

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
MESTRADO PROFISSIONAL EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA  
FACULDADE DE DIREITO

KADIJA ANDRÉ CONRAD

AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS COMO CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE REUNIÃO



Niterói  
2017

KADIJA ANDRÉ CONRAD

AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS COMO CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE REUNIÃO

Dissertação apresentada ao Mestrado  
Profissional em Justiça Administrativa para o  
Curso de Pós-graduação em Justiça  
Administrativa da Universidade Federal  
Fluminense - UFF.

Orientador: prof. Dr. RICARDO PERLINGEIRO

Niterói

2017

**Universidade Federal Fluminense  
Superintendência de Documentação  
Biblioteca da Faculdade de Direito**

C754 Conrad, Kadija André.  
As manifestações sociais como concretização dos direitos fundamentais de liberdade de expressão e de reunião / Kadija André Conrad. – Niterói, 2017.

77 f.

Dissertação (Mestrado em Justiça Administrativa) – Programa de Pós-graduação em Justiça Administrativa, Universidade Federal Fluminense, 2017.

1. Democracia. 2. Liberdade de expressão. 3. Movimento social. 4. Direito à reunião. 5. Direitos e garantias individuais. I. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. II. Título.

CDD 341.2

KADIJA ANDRÉ CONRAD

AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS COMO CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE REUNIÃO

Dissertação apresentada ao Mestrado  
Profissional em Justiça Administrativa para o  
Curso de Pós-graduação em Justiça  
Administrativa da Universidade Federal  
Fluminense - UFF.

Aprovada em 17 de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Ricardo Perlingeiro – Orientador

UFF

---

Prof. Dra. Fernanda Duarte Lopes

UFF

---

Prof. Dra. Simone Schreiber

Unirio

Niterói

2017

## RESUMO

A liberdade de expressão é assegurada como direito fundamental pela Constituição Federal, garantindo a todos a livre manifestação do pensamento, vedado o anonimato. Seu principal instrumento, a liberdade de reunião, igualmente protegida, permite que as pessoas se reúnam em locais públicos a fim de divulgarem suas opiniões, originando manifestações sociais movidas por interesses e objetivos comuns. Serão analisados, neste estudo, os pressupostos inerentes à democracia, ínsita à ideia de debate, relacionando-a aos direitos de livre expressão e de reunião, os quais possuem importância fundamental no processo de formação da opinião pública, com a exposição dos conceitos básicos sobre os direitos que garantem a participação popular. As liberdades de expressão e de reunião serão explicitadas à luz da doutrina brasileira, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de alguns tribunais pátrios e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Serão abordados alguns conceitos e teorias acerca das manifestações sociais, ressaltando-se a importância de distinguir aquelas organizadas por pessoas jurídicas de outras organizadas por pessoas naturais para fins de imputação de responsabilidade por eventuais ilícitos praticados por um ou alguns de seus integrantes, já que no transcurso de tais movimentos coletivos podem ocorrer danos ou ofensas à integridade física de outros participantes e de terceiros. Ao final, serão elucidados alguns aspectos fundamentais sobre a responsabilidade civil, de acordo com o direito privado, e sobre a possibilidade de o Estado vir a responder pelos prejuízos oriundos das manifestações sociais em hipóteses em que os integrantes infratores não forem identificados. A importância deste trabalho resulta do nosso próprio cenário político atual, em que se observa a tendência ao aumento das manifestações sociais.

**Palavras-chave:** Liberdade de Expressão. Liberdade de Reunião. Manifestações Sociais. Responsabilidade.

## ABSTRACT

Freedom of expression is guaranteed as a fundamental right by the Constitution, guaranteeing everyone the free expression of thought, sealed anonymous. Its main instrument, freedom reunion, equally protected, allows people to gather in public places to spread their opinions, leading to social demonstrations driven by common interests and goals. This study will be evaluated the presuppositions inherent to democracy, related to the idea of debate, will be analyzed, relating it to the rights of free speech and reunion, which are of fundamental importance in the process of forming public opinion, with the exposition of the basic concepts the rights that guarantee popular participation. The freedoms of expression and reunion will be explained in light of brazilian doctrine, the jurisprudence of the Federal Supreme Court, some courts of the country and the Inter-American Court of Human Rights. Some concepts and theories about social manifestations will be addressed, emphasizing the importance of distinguishing those organized by legal entities from others organized by natural persons for the purpose of imputation of responsibility for possible illicit practices by one or some of its members, since in the In the course of such collective movements, harm or injury to the physical integrity of other participants and third parties may occur. In the end, it will clarify some fundamental aspects of civil responsibility, according to private law, and the possibility of the State to respond to the damages caused by social demonstrations in cases where the offending members are not identified. The importance of this work results from our own current political scenario, in which the tendency to increase social manifestations is observed.

**Keywords:** Freedom of expression. Freedom reunion. Social demonstration. Responsibility.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO INSTRUMENTOS INERENTES À EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA .....	10
3 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL .....	25
4 O TRATAMENTO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO PELOS TRIBUNAIS: ALGUNS CASOS EXEMPLIFICATIVOS .....	41
5 OS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO DECORRÊNCIA DIRETA DO EXERCÍCIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E À REUNIÃO	55
6 CONCLUSÃO .....	71
REFERÊNCIAS .....	74

## 1 INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão é assegurada como um direito fundamental pela Constituição Federal, garantindo a todos a livre manifestação do pensamento, vedado o anonimato. A liberdade de reunião, igualmente protegida, permite que as pessoas, livres quanto à expressão de seu pensamento, se reúnam em locais públicos a fim de divulgarem suas opiniões e, por conseguinte, possam se unir em prol de objetivos comuns<sup>1</sup>. A somatória de tais direitos favorece o surgimento das manifestações sociais, ou movimentos sociais, fundados na semelhança de valores ou ideologias por aqueles que os compõem, propiciando sua oitiva pelos Poderes Públicos<sup>2</sup>.

O Estado de Direito vigente no Brasil, ao adotar a democracia como forma de governo, possibilita que todos os atores sociais participem das decisões e dos destinos que os Poderes Públicos adotarão na gestão da sociedade. E isso não apenas por meio dos direitos eleitorais que garantem a atuação popular pelo voto direto e secreto e pelos mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, mas também mediante manifestações sociais diretas de grupos da coletividade.

Às vésperas da Copa das Confederações e da Copa do Mundo no Brasil, respectivamente, em 2013 e 2014, grande parte<sup>3</sup> da população brasileira estava descontente com algumas medidas políticas adotadas à época e com os gastos vultosos empreendidos pelos então governantes para a realização de tais eventos em detrimento de investimentos em direitos sociais básicos, como segurança, educação e saúde. Movidas pelas legendas “Vem, vem pra rua, vem!”, “O gigante acordou”, “Não é por 20 centavos<sup>4</sup>”, dentre outras, milhares de pessoas foram às ruas protestar contra os comportamentos oriundos dos Poderes Públicos.

---

<sup>1</sup> Antes das manifestações de junho de 2013, 46% dos entrevistados pelo IBOPE afirmaram nunca ter participado de manifestações sociais. Entre os manifestantes, 65% disseram comparecer aos protestos acompanhados de amigos ou colegas, enquanto 22% foram sozinhos e 8% estavam acompanhados de irmãos ou parentes (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2013).

<sup>2</sup> 94% dos manifestantes acreditavam que os protestos surtiriam efeitos perante os Poderes Públicos. (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2013).

<sup>3</sup> Nas manifestações de junho de 2013, entre 2002 pessoas entrevistadas em 8 capitais brasileiras pelo IBOPE, 89% delas disseram não se sentir representadas por nenhum partido e por nenhum político brasileiro (83%). (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2013).

<sup>4</sup> 38% dos entrevistados pela mesma pesquisa informaram que o aumento das tarifas e a precariedade do transporte coletivo público é que os levaram a protestar nas ruas, enquanto 30% foram motivados por insatisfação e anseio de mudanças no ambiente político, 12% por melhoras no setor da saúde e 6% contra a aprovação da PEC 37 (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2013).



E tais manifestações sociais surtiram efeitos perante as autoridades. Em resposta, foram revogados os aumentos das tarifas de transporte coletivo em várias cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre. Ademais, o Legislativo anunciou uma série de medidas conhecidas como “agenda positiva”, além de ter incluído a corrupção no rol de crimes hediondos e ter rejeitado a PEC 37, a qual vedaria a tarefa investigatória aos membros do Ministério Público ao atribuí-la, exclusivamente, às polícias federal e civil (COSTA, 2013).

No transcurso desses movimentos de massa, ocorreram atos de violência, com a ação de grupos e de indivíduos que causaram danos ao patrimônio público e privado<sup>5</sup> e ofensas à integridade física de outros participantes e de terceiros que sequer participavam das manifestações.

A importância deste trabalho, portanto, decorre do nosso próprio cenário político. É necessário investigar os limites dos direitos fundamentais de livre expressão e de reunião face à existência de outros direitos igualmente garantidos, sobretudo considerando que, muitas vezes, alguns integrantes das manifestações – inicialmente convocadas para fins pacíficos – praticam atos ilícitos e causam danos, devendo ser responsabilizados. Todavia, a apuração da responsabilidade individual pode se tornar uma tarefa árdua que sequer chega a ser concretizada, uma vez que as infrações são provocadas em meio a uma multidão emocionada.

No primeiro capítulo, será feita uma digressão acerca dos direitos fundamentais, conceituando-os e explicitando a sua origem e a sua finalidade, uma vez que a liberdade de expressão e de reunião são espécies de direitos fundamentais, além de tecer considerações sobre o regime democrático, que garante a participação popular no processo de tomada das decisões públicas. Será analisada, de forma breve, a ideia de solidariedade inerente à democracia e a importância da atuação coletiva no processo de formação da opinião pública, partindo da premissa de que todos contribuem para a construção do ordenamento jurídico.

No capítulo dois, serão explorados alguns pormenores do direito à liberdade de expressão como decorrência da própria autonomia individual. O direito de reunião, instrumento da livre expressão coletiva, será exposto à luz da doutrina e da jurisprudência do STF.

O terceiro capítulo apresentará casos emblemáticos a fim de exemplificar o âmbito de incidência da liberdade de manifestação do pensamento. Dois deles, provenientes da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTE I.D.H.), consagraram importantes conceitos e

---

<sup>5</sup> Para 66% dos manifestantes entrevistados pelo IBOPE em 2013, as depredações nunca são justificadas, independentemente das circunstâncias do protesto (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2013).

elementos do referido direito, e outro, julgado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, afastou uma pleiteada condenação em perdas e danos em ação popular ajuizada contra diretório acadêmico de universidade pública, em que os estudantes ocuparam as dependências da diretoria reivindicando melhorias. O quarto precedente, oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar as ocupações estudantis em prédios públicos, rechaçou o caráter possessório de tais manifestações e asseverou a necessidade de diálogo entre os atores sociais. Por fim, o último julgado, originário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e em sentido diametralmente oposto, pronunciou-se pela aplicação de medidas extremas, como a interrupção dos serviços de água e luz, a fim de dispersar uma ocupação estudantil.

No quarto e derradeiro capítulo serão expostos alguns conceitos e teorias sobre os movimentos sociais, uma vez que eles exteriorizam a reunião de pessoas livres em sua expressão. Objetiva-se distinguir, de forma sintética, as manifestações sociais organizadas por pessoas jurídicas como sindicatos, associações e agremiações, daquelas organizadas por pessoas naturais e caracterizadas pelo caráter intermitente, uma vez que tal diferenciação é imprescindível para o fim de imputação de responsabilidade por eventuais danos e outros ilícitos praticados por um ou alguns de seus integrantes. Daí porque serão elucidados, ao final, alguns aspectos básicos sobre a responsabilidade civil, de acordo com o direito privado, e sobre a possibilidade de o Estado vir a responder pelos prejuízos decorrentes das manifestações sociais em hipóteses em que os integrantes infratores não forem identificados.

## 2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO INSTRUMENTOS INERENTES À EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA

### 2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS: GARANTIAS INDIVIDUAIS PERANTE OS PODERES PÚBLICOS

A Constituição Federal de 1988 discorre sobre os direitos e as garantias fundamentais logo após os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, no art. 5º, cujo *caput* é expresso ao concedê-los a homens e mulheres, sem distinção de qualquer natureza, em concretização ao princípio da igualdade.

Segundo Silva (2016), os direitos fundamentais surgiram como contraponto ao regime da monarquia absoluta, estagnadora e petrificada, em uma sociedade nova que almejava a expansão cultural e comercial. Aponta o cristianismo primitivo<sup>6</sup> como fonte remota, que continha uma mensagem de libertação do homem na sua concepção de “dignidade eminente da pessoa humana” porque o homem seria formado à imagem de Deus e a dignidade pertenceria a todos, sem exceção.

