões internacionais de direitos humanos que se debruçam minuciosamente sobre esta questão, bem como o cenário brasileiro atual de violações contra estes direitos. Dentre estas violações, inseriu-se a interpretação restritiva do aviso prévio e sua utilização como justificativa para a repressão de manifestações.

Em relação à argumentação, os pressupostos adotados centram-se na necessidade de que quaisquer restrições às liberdades de expressão e reunião sejam regidas por parâmetros

estritos e conscientes do valor essencial destas liberdades para a concretização dos princípios democráticos. Também se elevou ao centro do debate a questão da evolução das formas de comunicação e articulação coletiva, que devem ser levadas em consideração na interpretação do referido dispositivo constitucional sob pena de se estabelecerem condições incompatíveis com a realidade e, por isso, desproporcionais.

Assim, exigências tais como o trajeto completo de manifestações e o apontamento de um organizador e seus dados pessoais desconsideram a dinâmica atual de boa parte dos protestos sociais no Brasil, revelando-se excessivamente burocráticas, além de possuírem, individualmente, uma série de outros riscos previamente discutidos. A exigência de descrição dos objetivos de protestos, por outro lado, é desnecessária e tende a acentuar situações discriminatórias e de criminalização de determinados grupos.

Dessa forma, entende-se que o objetivo primordial da previsão constitucional relativa ao aviso prévio é cientificar as autoridades a respeito da ocorrência de eventos e permitir que atuem no sentido de garantir o exercício do direito de reunião e dos outros direitos envolvidos na situação concreta. Dessa forma, flexibilizações, como a equiparação das convocações realizadas pela internet, são bem vindas na medida em que cumprem o referido objetivo ao mesmo tempo em que respeitam a realidade social dos protestos.

Por fim, destacou-se a necessidade de preservação, *a priori*, do direito de reunião e da liberdade de expressão mesmo nas hipóteses em que determinados requisitos do aviso prévio (e isso, evidentemente, depende da interpretação que se dará ao dispositivo) não sejam cumpridos. Isso por dois motivos: em primeiro lugar, a ideia de que protestos sociais e reivindicações de direitos possam ser realizados de forma livre e efetiva sem que provoquem nenhum tipo de incômodo social, além de não ser realista, contraria a própria essência do direito de protesto.

Além disso, sob uma perspectiva de balanceamento, a supressão destes direitos só se justifica frente a uma situação concreta de violação da ordem pública democrática, cuja

gravidade efetivamente se sobreponha ao valor fundamental que o livre exercício da liberdade de expressão e de reunião representam na sociedade, inclusive no que se refere à possibilidade de manifestações e protestos espontâneos.



Camila Marques (OAB/SP: 325.988)

Advogada - Coordenadora do Centro de Referência Legal

ARTIGO 19 Brasil



Mariana Marques Rielli

Assistente Jurídica

ARTIGO 19 Brasil