A doutrina do direito natural dos séculos XVII e XVIII, defensora da natureza racional do homem, apresentou-se como contraponto à natureza divina dos governantes, fazendo da autoridade e da associação política os instrumentos destinados à consecução de faculdades inerentes a todo o gênero humano. O pensamento iluminista, com a crença nos valores individuais do homem, firmou o individualismo exalado nas primeiras declarações dos direitos do homem (SILVA, 2016).

Segundo Mendes e Branco (2014), durante os séculos XVII e XVIII, desenvolveram-se as ideias de que as autoridades políticas deveriam se submeter à primazia atribuída ao indivíduo sobre o Estado e que certos direitos preexistiriam ao próprio Estado, por resultarem da natureza humana, de modo que o Estado deveria servir ao cidadão, eis que uma instituição organizada para lhes garantir direitos básicos. Tais premissas influenciaram a Declaração de Direitos da Virgínia de 1776 e a Declaração Francesa de 1789, bem como o *Bill of Rights*, quando se deu a positivação dos direitos tidos como decorrentes da própria condição humana,

---

<sup>6</sup> E aqui o autor faz uma ressalva no sentido de que, ao contrário do primitivo, o cristianismo que vigorava no séc. XVIII não favoreceu os direitos e garantias fundamentais porque apoiava a monarquia absoluta e, inclusive, sustentava a tese da origem divina do poder.

até então caracterizados mais como reivindicações ideológicas do que normas jurídicas obrigatórias e exigíveis judicialmente (MENDES; BRANCO, 2014).

A divisão dos direitos em gerações, diga-se de passagem, é importante para situar as reivindicações acolhidas pelo sistema jurídico, sendo igualmente relevantes no sentido de que todas devem ser respeitadas e uma não exclui a outra (MENDES; BRANCO, 2014).

Os direitos fundamentais ditos de primeira geração são aqueles traduzidos em abstenções dos governantes e referentes às liberdades individuais, como de expressão e de reunião. Devido a deficiências estruturais, verificou-se que o Estado deveria também atuar positivamente para concretizar certos direitos, surgindo aí os direitos fundamentais de segunda geração para efetivar a liberdade real e igual para todos mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos, como assistência social, saúde, educação e trabalho. Por sua vez, os direitos de terceira dimensão caracterizam-se pela titularidade difusa ou coletiva e para a proteção do homem não como indivíduo isolado, mas da coletividade, a exemplo do direito à paz, à fraternidade, à qualidade do meio ambiente e à conservação do patrimônio histórico e cultural.

Bonavides (2016) afirma que são direitos fundamentais de quarta geração os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, pois imprescindíveis à efetivação de uma sociedade aberta, estando em uma posição da mais elevada eficácia normativa:

A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta, porém, enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual. [...] Os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infraestruturais, formam a pirâmide cujo ápice é a democracia; coroamento daquela globalização política para a qual, como no provérbio chinês da grande muralha, a humanidade parece caminhar a todo vapor, depois de haver dado o seu primeiro e largo passo (BONAVIDES, 2016, p. 586).

Várias expressões são utilizadas pela doutrina ao mencionar os direitos fundamentais, tais como: direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem, dentre outras. Entretanto, todas as nomenclaturas denotam a mesma

ideia: são direitos de cada um, oponíveis contra todos e servem como garantia à atuação arbitrária do Estado. São, assim, garantias individuais contra os abusos das autoridades públicas.

Para Silva (2016, p. 180), a expressão “fundamentais” engloba situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e talvez nem mesmo sobreviva. Logo, os direitos fundamentais, além de ínsitos à própria condição humana, são positivados e vinculam todos os Poderes Públicos.

A atividade legislativa deve ser coerente com o sistema de proteção dos direitos fundamentais, seja no sentido de elaborar normas para sua efetivação, seja no sentido de não editar atos que os restrinjam de maneira arbitrária. Mesmo quando a Constituição confere ao legislador a tarefa de limitar certos direitos, há de se respeitar o núcleo essencial do direito fundamental, não se legitimando a criação de restrições arbitrárias ou desarrazoadas que tornem impraticável o próprio direito. Ademais, deve-se considerar o princípio da vedação do retrocesso, isto é, uma vez obtido certo grau de realização dos direitos fundamentais, não pode ser revertido pelo legislador para diminuir o progresso já alcançado (MENDES; BRANCO, 2014).

Noutra via, a Administração Pública também se vincula aos direitos fundamentais, sob pena de nulidade dos atos praticados em desrespeito a eles. A atividade discricionária da Administração Pública deve ser pautada pela observância dos direitos fundamentais, inclusive, na aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados. Quanto ao Poder Judiciário, é da sua essência a defesa dos direitos fundamentais, controlando os atos dos outros Poderes e conferindo-lhes a máxima eficácia possível (MENDES; BRANCO, 2014).

Chama-se a atenção, aqui, para a doutrina, lembrada na obra de Mendes e Branco (2014) dos quatro *status* em que o indivíduo pode se encontrar perante o Estado, criada por Jellinek no final do século XIX. O indivíduo pode estar em uma situação de subordinação diante dele, que tem competência para vincular a conduta mediante mandamentos e proibições (*status* passivo). Já o *status* negativo seria aquele em que o indivíduo se mostra desvinculado do império estatal, pois o homem tem personalidade a exigir que goze de um espaço de liberdade em relação ao controle do Estado. Em outros casos, o indivíduo tem o direito de exigir que o Estado lhe garanta certas prestações, agindo em seu favor (*status* positivo), ao passo que o *status* ativo demanda que o indivíduo tenha capacidade de influir na formação da vontade do Estado (MENDES; BRANCO, 2014).

Partindo dessas considerações, entende-se que a liberdade de expressão e o seu principal instrumento (liberdade de reunião), direitos previstos no art. 5º do texto

constitucional brasileiro, são direitos fundamentais ativos, pois permitem que os indivíduos se façam ouvir pelas autoridades públicas, tendo o poder de influenciar nas suas decisões, rever seus posicionamentos e, assim, efetivar a democracia, que vai muito além do direito ao voto ao permitir que cidadãos livres se reúnam para reclamar atuações positivas (ou negativas) do Estado.

Segundo Sarmiento (2006), as concepções de direitos fundamentais e de igualdade regem as relações entre o Estado e os particulares e as próprias relações entre particulares. A ordem jurídica brasileira, diante da injustiça e da opressão, adotou o princípio da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, que propugna que esses direitos vinculam e obrigam também os particulares, ainda que de forma diferenciada devido à incidência do princípio da autonomia privada. Logo, a Constituição não veda apenas ao Poder Público a prática de atos de discriminação, preconceito e intolerância, mas também o faz em relação a cada cidadão ou ente privado.

## 2.2 CONSIDERAÇÕES BÁSICAS SOBRE O REGIME DEMOCRÁTICO

O preâmbulo da Constituição Federal (BRASIL, 1988), norma principiológica que expõe os fundamentos da ordem constitucional, já elucida a instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar o livre exercício dos direitos individuais e sociais, dentre os quais, a liberdade.

Ainda que o preâmbulo não sirva como parâmetro objetivo para o controle de constitucionalidade, como já decidido pelo STF no julgamento da ADI 2.076 (STF, 2002), orienta toda a ordem constitucional.

Mais que isso, a democracia é prevista em vários momentos no texto da Constituição de 1988: o *caput* do art. 1º prevê que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal constitui-se em um Estado Democrático de Direito fundado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. E não só: o parágrafo único do mesmo art. 1º preceitua que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Portanto, não resta dúvida quanto ao fato de a democracia ser um princípio fundamental que não pode ser extirpado da ordem jurídica constitucional. Trata-se de um

direito individual e cláusula pétrea, de modo que não pode ser objeto de emenda constitucional tendente a aboli-la, nos termos do art. 60, §4º, da Constituição (BRASIL, 1988).

A democracia, segundo Bobbio (1999, p. 208), é o poder visível que permite o desenvolvimento público dos atos de governo e opõe-se à autocracia, “a todas as formas de governo em que o sumo do poder é exercido de modo a ser subtraído o mais possível aos olhos do súdito”.

Como instrumento de participação social, a democracia pressupõe o poder do povo e o legítima, exteriorizando a sua soberania. Exprime a atuação concreta (ou pelo menos a possibilidade) de todos os integrantes da comunidade na vida política, permitindo-lhes participar das decisões sobre os rumos da organização social.

Não significa unanimidade, pelo contrário, abrange as ideias de consenso e também de dissenso. A democracia ocidental, nos dizeres de Bobbio (1999), pressupõe o consenso da maioria que admite o dissenso da minoria, diferentemente da democracia totalitária, que não permite aos que discordam exercerem sua oposição (direito de dissenso), querendo reeducá-los para formar o consenso de todos. Ou, de acordo com Haberle (1997, p. 51), o “consenso resulta de conflitos e compromissos entre participantes que sustentam diferentes opiniões e defendem os próprios interesses; o Direito Constitucional é, assim, um direito de conflito e compromisso”.

Partindo-se da premissa que o Estado Democrático de Direito abrange uma pluralidade de pessoas com valores, histórias e realidades totalmente distintas, enfim, de seres multiculturais, pode-se pensar que aquelas que, por alguma razão, tiverem afinidade de ideais (sociológicos, políticos, econômicos, culturais, religiosos, dentre outros) irão se reunir, ao passo que poderão divergir de outros grupos formados sob a mesma lógica, mas movidos por objetivos e opiniões diversos. A nossa sociedade é assim e a própria Constituição não só permite, mas fornece as bases para tanto.

Nas palavras de Bobbio (1999), a democracia compreende o consenso, o dissenso e a possibilidade de abstenção, que seria um terceiro comportamento:

As coisas se complicam um pouco se admitirmos que entre o consenso e o dissenso há possibilidade de um terceiro comportamento, que não é nem consenso e nem dissenso e se chama abstenção, com a consequência de que a proibição do dissenso implica a obrigatoriedade ou do consenso ou da abstenção. Mas no que diz respeito ao problema específico que aqui nos interessa, que é o problema do direito ao dissenso, este é negado mesmo quando existe uma alternativa para manifestação do

consenso, mas se limita a não manifestação do dissenso. De fato, aquilo que em tal regime se chama consenso é geralmente, salvo casos excepcionais de mobilização de massa como cortejos, desfiles, demonstrações e semelhantes, um comportamento negativo e até falta de dissenso mais do que um comportamento positivo ou a declaração explícita do consenso (BOBBIO, 1999, p. 49).

No entender de Ferreira Filho (1972), constitui uma das mais graves ameaças à democracia a sua fragilidade diante da intolerância agressiva de certas minorias. Ela não só deve admitir a discordância como a institucionaliza, já que é baseada na igualdade e na liberdade, fundada no respeito ao próximo. Deve permitir que os descontentes se reúnam e estabeleçam canais para a manifestação desse descontentamento, como, por exemplo, através das manifestações sociais.

Os direitos e garantias fundamentais são inspirados nesse respeito à discordância, pois são instrumentos de resistência e de oposição ao Estado. O mencionado autor, todavia, salienta que a repressão à contestação deve respeitar a oposição, e que “a contestação frequentemente se disfarça sob a roupagem de oposição”. Para ele, a oposição é inerente ao espírito da democracia e deve ser protegida, ao passo que a contestação tem de ser reprimida para a própria sobrevivência da democracia. A oposição tem como fim aperfeiçoar o regime democrático, pelo respeito à vontade de todos, da liberdade e da igualdade, enquanto a contestação subverte a democracia, a autodeterminação e os ideais de liberdade e igualdade, ou seja: a oposição se dá contra a política do Governo e se utiliza dos recursos previstos em lei, e a contestação nega a própria democracia, muitas vezes, apelando para a violência (FERREIRA FILHO, 1972, p. 69-70).

Partindo desse entendimento, pode-se dizer que os movimentos sociais que reivindicam certas condições consideradas básicas pelos seus integrantes decorrem da ideia de oposição e sustentam o Estado de Direito, eis que legitimam a própria democracia. Nesse contexto, os excessos praticados por alguns dos integrantes dos protestos sociais que agem com abuso de direito e acabam praticando atos ilícitos, com emprego da violência, mesmo quando a manifestação é formada para fins pacíficos, desviando-se, portanto, do caráter originário, se enquadram como contestação e devem ser reprimidos no sentido de aplicar as devidas sanções aos infratores, mas não de forma arbitrária a ponto de privar ou suprimir os direitos à livre expressão e à reunião.



### 2.3 OS PRINCÍPIOS DA FRATERNIDADE E DA SOLIDARIEDADE COMO NORTEADORES DO REGIME DEMOCRÁTICO PLURALISTA

De acordo com Gohn (2014), já na Grécia a democracia tinha o sentido de arte da palavra e persuasão, e não se legitimava apenas com o voto, mas também a partir de discussões e de decisões coletivas acerca dos destinos da sociedade. A noção de democracia deliberativa é focada nos sentidos e nas representações que orientam a ação social dos indivíduos e grupos na sociedade e implica uma redefinição da relação Estado-sociedade ao introduzir, no debate, conceitos de pluralidade, desigualdade, sociedade civil, esfera pública, racionalidade da ação, poder comunicativo, dentre outros.

Pelo menos idealmente a democracia é considerada a melhor forma de governo, porém, muitas vezes, é acusada de não manter suas promessas. “Não manteve, por exemplo, a promessa de eliminar as elites do poder. Não manteve a promessa de autogoverno, não manteve a promessa de integrar a igualdade formal com a material” (BOBBIO, 1999, p. 209).

Os homens necessariamente deverão conviver com os outros homens e com o próprio Estado e, em se tratando de democracia, os direitos fundamentais surgem para garantir que a convivência se estabeleça da forma mais harmônica possível, pautada por mecanismos de solidariedade.

Os movimentos sociais exteriorizam a liberdade de expressão, ínsita à ideia de poder do povo para reclamar por condições não realizadas, ou realizadas de modo contrário aos seus interesses. Não fossem eles, a livre expressão não teria sentido e seria vazia, sem conteúdo. Se certo grupo de pessoas sente a necessidade de se manifestar contra algum ato do Estado e de suas autoridades, é porque há discordância em relação aos comportamentos das autoridades públicas, ou em relação à ausência deles.

Bobbio (1999, p. 205) expõe que a violência revolucionária é uma reação à violência institucionalizada, aquela perpetrada pelo Estado, e que “a justificação da violência pela violência pressupõe que, das duas violências em oposição, uma seja originária e, portanto, injustificada”. Ou seja, a primeira violência pode ser aquela perpetrada pelos representantes eleitos que, teoricamente, exercem o poder em nome do povo, eleitos em nome da soberania popular. Se há protesto, há descontentamento. Para ele:

A violência é um meio perfeitamente adequado aos fins e, enquanto adequado, necessário. Por outras palavras, a violência baseia sua validade na máxima, em que parece inspirar-se a ação política, de que os fins justificam os meios. De uma maneira geral, ninguém tem dúvida de que a violência considerada em si mesma é um mal, ou seja, como diria um filósofo da moral, não tem um valor intrínseco e, portanto, enquanto tal, não pode ser justificada. Se entretanto for ligada a um bom fim, eis que imediatamente muda de signo e sobre ela brilha a bondade do fim. E isso acontece não enquanto tal, mas enquanto adequado ao fim, podendo até ser considerada moralmente reta e politicamente eficaz (BOBBIO, 1999, p. 110).

É possível pensar que, se a base do Estado Democrático de Direito é estruturada na ideia de que o poder é exercido em nome do povo e para o povo, “povo” compreende a coletividade de pessoas que integram o meio social, cada uma com os mesmos direitos, mas que possuem particularidades que devem ser respeitadas, até como decorrência lógica da dignidade da pessoa humana, base de todos os direitos fundamentais. Nos dizeres de Baggio:

Em um mundo onde a liberdade individual for absolutamente ilimitada, sucumbirá o mais fraco e não haverá condições para a igualdade social, da qual se extraem também as condições para o exercício real do direito à diferença; em um mundo onde a desigualdade social imperar soberana, a liberdade individual nunca será verdadeira; em um mundo sem fraternidade entre os indivíduos e nas relações sociais, não existirão condições para que a liberdade e a igualdade alcancem sua verdadeira essência e se realizem na amplitude que garanta uma sociedade justa e, por isso, pacífica (BAGGIO, 2010, p. 47-48).

Todos são iguais perante a lei. E daí decorre que cada um deve ser respeitado em suas particularidades pelos demais e, do mesmo modo, deverá respeitar os outros, de acordo com o princípio da fraternidade, ainda que esse ocupe um lugar “menos importante em relação à igualdade e à liberdade, na teoria democrática”, segundo Rawls (1997, p. 112-114).

Para o mencionado autor, a fraternidade não define nenhum dos direitos democráticos, mas expressa certas atitudes mentais e formas de conduta sem as quais seriam esquecidos os valores inerentes a esses direitos. Ou, ainda, a fraternidade representa uma “estima social” manifesta em acordos sociais e na ausência de atitudes de deferência e subserviência, de modo que o princípio da fraternidade está intimamente relacionado à ideia de diferença. Até porque, acredita-se, não seria sequer necessário falar em fraternidade, solidariedade e tolerância se todos fossem, de fato, iguais (RAWLS, 1997).

No entender de Carlos Ayres Britto (2006), a fraternidade representa a possível conciliação entre a liberdade e a igualdade, pois a vida em sociedade é diversificada e ninguém é igual a ninguém, exigindo-se a aceitação plena do pluralismo:

Nisso é que se exprime o núcleo de uma sociedade fraterna, pois uma das maiores violências que se pode cometer contra os seres humanos é negar suas individualizadas preferências estéticas, ideológicas, profissionais, religiosas, partidárias, geográficas, sexuais, culinárias, etc., etc. Assim como não se pode recusar a ninguém o direito de experimentar o Desenvolvimento enquanto situação de compatibilidade entre as riquezas do país e as riquezas do povo. [...] Deveras, a compassiva ou aproximativa igualdade social é a condição material objetiva para o desfrute de uma liberdade real. Tanto quanto esse mesmo tipo de igualdade social é a condição material objetiva para o desfrute de uma fraternidade como característica central de qualquer povo (uma vez que, sem igualdade aproximativa, o que se tem no plano da boa vontade dos mais favorecidos para com os menos favorecidos sócio culturalmente não passa de caridade, favor, compaixão, condescendência, a resvalar frequentemente para o campo da humilhação dos hipossuficientes) (BRITTO, p. 216-217).

Consoante Baggio (1997, p. 53), é a democracia que assegura aos “iguais diferentes” um espaço reconhecido pelo Estado, para que realmente estejam habilitados a ter o poder de escolha de sua forma de viver, de demonstrar as suas concepções e de optar pelos seus modos de exteriorização. A extrema liberdade seria uma redução da diversidade (pseudoliberalidade), pois aí não existiriam opções socialmente aceitáveis para os “diferentes”, que, ou se amoldariam ao pensamento homogêneo dominante, ou seriam marginalizados.

Segundo Farias (1998), as pessoas são diferentes, mas o sentimento de individualidade deve ser considerado também em relação à vida social, às outras pessoas e, ainda, à coletividade, pois a comunicação recíproca é permanente. A aspiração à liberdade individual associa-se ao anseio pela igualdade social, de modo que não existe liberdade sem solidariedade social, tampouco solidariedade social sem liberdade, pois o sentimento de justiça é ínsito ao sentimento de sociabilidade.

Da sociedade plural por excelência emana o reconhecimento de que os Poderes Públicos não são os únicos legitimados a proferirem o direito, existindo outras fontes com valores positivos assemelhados às normas estatais, passíveis de conviver com elas, até mesmo como forma de repensá-las, de acordo com Farias (1998). Dentre tais fontes, entende-se que as pessoas que integram a sociedade representam um centro de decisão político-jurídica, produto da vontade individual ou coletiva, “formado pela autonomia das classes sociais, dos grupos sociais e profissionais organizados em associações, sindicatos, etc., onde o poder é exercido sobre a existência de um direito social do grupo” (FARIAS, 1998, p. 121).

Logo, conforme tal autor, a institucionalização dos Poderes Públicos não é a única forma de resguardar a solidariedade social. Pessoas reunidas coletivamente, em prol de

objetivos comuns com base na livre expressão e na livre reunião, também produzem direitos em relação ao Estado em uma sociedade que se pretenda aberta, flexível e pluralista (FARIAS, 1998).

Para Baggio (1997, p. 52), embora inequívoca a diversidade da qual pode decorrer atritos, a sociedade multicultural, ou pelo menos alguns grupos dela, ainda detém, em muitos aspectos, a unicidade forçada no pensamento, no ideal de vida, o que leva à reunião de indivíduos com valores e ideologias comuns.

Segundo Farias (1998), a solidariedade representa o reconhecimento de que a sociedade aponta para uma complexidade crescente com novas práticas sociais, políticas, jurídicas, econômicas, culturais, industriais e tecnológicas, ou seja, para uma diferenciação cada vez maior em que se exclui a possibilidade de retorno ao homogêneo. Para ele, as relações sociais retratam um combate permanente, onde “uma pluralidade de formas de vida afeta todos os grupos que se encontram, se afrontam, se combatem, se aliam ou se acomodam entre si no interior de um espaço onde os homens nascem por acaso”, de modo que a intervenção do Estado e a autonomização da sociedade não se contradizem (FARIAS, 1998, p. 195; 197).

Consoante Habermas (1983, p. 240), legitimidade é a capacidade de um ordenamento jurídico ser reconhecido, permitindo a integração social daqueles que se submetem ao poder, mediante comunicação. Assevera que, há muito, a legitimidade é considerada uma virtude se presente em um ordenamento com “bons fundamentos”, assim caracterizados a partir de uma ação prática de quem participa de uma argumentação, e não por meio da mera observação neutra:

Se os fundamentos são “bons fundamentos”, porém, é algo que só pode ser estabelecido na atitude prática de que *participa* de uma argumentação, e não através da *observação* neutra do que esse ou aquele participante do discurso considera como um bom fundamento. [...] Para poder emitir um juízo, deveremos ser capazes de mensurar sistematicamente o valor das pretensões de legitimidade de modo racional e intersubjetivamente verificável (HABERMAS, 1983, p. 240).

Habermas (1983) frisa que muitas normas são impostas contra a vontade daqueles que as seguirão e a extirpação das estruturas comunicativas poderia acarretar a aceitação pela totalidade da população:

As questões de democratização podem ser tratadas como o que são: questões de organização. Saber que tipos de organização e que mecanismos são os mais adequados a produzir, em cada oportunidade concreta, decisões e instituições legítimas quanto aos procedimentos é algo que depende, nesse caso, da concreta situação social originária, dos interesses em jogo, dos espaços disponíveis, das informações, etc. [...] Trata-se de encontrar dispositivos capazes de poder fundar a suposição de que as instituições de base da sociedade e as decisões políticas de fundo receberiam a aprovação não coercitiva de todos os interessados, caso esses pudessem – como livres e iguais – tomar parte numa formação discursiva de vontade. A democratização não pode significar preferência *a priori* por um determinado tipo de organização, como, por exemplo, pela chamada democracia de identidade [...]. A força legitimadora cabe hoje somente às regras e às premissas da comunicação, que permitem distinguir entre um entendimento ou acordo alcançado entre livres e iguais, por um lado, e, por outro, um consenso contingente ou forçado (HABERMAS, 1983, p. 227-228).

Portanto, pode-se dizer que a possibilidade de questionamento é inerente à democracia, que existe a serviço da sociedade e legitima a livre manifestação do pensamento, como ressalta Farias (1998). Não que o exercício legítimo do poder somente seja efetivado com condutas de fazer, de modo que a omissão (abstenção) seria uma afronta à democracia. Na verdade, a abstenção é um comportamento igualmente legítimo no contexto de que o poder é exercido pelo povo e para o povo, isto é, a inação também retrata a expressão do pensamento.

#### 2.4 OS INDIVÍDUOS COMO FORMADORES DA OPINIÃO PÚBLICA E A SOCIEDADE ABERTA DE INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO

Na obra intitulada “Resposta à pergunta: o que é esclarecimento?”, Immanuel Kant (1783) expõe ser perfeitamente possível que o público (a coletividade) se esclareça e alcance o seu convencimento, caso lhe seja dada a liberdade para formar os próprios pensamentos através do uso público da razão em todas as questões. Denomina de uso privado da razão aquele realizado em certo cargo público ou função a ele confiado porque, para muitas funções exercidas no interesse da comunidade, é necessário que alguns membros dela se comportem de modo exclusivamente passivo “para serem conduzidos pelo governo, mediante uma unanimidade artificial, para finalidades públicas, ou pelo menos devem ser contidos para não destruir essa finalidade”, casos em que não se raciocina, mas apenas se obedece.

Continua o filósofo alemão:

Na medida, porém, em que esta parte da máquina se considera ao mesmo tempo membro de uma comunidade total, chegando até a sociedade constituída pelos cidadãos de todo o mundo, portanto na qualidade de sábio que se dirige a um público, por meio de obras escritas de acordo com seu próprio entendimento, pode certamente raciocinar, sem que por isso sofram os negócios a que ele está sujeito em parte como membro passivo. Assim, seria muito prejudicial se um oficial, a que seu superior deu uma ordem, quisesse pôr-se a raciocinar em voz alta no serviço a respeito da conveniência ou da utilidade dessa ordem. Deve obedecer. Mas, razoavelmente, não se lhe pode impedir, enquanto homem versado no assunto, fazer observações sobre os erros no serviço militar, e expor essas observações ao seu público, para que as julgue. O cidadão não pode se recusar a efetuar o pagamento dos impostos que sobre ele recaem; até mesmo a desaprovação impertinente dessas obrigações, se devem ser pagas por ele, pode ser castigada como um escândalo (que poderia causar uma desobediência geral). Exatamente, apesar disso, não age contrariamente ao dever de um cidadão se, como homem instruído, expõe publicamente suas ideias contra a inconveniência ou a injustiça dessas imposições (KANT, 1783).

O debate é parte integrante da democracia, eis que não há como se chegar a um consenso, e nem como delimitar o dissenso, sem antes serem expostas e exteriorizadas as opiniões envolvidas. Nesse sentido, para Habermas (1997), é que a liberdade de expressão concretiza a democracia, pois permite a efetivação do debate por todos aqueles que são regidos pela ordem jurídica:

O processo legislativo democrático precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do processo de um *entendimento* dos cidadãos sobre as regras de sua convivência. Para preencher a sua função de estabilização das expectativas nas sociedades modernas, o direito precisa conservar um nexos interno com a força socialmente integradora do agir comunicativo (HABERMAS, 1997, p. 115).

De fato, os Poderes Públicos têm de sofrer resistência popular para não inibirem a difusão de ideias e informações, mas, por outro lado, sem a sua intervenção, há tendência de o espaço público se tornar manipulado pelos interesses dos donos dos veículos de comunicação social, ainda mais num quadro de oligopolização da mídia, como ocorre no Brasil, de acordo com Sarmiento (2006).

Com efeito, como expõe Perlingeiro *et al.* (2016), a liberdade de expressão é capaz de se desenvolver a partir do acesso à informação, sendo anterior à própria ideia de organização do Estado, ou seja, não é apenas outorgada por ele. Sem o pleno acesso à informação, não há

como se incrementar o debate e, por conseguinte, a livre expressão não encontra espaço ou, no mínimo, tem seu âmbito restringido.

Elucida Boaventura (1980, p. 81) que o desenvolvimento dialético da ideia refere-se à própria índole de ideia. Numa mesma ideia, coexistem a tese e a antítese, por ela movida e dela decorrente. A síntese que resulta dessa interação gera uma nova tese e uma nova antítese, e daí nova síntese, e novamente, o processo dialético, em progresso ininterrupto e permanente, permitindo a constante produção de novas ideias, cada vez mais desenvolvidas e mais ricas.

O professor Aylton Barbieri Durão (2014), ao discorrer sobre a importância da opinião pública na obra de Kant, expõe que esse se referia a ela como “uso público da razão”, o qual, embora fato, objetiva “esclarecer o público e explicar como podemos não só agir racionalmente, mas também como podemos esperar por uma ordem social racional” (DURÃO 2014):

Kant percebe a fragilidade da esfera da opinião pública ameaçada pelo arbítrio e insiste no valor dos governantes que respeitam a liberdade de expressão de seus súditos. Deste modo, poder-se-ia enunciar a máxima “eu posso expressar meu pensamento”, como um juízo empírico próprio da época de esclarecimento, mas o que Kant visava era transformá-lo em regra moral passando pelo processo de universalização do imperativo categórico, embora ele não houvesse ainda sido explicitamente formulado. De qualquer forma, o que Kant pretendia era transformar a máxima, possível de ser enunciada na frágil esfera da opinião pública, na lei moral “eu devo expressar livremente o meu pensamento”. A expressão do pensamento passa do plano da possibilidade empírica para o dever moral. Kant consolida então a necessidade de que a política, que precisa ser exercida na esfera empírica da opinião pública se deixe fundamentar pela teoria moral. A ação política só é legítima quando é fundamentada moralmente. [...] Se todos se considerassem no dever de não expressar livremente seu pensamento a própria possibilidade de expressar o pensamento estaria eliminada, pois, nesse caso, o indivíduo sequer teria o direito de se expressar contra a expressão livre do pensamento. Então, “eu devo expressar livremente meu pensamento” é um juízo moral, mas ele nada mais é que o princípio da liberdade de expressão do pensamento, que era uma das grandes lutas do homem no século XVIII, então não inteiramente conquistado. Esse princípio é justamente a base da legitimidade da opinião pública livre, autônoma e conseqüentemente racional, confirmando a tese kantiana de que a política deve se deixar reger pela moralidade (DURÃO, 2014).

A liberdade de expressão, garantida pela ordem jurídica, propicia que os interessados se posicionem criticamente frente aos comportamentos das autoridades públicas, tratando-se não só de uma regra política, mas também de uma regra moral (DURÃO, 2014). Até por isso, de acordo com Habermas (1997), a interpretação deve ser feita não apenas pelos poderes

institucionalizados, e sim por todos os integrantes da sociedade, como corolário do próprio eixo da liberdade de expressão:

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e elemento formador ou constituinte da sociedade. Os critérios de interpretação constitucional não de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade (HABERLE, 1997, p. 12-13).

Nesse contexto, expõe Haberle (1997), todo aquele que vive a Constituição é seu legítimo intérprete. Ou seja, os poderes reconhecidos (Judiciário, Executivo e Legislativo) são os institucionalizados, porém, não são os únicos incumbidos de interpretar a Constituição. E aqui se enfatiza a Constituição por ser a norma básica de todo o sistema jurídico e por ocupar uma posição superior na pirâmide hierárquica do ordenamento vigente, eis que não só estrutura os poderes e estabelece o rol de garantias e direitos fundamentais, mas serve como alicerce para a aplicação de toda a legislação infraconstitucional, sob pena de inconstitucionalidade.

Em um modelo de sociedade pluralista e aberta como a nossa, os cidadãos, os grupos de interesses e a opinião pública são igualmente forças produtivas da interpretação, ao menos como pré-intérpretes (HABERLE, 1997), no sentido de que as normas devem ser elaboradas de acordo com as necessidades daqueles que por elas serão regidas. Ainda de acordo com Haberle, não existe norma jurídica senão norma jurídica interpretada, colocando-a no tempo e integrando-a à realidade pública. Logo, nenhuma norma jurídica é simples e acabada, demandando a participação ativa dos que sofrem a sua incidência, ou seja, de toda a comunidade (HABERLE, 1997).

Os movimentos sociais são representações vivas da liberdade de expressão e, portanto, possuem extrema importância, pois exteriorizam os ideais de grupos de indivíduos que, reunidos, pretendem ser ouvidos pelo Estado. As manifestações coletivas, assim, não são apenas legítimas, mas necessárias intérpretes da Constituição. Deve-se ter em mente, segundo Sarmiento (2006), que a liberdade de expressão também protege ideias e opiniões impopulares e seu exercício não pode ficar subordinado a concepções politicamente aceitáveis em uma sociedade que se pretenda democrática e pluralista.



Participar das decisões políticas é efetivar a democracia. Não pode significar um processo de passiva submissão e nem é o mesmo que aceitar a ordem preestabelecida; pressupõe, isso sim, o conhecimento de possibilidades e de alternativas diversas. A liberdade de participação ínsita à ideia de democracia existe na medida em que consegue contrariar a ideologia da subsunção. A aceitação do círculo de intérpretes, que compreende os grupos reunidos em manifestações sociais, é consequência da necessidade de integrar a realidade ao processo de interpretação de uma sociedade democrática e pluralista (HABERLE, 1997):

[...] A legitimação fundamental das forças pluralistas da sociedade para participar da interpretação constitucional reside no fato de que essas forças representam um pedaço da publicidade e da realidade da Constituição, não podendo ser tomadas como fatos brutos, mas como elementos que se colocam dentro do quadro da Constituição: a integração, pelo menos indireta, da “res publica” na interpretação constitucional em geral é expressão e consequência da orientação constitucional aberta no campo de tensão do possível, do real e do necessário. Uma Constituição, que não apenas estrutura o Estado em sentido estrito, mas também a própria esfera pública, dispondo sobre a organização da própria sociedade e, diretamente, sobre setores da vida privada, não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos. Ela deve integrá-las ativamente enquanto sujeitos (HABERLE, 1997, p. 33-34).

Portanto, o direito à liberdade de expressão e o seu principal instrumento (direito de reunião) integram os cidadãos à ordem jurídica por lhes permitirem participar do processo interpretativo e das decisões públicas. Daí porque devem ser vistos como fundamentais à própria noção de democracia.

### 3 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

#### 3.1 APONTAMENTOS BÁSICOS SOBRE O DIREITO À LIVRE EXPRESSÃO

Antes de tudo, a liberdade de expressão legitima a democracia, pois é impossível pensar em um regime participativo e deliberativo sem que os indivíduos sejam ouvidos. E só é ouvido quem se expressa.

Nesse contexto, a Constituição Federal prevê a liberdade de expressão dentre os direitos fundamentais no art. 5º, IV, ao preceituar que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” e no art. 220, *caput*, o qual estabelece que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

O art. 220 retrata a preocupação do constituinte com a comunicação de massa, ou seja, aquela exercida sobre toda a sociedade pelos veículos de comunicação, como televisão, rádio, jornais e outros, merecendo um tratamento normativo à parte. Ainda que a liberdade de expressão possua uma postura mais libertária no âmbito da comunicação entre os indivíduos (intersubjetiva), a comunicação de massa é realizada por organizações da mídia, que detém uma enorme capacidade de influenciar a sociedade e cujo descontrole pode resultar em uma “tirania privada”. Os veículos de comunicação de mídia, ao contrário dos indivíduos, que são emissores e receptores, são os principais instrumentos de debate no mundo moderno, razão por que se justifica que uma rede de televisão, por exemplo, proporcione uma cobertura adequada sobre todos os pontos de vista de determinado assunto de interesse coletivo (SARMENTO, 2006, p. 292-293).

O § 5º do art. 220, da Constituição Federal determina, expressamente, que os meios de comunicação social não poderão ser objeto de monopólios ou oligopólios, pois, do contrário, afrontarão o caráter libertário da busca e do recebimento de informações. Porém, segundo Sarmento (2006), tal dispositivo é totalmente desprovido de eficácia social no nosso país, em que a regra é a concentração em níveis escandalosos, citando o exemplo das organizações Globo.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), ainda, afirma que a exploração de rádio e televisão é um serviço público, não descaracterizado pelo fato de os serviços serem prestados por particulares, uma vez que a finalidade primordial é servir à coletividade, e não aos

particulares prestadores. O enquadramento dos serviços de comunicação social no conceito de serviço público confere ao Poder Público o poder-dever de impor regras aos veículos de comunicação, como as relacionadas à obrigação positiva de expor, de forma equilibrada, os diversos pontos de vista sobre assuntos de interesse coletivo, mas sem censurar as ideias ou informações, ainda que incomodem o governo ou as maiorias. A invocação do interesse público não deve servir de limitador para a veiculação de opiniões, tampouco para favorecer pontos de vista proferidos pelos governantes ou para impedir a difusão de concepções divergentes ou sobre temas polêmicos que causem comoção social. Ou seja, o poder regulatório do Estado deve ser exercido para promover, e não para limitar a diversidade e o pluralismo de pensamentos (SARMENTO, 2006).

O Estado deve atuar não só para combater monopólios e oligopólios no âmbito da comunicação de massa, mas também lhe incumbe desenvolver uma mídia pública e fomentar o surgimento de veículos alternativos, destinados a segmentos que não tem acesso aos canais tradicionais da comunicação social, de modo que todos possam ser ouvidos, pelas mais distintas classes. Um bom exemplo seria as rádios comunitárias, operadas por entidades sem fins lucrativos, geralmente em comunidades carentes, cujas atividades possuem máxima importância para a efetividade do direito à liberdade de expressão (SARMENTO, 2006).

A liberdade de expressão deve valer para todos, não só para os que possuem acesso a jornais, emissoras de televisão e rádio, ou aqueles que tenham recursos a fim de adquirir espaço nos veículos de comunicação para manifestarem seu pensamento. Sem a intervenção do Poder Público, ela nunca valerá para todos. A autonomia individual, essencial à liberdade de expressão, indica o reconhecimento da intervenção estatal que objetive, efetivamente, a pluralização das vozes no espaço público, inclusive, das camadas menos favorecidas da sociedade (SARMENTO, 2006).

Para Dezan e Matos (2014), a liberdade de manifestação do pensamento e de expressão serão verdadeiramente prestigiadas quando forem desprovidas de índole coercitiva, ou seja, quando se apresentarem desvinculadas de vontade furtiva a fala e a expressão sobre qualquer assunto, que devem ser livres em sua essência, de modo que o próprio titular do direito escolha os meios adequados para isso, o que não significa, por óbvio, imunidade à responsabilidade civil, criminal e/ou administrativa por seus atos. A liberdade envolve as ações de falar, escrever, publicar, divulgar, discursar, gesticular, encenar, simular, omitir, disfarçar, ocultar, ou mesmo de agir de forma indiferente, vedando-se o anonimato (DEZAN; MATOS, 2014).

Não é absoluta – nenhum direito fundamental o é – e a própria Constituição lhe impõe limites, como a já mencionada vedação do anonimato, a indenização por dano moral ou à imagem (art. 5º, V) e a inviolabilidade de intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (art. 5º, X). Assim, não significa que irá prevalecer sempre sobre os outros direitos. Nos casos concretos, a liberdade de expressão pode colidir com outros valores igualmente importantes, como a igualdade, a saúde e o devido processo legal, dentre outros (SARMENTO, 2006).

O Poder Constituinte não quis conferir ao Estado a função de espectador neutro e imparcial diante desses conflitos. Partindo da premissa empírica de que a sociedade brasileira é injusta e desigual, e de que nela estão arraigados o preconceito e a intolerância, ele impôs aos três poderes do Estado comportamentos ativos ligados à inclusão social e à transformação de práticas opressivas voltadas contra grupos estigmatizados (SARMENTO, 2006).

O direito à manifestação do pensamento, no que tange aos protestos e manifestações públicas, pressupõe, em síntese, a vedação do anonimato, a responsabilização legal, o exercício das liberdades de reunião e de locomoção (ir, vir e permanecer), de comunicação e de acesso à informação e a convivência harmônica com outros direitos igualmente tutelados, como o respeito à propriedade alheia e a manutenção da ordem pública e social, consoante dicção dos incisos XXI e XLIV do art. 5º, da Constituição Federal. A vedação ao anonimato é necessária justamente para proporcionar o direito de resposta e a responsabilização civil, administrativa e criminal dos agressores, como lembra Dezan e Matos (2014).

Para Sarmento (2006), não se pode compreender a liberdade individual como algo somente formal, pois a Constituição Federal não associa a liberdade humana à simples abstenção estatal. Ela se preocupa com a possibilidade concreta de os indivíduos usufruírem da liberdade, o que pressupõe o enfrentamento dos obstáculos sociais que dificultem o seu exercício. E a pretensão estatal de coibir as manifestações que agridam outros direitos fundamentais ou mantenham os manifestantes “às escuras”, por exemplo, com a vedação do anonimato, são igualmente legítimas e necessárias para assegurar a liberdade de expressão sem ferir outros direitos (SARMENTO, 2006).

Deve-se ter em mente que a liberdade de expressão, como não é restrita pela própria Constituição, não pode sofrer limitações não previstas em lei, eis que visa também a proteger ideias e opiniões minoritárias e impopulares, não podendo estar submetida apenas a concepções politicamente corretas em uma sociedade que se pretenda democrática, plural e aberta (SARMENTO, 2006).

Sarmento (2006) estabelece algumas premissas acerca da aplicabilidade prática do direito à liberdade de expressão. Segundo ele, deve existir uma tolerância maior em relação

aos excessos comunicativos dos integrantes das minorias oprimidas do que dos membros de grupos hegemônicos quando atacarem essas minorias, pois o “efeito silenciador”, que geralmente não atinge o discurso das majorias, tende a ser muito maior em relação aos componentes dos grupos estigmatizados. A liberdade de expressão, quando exercida com veemência pela minoria oprimida contra a maioria, costuma estar associada à promoção e não à negação da igualdade, devendo-se evitar que as restrições à liberdade de expressão sejam aplicadas de modo não igualitário e prejudicial ao direito das minorias.

Para o autor, as contribuições racionais para o debate de ideias não devem ser censuradas e nem reprimidas, ainda que sejam desfavoráveis às minorias, por mais que as teorias sejam consideradas perigosas, erradas ou ultrajantes pela maioria, de modo que se privilegie a máxima de que “o melhor remédio para combater a má ideia é o debate público que desvele os seus desacertos e não a sua censura” (SARMENTO, 2006, p. 260-262).

Não deve haver espaço para que as autoridades desconstruam os atos expressivos sob o argumento de que possuem conteúdo oculto de preconceito e discriminação para, assim, limitarem as liberdades comunicativas; só poderá existir limitação se as manifestações forem explícitas de ódio, intolerância ou preconceito, pois, caso contrário, a liberdade de expressão só poderá ser combatida pela crítica, ou seja, pela própria liberdade de expressão no exercício de ideias e argumentos contrários (“crítica pública”), mas não pela “repressão juridicamente institucionalizada” (SARMENTO, 2006, p. 260-262).

Ao tratar da liberdade de expressão da religião, Sarmento (2006) entende que não se pode admitir a restrição à divulgação de credos religiosos pelo fato de envolverem intolerância em relação aos adeptos de outras crenças, sendo ilegítimo que o Estado se converta em árbitro de legitimidade dos dogmas religiosos. Ademais, não se pode interditar ideias contidas em livros ou outras obras que contenham traços discriminatórios, eis que não se pode ignorar o valor artístico, científico ou teórico da obra como um todo, como nas obras de Platão e Aristóteles que continham afirmações sobre a inferioridade da mulher, por exemplo.

Segundo ele, a liberdade de expressão poderá sofrer uma legítima restrição ao ser ponderada com o grau de dor psíquica, sofrimento, medo e vergonha das vítimas das manifestações da livre expressão, pois os direitos humanos dessas vítimas deverão ser protegidos. Do mesmo modo, pressupõe-se que os adultos que sejam alvos das manifestações tenham o necessário discernimento para não se sentirem ofendidos com as opiniões veiculadas e para formarem as suas próprias convicções, ao contrário das crianças e adolescentes, seres ainda em processo de desenvolvimento de suas identidades e que devem

ser protegidos contra discursos de ódio e intolerância das minorias, contribuindo para uma sociedade mais harmônica e menos opressiva. O controle que o Poder Público deve ter contra mensagens de ódio e intolerância deve ser maior sobre os meios de comunicação em massa, a exemplo do rádio, da televisão, da internet, pois atinge um maior número de pessoas (que muitas vezes sequer procuram essas mensagens) e, inclusive, crianças e adolescentes (SARMENTO, 2006).

Ainda segundo Sarmiento (2006, p. 260-262), é correto, tanto moral quanto juridicamente, restringir a liberdade de expressão para combater o preconceito e a intolerância contra as minorias estigmatizadas. Isso vai ao encontro da proteção internacional dos direitos humanos. Porém, quanto a tal conjuntura, deve-se ter cautela no Brasil, evitando-se que os legítimos objetivos de promoção da tolerância e dos direitos humanos dos excluídos não cedam à “perigosa tirania do politicamente correto”.

### 3.2 O DIREITO À LIVRE EXPRESSÃO COMO DECORRÊNCIA DA AUTONOMIA INDIVIDUAL E DA SOBERANIA POPULAR

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme preceitua a Constituição Federal em seu art. 1º. Permite que cada indivíduo tenha autossuficiência para escolher como ser e como viver, em busca da felicidade. Refere-se, portanto, à autonomia individual.

A capacidade do ser humano de interagir comunicativamente com seu semelhante é uma necessidade da própria sociedade democrática. Daí decorre que o direito de cada um de expressar seu pensamento, suas ideias e suas opiniões, bem como de ouvir as dos outros, representa um dos aspectos da dignidade da pessoa humana. Privar o indivíduo dessa prerrogativa significa comprometer o seu direito de se realizar e de se desenvolver como pessoa, tratando-se de uma das mais graves violações que se possa conceber, pois a capacidade de comunicação é uma das características fundamentais da nossa própria humanidade (SARMENTO, 2006).

Dessa forma, Sarmiento (2006, p. 48) chama a atenção para o fato de que, embora os direitos fundamentais devam se irradiar para as múltiplas facetas da existência humana, sob pena de não cumprirem integralmente sua missão antecipatória, deve-se precaver contra o risco de “amputação excessiva da autonomia privada existencial e asfixia da espontaneidade

das relações humanas”, pois a autonomia privada também é uma dimensão da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais não podem servir como instrumento de imposição arbitrária do “politicamente correto” contra eventuais recalcitrantes.

Daniel Sarmiento lembra, ainda, que alguns associam a preocupação com a autonomia individual em matéria de liberdade de expressão à visão libertária sobre o referido direito, refratária a qualquer intervenção estatal na esfera comunicativa. O autor discorda de tal posicionamento porque circunscreveria o direito apenas ao emissor do discurso, ignorando a autonomia do receptor, além de equiparar a autonomia à mera ausência de constrangimentos emanados do Estado à ação individual, como uma simples “liberdade negativa”. A autonomia individual na seara comunicativa deve ser compreendida, ao mesmo tempo, como algo relacionado a todos os participantes dos diálogos sociais e a real capacidade de cada um se comunicar, o que reclama uma postura não absenteísta dos poderes públicos para democratizar a esfera comunicativa (SARMENTO, 2006, p. 286-289).

Sarmiento (2006) conclui que a intervenção estatal na seara comunicativa é um dever e se opera a favor da liberdade de expressão, a qual não deve ser concebida apenas como um direito negativo a uma abstenção estatal, de modo que o Estado não assuma a posição de árbitro no mercado de ideias – já que não possui a isenção necessária para exercer tal mister – e sim a de promotor do pluralismo na esfera pública.

Habermas (1997), no primeiro volume da obra “Direito e Democracia: Entre facticidade e validade”, elucida que os direitos subjetivos são direitos negativos que protegem os espaços da ação individual porque fundamentam pretensões que podem ser reivindicadas judicialmente contra intervenções indevidas na liberdade, na vida e na propriedade. O autor expõe que o sentido garantidor da liberdade deveria conceder aos direitos subjetivos “uma autoridade moral independente da legalização democrática, a qual não poderia ser fundamentada no âmbito da própria teoria do direito” (HABERMAS, 1997, p. 121), eis que os direitos dos homens são fundamentados na autonomia moral de cada um deles e só podem adquirir uma figura positiva a partir da autonomia política dos cidadãos, mediante a conciliação entre moral e democracia (HABERMAS, 1997):

A conduta consciente da vida da pessoa singular mede-se pelo ideal expressivista da auto realização, pela ideia deontológica da liberdade e pela máxima utilitarista da multiplicação das chances individuais de vida. Ao passo que a eticidade de formas de vida coletivas mede-se, de um lado, por utopias de uma convivência não alienada e solidária no horizonte de tradições assimiladas conscientemente e continuadas criticamente, de outro lado, por modelos de uma sociedade justa, cujas instituições

se configuram de modo a regular expectativas de comportamento e conflitos no interesse simétrico de todos os atores. [...] Argumentos em prol da legitimidade do direito devem ser compatíveis com os princípios morais da justiça e da solidariedade universal – sob pena de dissonâncias cognitivas – bem como com os princípios éticos de uma conduta de vida auto responsável, projetada conscientemente, tanto de indivíduos, como de coletividades (HABERMAS, 1997, p. 132-133).

A autonomia individual dos receptores deve reconhecer a capacidade de cada ser humano decidir o que vai ouvir, ler, ver ou aprender, não cabendo ao Estado e a nenhuma outra força social criar óbices para que os cidadãos entrem em contato com ideias, obras e pontos de vista, ao argumento de que são perigosos, errados ou imorais. Parte-se da premissa de que o ser humano possui autonomia, razão e discernimento, capaz de avaliar, por si, o valor das manifestações com que se depara, formando suas próprias convicções. Quanto mais se assegura a cada indivíduo o acesso a opiniões e informações diferentes e multifacetadas, mais aumenta a capacidade de escolher, ao invés de apenas agir automaticamente de acordo com as preconcepções e com os caminhos já dispostos pela sociedade. Por isso, o pluralismo de pensamento não é apenas importante para que o cidadão atue de modo consciente no âmbito público, na vida política, mas também para cada indivíduo determinar sua própria vida e realizar suas escolhas na esfera privada (SARMENTO, 2006).

Daí a importância do discurso, segundo a teoria habermasiana, no âmbito de formação do pluralismo e da livre expressão democrática:

Se os discursos [...] constituem o lugar no qual se pode formar uma vontade racional, a legitimidade do direito apoia-se, em última instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controvertida encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos. Por conseguinte, o almejado nexo interno entre soberania popular e direitos humanos só se estabelecerá se o sistema dos direitos apresentar as condições exatas sob as quais as formas de comunicação – necessárias para uma legislação política autônoma – podem ser institucionalizadas juridicamente. O sistema dos direitos não pode ser reduzido a uma interpretação moral dos direitos, nem a uma interpretação ética da soberania do povo, porque a autonomia privada dos cidadãos não pode ser sobreposta e nem subordinada à sua autonomia política (HABERMAS, 1997, p. 138-139).

Para Habermas (1997, p. 139), a essência dos direitos humanos, dentre os quais se inclui a liberdade de expressão, representa uma condição para a “institucionalização jurídica da formação discursiva da opinião e da vontade, na qual a soberania do povo assume figura jurídica”. Segundo ele, o princípio da democracia pressupõe, previamente, a possibilidade da



decisão racional de questões práticas, explicando o aspecto performativo da prática de autodeterminação dos membros do direito, que se reconhecem, reciprocamente, como iguais e livres, diferenciando-se, portanto, do princípio da moral, que funciona como regra de argumentação para a decisão racional de questões morais:

Partindo do pressuposto de que uma formação política racional da opinião e da vontade é possível, o princípio da democracia simplesmente afirma como esta pode ser institucionalizada – através de um sistema de direitos que garante a cada um igual participação num processo de normatização jurídica, já garantido em seus pressupostos comunicativos. Enquanto o princípio moral opera no nível da constituição *interna* de um determinado jogo de argumentação, o princípio da democracia refere-se ao nível da institucionalização *externa* e eficaz da participação simétrica numa formação discursiva da opinião e da vontade, a qual se realiza em formas de comunicação garantidas pelo direito. [...] É preciso criar não somente o sistema dos direitos, mas também a *linguagem* que permite à comunidade entender-se enquanto associação voluntária de membros *do direito* iguais e livres (HABERMAS, 1997, p. 146).

As liberdades subjetivas que cada pessoa possui garantem a sua autonomia, incluindo a liberdade comunicativa, que pode ser entendida como a possibilidade de agir orientada pelo entendimento, permitindo-se a assunção de posição diante da verbalização dos oponentes. Assim, para Habermas (1997):

Liberdade comunicativa só existe entre atores que desejam entender-se entre si sobre algo num enfoque performativo e que contam com tomadas de posição perante pretensões de validade reciprocamente levantadas. [...] Para alguém poder tomar uma posição, dizendo “sim” ou “não”, é preciso que o outro esteja disposto a fundamentar, caso se torne necessário, uma pretensão levantada através de atos de fala. Uma vez que os sujeitos que agem comunicativamente se dispõem a ligar a coordenação de seus planos de ação a um consentimento apoiado nas tomadas de posição recíprocas em relação a pretensões de validade e no reconhecimento dessas pretensões, somente contam os argumentos que podem ser aceitos *em comum* pelos partidos participantes. São respectivamente *os mesmos argumentos* que têm uma força racionalmente motivadora. No entanto, para um ator que toma as suas decisões em força da liberdade subjetiva, pouco importa se os argumentos que são decisivos *para ele*, também poderiam ser aceitos por outros. [...] A autonomia privada vai tão longe, que o sujeito de direito *não* precisa prestar contas, nem apresentar argumentos publicamente aceitáveis para seus planos de ação. Liberdades de ação subjetivas justificam a saída do agir comunicativo e a recusa de obrigações ilocucionárias; elas fundamentam uma privacidade que libera do peso da liberdade comunicativa atribuída e imputada reciprocamente (HABERMAS, 1997, p. 156).

A sociedade, formada por pessoas livres e autônomas, necessita da democracia como uma “soberania das práticas jurídicas de solidariedade no interior de uma organização qualquer”, pois a democracia não funciona se não for guiada pela solidariedade entre indivíduos diferentes. O controle jurídico exercido pelos membros da comunidade, por exemplo, através das manifestações sociais que denotam insurgência contra os atos das autoridades públicas, está baseado na ótica solidarista, e não individualista (FARIAS, 1998, p. 276-277).

A aceitação das reuniões de pessoas em prol de objetivos e ideais comuns, representada pelas manifestações sociais – desde que observados os pressupostos constitucionais –, concretiza a solidariedade e a própria democracia, irradiando-se a soberania popular.

### 3.3 LIBERDADE DE REUNIÃO: INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

O direito de reunião é previsto no rol de direitos fundamentais no inc. XVI do art. 5º da Constituição Federal, nos seguintes termos: “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.” Trata-se de uma norma de eficácia plena, que não prevê a edição de lei ou ato normativo para ser regulamentada. A noção de movimentação pacífica está inserida no próprio direito de livre reunião, o que implica reconhecer que a ausência de finalidade pacífica escapa à proteção constitucional.

O direito de associação pela reunião liga-se intimamente à liberdade de expressão e à democracia, pois a livre opinião pública é imprescindível para o controle do exercício do poder, conferindo a todos a possibilidade de ingressarem na vida pública e interferirem ativamente na formação da vontade política, “pressionando por uma variante de ação estatal”. Trata-se, pois, de um direito individual de exercício coletivo, sob a ótica de Mendes e Branco (2014).

Consoante Mendes e Branco (2014), o direito de reunião pressupõe um agrupamento de pessoas (elemento subjetivo) com o mínimo de coordenação (elemento formal), de modo que a aglomeração deve resultar de uma convocação prévia, visando a um determinado objetivo (elemento teleológico). Os participantes devem estar conscientes que integram a

reunião, expondo suas convicções ou apenas ouvindo as opiniões alheias. Ademais, o direito de reunião é passageiro, transitório (elemento temporal), pois, caso contrário, se configurará uma associação. A noção de reunião abrange tanto as manifestações estáticas, circunscritas a um espaço determinado, quanto as situações dinâmicas em que há deslocamento dos manifestantes por vias públicas (elemento espacial). Para merecer a proteção constitucional, deverá ser pacífica e sem armas, sejam de fogo, brancas, ou quaisquer instrumentos usados como meios de agressão (elemento objetivo). Para a doutrina constitucionalista:

Reunião pacífica é aquela que não se devota à conflagração física. A reunião não pacífica é “aquela na qual todos os seus participantes ou a grande maioria deles põem, com os seus atos, em perigo pessoas e bens alheios”. Isso pressupõe condutas dolosas, voltadas a romper a paz social. Não é violenta a reunião que atraia reação violenta de outrem. O direito de reunião não se descaracteriza se a violência que vem a ocorrer lhe é externa, sendo deflagrada por pessoas estranhas ao agrupamento (MENDES; BRANCO, 2014, p. 297).

Embora a doutrina ressalve que o direito de reunião não extrapolará os limites da proteção constitucional caso a violência seja exercida por terceiros estranhos à reunião, pensa-se que, se apenas um ou alguns dos membros da reunião agirem em abuso de direito, causando danos ou agressões a outrem, o direito também continuará assegurado caso a reunião tenha sido convocada para fins pacíficos, uma vez que tem caráter universal e não poderá ser desnaturado por condutas individuais de um ou de alguns integrantes.

O próprio texto constitucional é claro ao prever os limites à livre reunião, quais sejam: finalidade pacífica, prévio aviso à autoridade competente e ausência de frustração de outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local. O preceito, em sua redação, já demonstra que o Poder Público terá controle sobre as reuniões exercidas em locais públicos ao exigir prévia comunicação à autoridade competente, que, pautada pelos critérios de oportunidade e conveniência, exercerá o controle dos atos de manifestação coletiva sob o manto da supremacia do interesse público sobre o privado<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A doutrina administrativista classifica o interesse público em primário (imediate) e secundário (mediato). O primeiro é aquele inerente à coletividade em geral, ao passo que o segundo concretiza os interesses da própria Administração Pública para a consecução de seus objetivos. Pensamos que o controle sobre o direito de reunião poderia ser classificado como supremacia do interesse público primário no sentido de promover a liberdade de reunião como fim, e secundário se exercido para “calar” os cidadãos reunidos em busca de reivindicações ou de respostas do Poder Público.

Para Meirelles (2014), conveniência e oportunidade integram o âmbito da discricionariedade administrativa e conferem liberdade de ação ao administrador público, de acordo com os limites estabelecidos pela lei. Essa faculdade de como agir justifica-se pelo fato de que o administrador possui contato com a realidade e, por isso, tem condições de melhor apreciar os motivos de conveniência e oportunidade da prática de certos atos, que seria impossível ao legislador prefixar com justiça e acerto na lei, a qual tem natureza geral e abstrata. A atividade discricionária é vinculada externamente pelo ordenamento jurídico, que norteia toda a atividade administrativa, e também internamente em relação às exigências do bem comum e da moralidade da instituição administrativa (MEIRELLES, 2014).

O prévio aviso permite que a Administração Pública se oponha à reunião caso verifique algum conflito com outros valores constitucionais assegurados. Porém, se não encontrar motivo que impeça a reunião, não lhe caberá ditar nenhum ato de concordância, eis que tal direito não depende de consentimento do Poder Público. O aviso prévio deve servir para que a Administração adote medidas necessárias para a viabilização do direito, como, por exemplo, assegurar o tráfego de pessoas e de veículos no espaço e garantir a segurança pública (MENDES; BRANCO, 2014).

Nesse sentido, Sarmiento (2006) aponta que, muitas vezes, inexistirá conflito, que parece estar presente se o interesse público é identificado de forma incorreta. Cita, como exemplo, uma situação em que o Poder Público quisesse proibir uma manifestação no centro de uma metrópole ao argumento de que comprometeria o trânsito das vias mais importantes. Ressalta que a maioria das pessoas daquela comunidade poderia até apoiar a medida por não se identificar politicamente com os objetivos da reunião e sentir-se realmente prejudicada pelo comprometimento do trânsito; porém, a leitura mais adequada do interesse público seria aquela que privilegiasse, em primeiro lugar, não as conveniências do trânsito, e sim a relevância do exercício da liberdade de reunião para o bom funcionamento de uma sociedade democrática. Conclui, assim, afirmando que não existiria conflito, e sim convergência entre os interesses público e privado (SARMENTO, 2006).

Recentemente, em outubro de 2015, no julgamento do Recurso Extraordinário RE 806.339 (STF, 2014), o STF entendeu pela repercussão geral da expressão “prévio aviso à autoridade competente”. O Relator consignou a existência de repercussão geral a reclamar o pronunciamento do STF para definir as “balizas no tocante à exigência do prévio aviso à autoridade competente, como pressuposto para o legítimo exercício da liberdade de reunião, direito ligado à manifestação de pensamento e à participação dos cidadãos na vida política do Estado”. No caso concreto, várias entidades planejaram e realizaram manifestação, de caráter

político, na Rodovia BR 101, sem prévio aviso às autoridades federais. As entidades alegaram que a reunião deveria ser viabilizada para permitir o livre exercício do direito à liberdade de expressão. Ressaltaram não competir ao Poder Executivo qualquer forma de avaliação da conveniência da associação de pessoas em locais públicos e que a presença da Polícia Rodoviária Federal comprovava a ciência da União sobre a manifestação.

Em seu voto, o Ministro Relator Marco Aurélio consignou que, diante da possível colisão, devem ser ponderados os princípios da livre reunião e da livre locomoção (inc. XV do art. 5º). Entendeu que o direito de reunião não é absoluto, exigindo o prévio aviso para que as autoridades examinem a conveniência e a oportunidade do local para não inviabilizar a locomoção e a continuidade dos serviços públicos.

Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.274 (STF, 2011), proposta pela Procuradoria Geral da República e julgada procedente em 23 de novembro de 2011, fundamentava-se no sentido de que a proibição de debates públicos sobre a legalização das drogas feria a liberdade de imprensa (art. 5º, inc. IV e IX, e art. 220, da Constituição Federal) e de reunião. À unanimidade, foi julgada procedente e conferiu interpretação conforme a Constituição, declarando a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do dispositivo previsto no § 3º do art. 33 da Lei nº 11.343 (BRASIL, 2006). Excluiu qualquer interpretação que acarrete a vedação de “manifestações e debates públicos acerca da descriminalização ou legalização do uso de drogas ou de qualquer substância que leve o ser humano ao entorpecimento episódico, ou então viciado, das suas faculdades psicofísicas”. A Advocacia-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação de natureza abstrata à alegação de que “não há o crime descrito no art. 33, § 2º, da Lei de Drogas quando o que se pretende é discutir uma política pública, razão pela qual a defesa pública da legalização das drogas, inclusive através de manifestações e eventos públicos, não pode ser tipificada nesse dispositivo”.

O voto do Relator asseverou que o dispositivo constitucional que consagra a liberdade de reunião não exclui ninguém de sua esfera ao se utilizar do pronome “todos”, definindo o direito de reunião como a “faculdade de encontro corporal ou junção física com outras pessoas naturais, a céu aberto ou em via pública, com a particularidade de ser um direito individual de exercício coletivo (ninguém se reúne sozinho ou apenas consigo mesmo)”. Mais ainda, conferiu ao direito de reunião um “conteúdo elástico”, não restrito a certos temas, e de caráter instrumental (“direito-meio”), que não pode ser censurado previamente, sob pena de prejudicar os “direitos-fim” dele decorrentes, como o direito à informação e o direito à manifestação do pensamento. Expôs que “pensamento, expressão, informação e

comunicação” têm matriz constitucional e podem ser plenamente exercidos em atos públicos, a exemplo dos comícios e passeatas.

Atentou para o fato de que vivemos em uma sociedade de informação e comunicação, nessa ordem, “em que o ser humano primeiro se informa para se comunicar melhor com os seus semelhantes”. Assim, o direito de reunião pode ser visto como especial veículo de perquirição de informação para uma consciente tomada de posição comunicacional. Consignou que “reunião pacífica” remete ao próprio preâmbulo da Constituição, que prevê a “solução pacífica das controvérsias” como a base de “uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”, “donde se concluir que a única vedação constitucional, na matéria, direciona-se para uma reunião cuja base de inspiração e termos de convocação revelem propósitos e métodos de violência física, armada ou beligerante”.

Logo, na hermenêutica do STF externada pela ADI 4.274, a liberdade de reunião será plena se convocada com propósitos pacíficos.

Acredita-se, portanto, que os excessos como violência e agressões causadas por participantes de movimentos coletivos que se desviarem desse objetivo não desnaturarão a proteção ao direito fundamental. Os atos ilícitos porventura praticados por um ou alguns dos membros de uma manifestação social somente a eles poderão ser imputados, de modo que os indivíduos infratores deverão, pessoalmente, sofrer as consequências dos comportamentos desviados da finalidade pacífica da reunião.

No julgamento da ADI 4.274 (STF, 2011), destacou-se, ainda, que o debate público não pode ser confundido com a própria criminalização da conduta, pois, do contrário, as normas penais estarão predestinadas à perpetuidade, “incompatível com o dinamismo e com a diversidade tanto cultural quanto política (pluralismo) da sociedade democrática em que vivemos”:

Sociedade em que a liberdade de expressão é a maior expressão da liberdade. E o fato é que sem pensamento crítico não há descondicionalidade mental ou o necessário descarte das pré-compreensões. Pré-compreensões que muitas vezes desembocam nos preconceitos que tanto anuviam e embrutecem os nossos sentimentos. Pelo que a coletivização do senso crítico ou do direito à crítica de instituições, pessoas e institutos é de ser estimulada como expressão de cidadania e forma de procura da essência ou da verdade das coisas. Quero dizer: só o pensamento crítico é libertador ou emancipatório, por ser eminentemente analítico, e o certo é que, sem análise crítica da realidade, deixa-se de ter compromisso com a verdade objetiva de tudo que acontece dentro do indivíduo e ao seu redor. Logo: sem o pensamento crítico, ficamos condenados a gravitar na órbita de conceitos extraídos não da realidade, mas impostos a ela, realidade, a ferro e fogo de uma mente voluntarista, ou sectária, ou supersticiosa, ou obscurantista, ou industriada, ou totalmente impermeável ao novo, quando não voluntarista, sectária, supersticiosa,

obscurantista, industriada e fechada para o novo, tudo ao mesmo tempo. Sendo inquestionavelmente certo que essa postura crítico-emancipatória do espírito é tanto mais tonificada quanto exercitada gregariamente, conjuntamente, enturmadamente. Sem falar que o direito de reunião, assim constitucionalmente exercitado a céu aberto e/ou em praça pública, tonificações dos princípios conteúdos da nossa e de toda democracia que se pretende moderna: o pluralismo e a transparência. O que já significa reconhecer aos espaços públicos baldios o seu clássico vínculo de funcionalidade com a democracia direta, tal como vivenciavam os antigos atenienses na ágora. Donde a conhecida música popular do poeta-cantor Caetano Veloso: a Praça Castro Alves é do povo como o céu é do avião (STF, 2011).

No caso em questão, registrou o STF que a necessidade de “prévio aviso à autoridade competente” decorre do direito de reunião de outras pessoas no mesmo local e, portanto, do próprio direito.

O Ministro Carlos Ayres Brito, relator da ADI 4.274, ressaltou que o direito de reunião é cláusula pétrea por decorrer da dignidade da pessoa humana:

[...] A dignidade da pessoa humana alcança também a dimensão da conjunção humana de esforços, de inteligências, de energias, de ideias e de ideais, exatamente porque tal interação é de molde a concretizar com mais eficácia ainda o princípio daquela inata dignidade. Com suas naturais e robustas projeções no campo da cidadania, sabido que cidadania é qualidade do cidadão, e cidadão é o ativo habitante da cidade, naquele sentido de Cidade-Estado, que não é centro senão o da originária pólis grega. Esse espaço aberto de primárias relações jurídicas entre governados e governantes, tão presentes no encarecido direito de reunião (STF, 2011).

O STF, mais precisamente o Ministro Luiz Fux, atentou para o fato de que a “agenda” social deve ser criada pela própria sociedade, e não pelas autoridades públicas.

Já o Ministro Gilmar Mendes asseverou que, em vários ordenamentos constitucionais, ao contrário do Brasil, há previsão de leis que regulam a liberdade de reunião a céu aberto, principalmente diante dos conflitos que podem surgir (a exemplo dos tumultos), de modo que o direito de reunião provocará desdobramentos; logo, o prévio aviso à autoridade, única condição imposta pela Constituição, é fundamental para fins de definição do local e, certamente, para a tomada de medidas ligadas não só ao poder de polícia, mas à própria segurança dos manifestantes e às questões de deslocamento. Levantou a seguinte questão: se seria possível, no exercício da liberdade de reunião, que um grupo defendesse a descriminalização da pedofilia, se seria aceitável, ou não, alguma manifestação coletiva nesse sentido.

Diante do questionamento, o Ministro Celso de Mello respondeu que as ideias não podem ser temidas e nem reprimidas e que nada impede que grupos minoritários se reúnam pública e pacificamente para sugerir, tratando-se da gravíssima questão da pedofilia, soluções alternativas que não somente aquelas de natureza penal. Ressaltou que as ideias podem ser conflitantes com o pensamento majoritário, mas que constituem expressão de suas convicções e são suscetíveis de circulação em espaços públicos, pois “as ideias devem ser combatidas com ideias e não sufocadas pelo exercício opressivo do poder estatal ou pela intolerância de grupos hegemônicos”. Alguns ministros discordaram ao argumento de que permitir uma manifestação sobre a descriminalização da pedofilia feriria outros princípios, como os da proporcionalidade e da razoabilidade.

O Ministro Celso de Mello consignou que não se pode admitir que o direito de reunião e o direito de livre expressão fiquem condicionados a conceitos impostos pelas autoridades públicas e pelas leis, que são essencialmente revogáveis.

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes elucidou que a liberdade de expressão não pode ser dissociada da liberdade de reunião, eis que esta funcionaliza aquela, já que as “pessoas reunidas expressam uma dada concepção num dado espaço aberto”.

Pensa-se que o intuito do constituinte, ao exigir a prévia comunicação à autoridade competente, pode não ter sido somente o de assegurar o direito de reunião de outras pessoas no mesmo local, até porque a própria redação prevê condicionantes em separado ao seu livre exercício, quais sejam, “desde que não se frustrate outra reunião convocada para o mesmo local” e “mediante prévio aviso à autoridade competente”.

Deve-se lembrar da exegese segundo a qual o “prévio aviso à autoridade competente” não deixa de ser uma forma de controle, ainda que indireto, do Poder Público sobre a liberdade de expressão e de manifestação dos indivíduos, já que, pautado pela oportunidade e pela conveniência (discricionariedade), pode negar o direito à reunião sob a mera alegação de que ofenderia o interesse público.

Afinal, o princípio implícito da supremacia do interesse público sobre o privado, norteador do regime jurídico administrativo, justifica uma série de prerrogativas da Administração Pública na qualidade de guardião dos interesses coletivos. Daí decorre a verticalidade das relações travadas entre a Administração Pública e administrados, caracterizada pelo natural desequilíbrio.

Para Mello (2014), o interesse público primário é aquele que se refere à sociedade como um todo, e só ele é legítimo e pode ser validamente objetivado, pois se configura como interesse que a lei consagra e entrega à confiança do Estado como representante da



coletividade. É diferente, portanto, do interesse secundário da Administração Pública, atinente ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, ou seja, a interesses internos no gerenciamento das atividades administrativas e que só poderá ser validamente perseguido se coincidente com o interesse público primário.

Não se trata de defender a ideia de que a Administração Pública não pode agir conforme suas convicções, até porque outros interesses e princípios devem ser igualmente respeitados, como a supremacia do interesse público e a continuidade do serviço público. Todavia, caso o direito de reunião seja negado, as autoridades públicas deverão motivar fundamentadamente o ato a fim de permitir seu questionamento e sua impugnação, evitando-se que arbitrariedades impeçam a concretização dos direitos à livre expressão e à livre reunião.

## **4 O TRATAMENTO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO PELOS TRIBUNAIS: ALGUNS CASOS EXEMPLIFICATIVOS**

### 4.1 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) é um sistema regional de proteção e defesa dos direitos humanos e propugnador da ideia de que o indivíduo pode pleitear a tutela de seus direitos no plano internacional. É composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte I.D.H.), tendo se originado no contexto da evolução pós-guerra do direito internacional e em complementação ao Sistema Universal de Proteção que começou a ser erguido com a Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948)<sup>8</sup>.

A Constituição Federal de 1988 já previa no art. 7º do ADCT que “o Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”. Apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) em 25.9.1992, apenas 6 anos depois, em 10.12.1998, reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Corte I.D.H já proferiu mais de 160 sentenças em casos distintos, vinculativas a todos os países seguidores da Convenção. Nesse sentido, é de extrema importância analisar o entendimento do referido órgão acerca da liberdade de expressão.

---

<sup>8</sup> A Declaração da ONU representa um marco no desenvolvimento dos direitos humanos. Desde a sua adoção, em 1948, foi traduzida para mais de 360 idiomas e inspirou as Constituições de muitos Estados e democracias recentes. O inteiro teor do documento pode ser obtido em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso: 14 nov. 2016.

4.1.1 Corte I.D.H., Parecer Consultivo 5/85 de 13.11.1985: O Registro Profissional Obrigatório dos Jornalistas (arts. 13 e 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), solicitado pelo Governo da Costa Rica

De início, cumpre dizer que a Corte considera a liberdade de expressão uma “pedra angular da própria existência de uma sociedade democrática”, sendo indispensável para a formação da opinião pública. É interpretada como *conditio sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais e, em geral, quem deseje influir sobre a coletividade, possa se desenvolver plenamente, pois uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre (CORTE I.D.H., 1985).

O Governo da Costa Rica solicitou à Corte um Parecer Consultivo sobre a interpretação dos arts. 13 e 29 da Convenção em relação ao registro profissional obrigatório de jornalistas para o exercício da difusão de informações, e também sobre a compatibilidade da Lei nº 4.420, que prevê o registro profissional obrigatório de seus membros para exercer o jornalismo. Os dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos atinentes à questão possuem a seguinte redação:

Artigo 13. Liberdade de pensamento e 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 ideias 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.
3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.
4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.
5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência (CORTE I.D.H., 1985, p. 6).

### Artigo 29. Normas de interpretação

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

- a. permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;
- b. limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;
- c. excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e
- d. excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza (CORTE I.D.H., 1985, p. 7).

O art. 13 estabelece que a liberdade de pensamento e de expressão abrange a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, por qualquer meio ou processo de sua escolha. Não se refere a apenas ao direito de se expressar livremente, de difundir suas opiniões, mas também de buscar e receber ideias, quaisquer que sejam, de modo que a restrição arbitrária à liberdade de expressão não fere apenas o direito individual daquele que está sendo dela privado, mas também o direito de todos receberem informações e ideias. Ou seja, a liberdade de expressão é um direito de cada indivíduo que gera reflexos na seara coletiva, pois todos tem o direito de receber qualquer informação e conhecer a difusão do pensamento alheio (CORTE I.D.H., 1985).

Em seu aspecto individual, a liberdade de expressão compreende a faculdade de utilizar qualquer meio para exteriorizar o pensamento, a fim de chegar ao conhecimento dos outros, indo além da fala e da escrita. O intuito da Convenção, ao estabelecer que qualquer processo é válido na difusão de opiniões e ideias, pressupõe que conhecimento e informação são indivisíveis, fazendo crer que a restrição dos veículos de divulgação limita o direito de se expressar livremente. Por sua vez, em sua dimensão coletiva, a liberdade de expressão é o instrumento para o intercâmbio de ideias e informações e para a comunicação entre os seres humanos, pois o conhecimento da opinião alheia ou da informação de que os outros dispõem contribui para a formação da própria opinião. Ambas as dimensões (individual e coletiva) da liberdade de expressão devem ser garantidas simultaneamente, pois não faria sentido invocar o direito da sociedade de ter acesso às opiniões alheias para embasar um regime de censura previa, como também seria inadmissível que, ao fundamento de difundir ideias e informações, fossem formados monopólios públicos ou privados sobre os veículos de comunicação em massa para tentar submeter a opinião pública a determinados pontos de vista (CORTE I.D.H., 1985).

Assim, o direito à liberdade de expressão é ínsito à premissa de que os meios de comunicação social devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, de modo que nenhum

individuo ou grupo fique à margem de tais meios, a fim de que realmente sejam instrumentos da livre difusão de ideias, e não veículos para restringi-la. Os meios de comunicação social tem a função de materializar o livre exercício da liberdade de expressão, daí a importância de sua diversidade e pluralidade (CORTE I.D.H., 1985).

As restrições à liberdade de expressão e aos veículos de comunicação serão lícitas e legítimas na medida em que se enquadrarem no item 13.2 da Convenção e, do contrário, haverá infração ao acordo internacional. Tais restrições devem seguir alguns requisitos de forma (meios como se manifestam) e de mérito (legitimidade dos fins que as restrições pretendem alcançar) (CORTE I.D.H., 1985).

Segundo o art. 13.2, a liberdade de expressão não pode se sujeitar à censura predecessora e a medidas de controle preventivo, mas sim à responsabilização ulterior nos termos de lei prévia, caso haja desrespeito a direitos ou à reputação de outras pessoas, ou risco à segurança nacional, à ordem pública, à saúde ou à moral públicas. A vedação da censura prévia é restringida pelo item 13.4, que trata da regulação do acesso de crianças e adolescentes a espetáculos públicos, a fim de prevenir eventual abuso da liberdade de expressão. Nesta matéria toda medida preventiva significa, inevitavelmente, prejuízo da liberdade garantida pela Convenção (CORTE I.D.H., 1985).

A responsabilização por eventuais abusos do direito à liberdade de expressão deverá obedecer aos seguintes requisitos: fundamentos necessários e taxativos de responsabilidade estabelecidos previamente por lei e legitimidade dos fins perseguidos para garantir a responsabilização. Significa dizer: a lei estabelecerá as restrições à liberdade de informação e somente para alcançar os fins previstos na própria Convenção, que, em seu Preâmbulo, expõe que os Estados signatários afirmam “seu propósito de consolidar, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem” (CORTE I.D.H., 1985, p. 13-14).

Neste ponto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos compara o art. 13 ao art. 10 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e ao art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Depreende-se, assim, que as exigências da democracia devem orientar a interpretação da Convenção, até mesmo para preservar o funcionamento das instituições democráticas (CORTE I.D.H., 1985).

Conquanto o Brasil não seja signatário da Convenção Europeia, observa-se que o art. 10 prevê mais restrições que o art. 13 da Convenção Americana, pois sujeita a liberdade de expressão a limites estabelecidos pela segurança nacional, pela integridade territorial ou segurança pública, pela defesa da ordem e prevenção do crime, pela proteção da saúde ou da

moral, pela proteção da honra ou dos direitos de outrem, visando impedir a divulgação de informações confidenciais, ou a garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial, segundo o item 10.2. Já o art. 19 do Pacto, elaborado em 1966, não proíbe expressamente a censura prévia. Nesse sentido, destaca-se:

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos, ao interpretar o art. 10 da Convenção Europeia, concluiu que a expressão “necessárias” não é sinônimo de “indispensáveis” e implica a “existência de uma” necessidade social “imperiosa”, de modo que, para que uma restrição seja “necessária”, não é suficiente demonstrar que seja “útil”, “razoável” ou “oportuna” (Eur. Court H.R., *The Sunday Times Case, judgment of 26 April 1979*, Série A N. 30, par. 59, págs. 35-36). Essa conclusão, que é igualmente aplicável à Convenção Americana, sugere que a “necessidade” e, desse modo, a legalidade das restrições à liberdade de expressão fundamentadas no art. 13.2, dependerá de que estejam orientadas a satisfazer um interesse público imperativo. Entre várias opções para alcançar esse objetivo deve-se escolher aquela que restrinja em menor medida o direito protegido. Dado esse padrão, não é suficiente que se demonstre, por exemplo, que a lei cumpre um propósito útil ou oportuno; para que as restrições sejam compatíveis com a Convenção devem ser justificadas de acordo com objetivos coletivos que, por sua importância, preponderem claramente sobre a necessidade social do pleno gozo do direito que o art. 13 garante e não limitem mais que o estritamente necessário o direito protegido no art. 13. Isto é, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e ajustar-se estritamente ao alcance desse objetivo legítimo. (*The Sunday Times case, supra*, par. N. 62, pag. 38; ver também Eur. Court H.R., *Barthold judgment of 25 March 1985*. Série A N. 90, par. 59, pag. 26) (CORTE I.D.H., 1985, p. 11-12).

Percebe-se que o entendimento do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que também pode ser aplicado ao contexto do art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, indica que não basta que a lei restritiva da liberdade de expressão seja proporcional e razoável. A lei restritiva deve, além disso, ser pautada pelo interesse público de pleno exercício do direito, de modo que não ultrapasse o necessário para garantir o seu legítimo exercício.

O art. 13.2 deve ser interpretado em consonância com o art. 13.3, segundo o qual os meios indiretos não podem restringir a liberdade de expressão, como ocorre quando há abuso do controle oficial ou particular da comunicação social exercido sobre “papel de imprensa, as frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões”.

O art. 13.3, portanto, assegura que não só o Estado não restrinja além do necessário para o exercício pleno do direito, mas também que os particulares não controlem

indevidamente os veículos de comunicação social que permitem a difusão de ideias e opiniões, a exemplo do que se verifica com a existência de monopólios ou oligopólios na propriedade dos meios de comunicação (CORTE I.D.H., 1985).

O art. 13 poderá ser desrespeitado de diversas maneiras, suprimindo a liberdade de expressão ou limitando-a indevidamente, além do necessário. De acordo com a Corte, quando o Poder Público estabelece meios para impedir a livre circulação de ideias, informações e opiniões, como a censura prévia, o confisco e a vedação de determinadas publicações, condiciona a livre expressão ao controle governamental. Viola, assim, tanto a liberdade de expressão no aspecto individual (direito de se expressar livremente) quanto no aspecto coletivo, pois impede que os outros tenham acesso a opiniões alheias, em afronta à própria democracia. Considera contrário à Convenção qualquer ato do Poder Público que implique restrição às faculdades de buscar, receber e difundir informações, independentemente de tais limitações beneficiarem ou não o Estado (CORTE I.D.H., 1985).

#### 4.1.2 Sentença de mérito prolatada em 19.9.2006 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Claude Reyes e outros Vs. Chile

Tal demanda, submetida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos à apreciação da Corte, refere-se a fatos ocorridos entre maio e agosto de 1998, segundo os quais o Estado do Chile teria se negado a fornecer a três indivíduos (Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola e Arturo Longton Guerrero) informações acerca de uma empresa e de um projeto de desflorestamento que seria realizado no país e poderia ser prejudicial ao meio ambiente.

Ao encaminhar a questão à apreciação da Corte, a Comissão afirmou que a negativa de informações se fez de maneira injustificada e não foram adotados os meios estabelecidos para garantir o acesso à informação pública, além de não ter sido concedido um recurso judicial efetivo para impugnar a violação do acesso à informação. Alegou-se violação aos art. 25 (direito à proteção judicial) e 13 (liberdade de pensamento e de expressão) (CORTE I.D.H., 2006).

Realizada a instrução probatória, que englobou declarações testemunhais e pareceres periciais (CORTE I.D.H., 2006), restou comprovada a existência de um “Regulamento sobre o Segredo ou Reserva dos Atos e Documentos da Administração do Estado”, publicado no

Chile em maio de 2001 pelo Decreto Supremo 26. Esse regulamento, derogado pelo Decreto 134 de 2005, dispunha que os órgãos administrativos deveriam entregar a informação requerida pertinente a atos ou documentos essenciais (“de sustento”) ou complementares (“complemento direto ou essencial”). Estabelecia, ao lado da publicidade dos relatórios de empresas privadas de utilidade pública, que a declaração de reserva ou de segredo dependia de decisão fundamentada, além de prever que somente poderiam ser declarados secretos ou reservados os atos e documentos cuja divulgação pudesse afetar o interesse público ou privado dos administrados (CORTE I.D.H., 2006). A partir do Decreto 134 de 2005, embasado no art. 8 da Constituição chilena, são considerados públicos todos os atos e decisões dos órgãos do Estado, bem como seus fundamentos e procedimentos que utilizem, de modo que só uma lei de quórum qualificado poderá estabelecer a reserva ou o segredo em hipóteses nas quais a publicidade afetar as atividades do órgão, os direitos das pessoas ou a segurança e o interesse nacional (CORTE I.D.H., 2006).

Ao analisar as alegações da Comissão, dos representantes das vítimas e do Estado, a Corte avaliou que o direito previsto no art. 13 da Convenção não garante apenas a livre expressão do próprio pensamento, mas também a busca, o recebimento e a difusão de informações e ideias de qualquer natureza. Nesse sentido, o Estado possui a obrigação positiva de fornecer informações ou de se manifestar de forma fundamentada quando restringi-la. O direito à busca da informação não depende de justificativa, tampouco de prova do interesse do seu titular para ser exercido (CORTE I.D.H., 2006).

Na avaliação da Corte, o acesso à informação pública é um requisito imprescindível para o funcionamento da democracia participativa e para a boa gestão administrativa, pois garante maior transparência (CORTE I.D.H., 2006), e controle da gerência estatal, permitindo que as pessoas questionem as condutas públicas e haja responsabilização dos funcionários. A opinião pública fomenta a gestão democrática e só encontra espaço a partir da divulgação das informações pelo Poder Público, em concretização ao princípio da máxima divulgação (CORTE I.D.H., 2006).

A Corte ressalva que o direito à informação pode sofrer restrições previamente determinadas em lei “de interesse geral” (adotada em função do “bem comum”, por razões de ordem pública) a fim de evitar o arbítrio estatal, a exemplo das reservas do art. 13.2 da Convenção. Entre as várias opções, deve-se escolher aquela menos restritiva, devendo ser proporcional ao interesse que a justifica, de modo que interfira o mínimo possível no efetivo exercício do direito (CORTE I.D.H., 2006).



Ao final, ponderou que a prestação parcial da informação pelo Estado, que não entregou 3 dos 7 tópicos requeridos (CORTE I.D.H., 2006), afrontou o art. 13 da Convenção, pois ao não receberem a resposta completa e nem mesmo a motivação da negativa, as vítimas foram impossibilitadas de exercer o controle da gestão pública.

#### 4.1.3 Precedente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, oriundo da 5ª Turma Especializada, na ação popular 2004.51.01.005976-6

Rio de Janeiro, 2004. Notícias de irregularidades administrativas e perseguições políticas contra alunos e professores, praticadas, à época, pelo diretor da Faculdade de Direito da UFRJ, motivaram os alunos a organizar manifestação estudantil reivindicando a sua saída do cargo. Divulgava-se que o então diretor contratava professores substitutos em detrimento da homologação de concurso público já realizado e que praticava atos de improbidade administrativa e de nepotismo, descumprindo ordens judiciais e censurando arbitrariamente alunos e professores, o que acarretou a insatisfação da comunidade acadêmica e a deflagração de movimento estudantil organizado pelo Centro Acadêmico Cândido de Oliveira (CACO).

Os alunos, no exercício do livre direito de expressão e manifestação, ocuparam as dependências da faculdade e o gabinete da diretoria visando à adoção de medidas efetivas para corrigir as falhas ocasionadas pela administração, o que acarretou a insatisfação de alguns membros do corpo docente, que solicitaram o auxílio da Polícia Federal para retirarem, à força, os estudantes do gabinete. A partir da convocação das forças policiais, o pró-reitor de graduação da UFRJ redigiu um documento autorizando a permanência dos estudantes no prédio e requerendo a saída dos membros da Polícia Federal.

Nesse cenário, foi ajuizada uma ação popular perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro, almejando a anulação do documento emanado do pró-reitor que autorizou a permanência dos alunos no prédio – no processo, chamado de ato administrativo – e pugnando pela condenação em perdas e danos decorrentes de prejuízos não calculados, causados ao patrimônio público.

A inicial da ação relatou que o CACO e o Sindicato dos Trabalhadores da UFRJ agiram ilegalmente, com desvio de finalidade e em ofensa à moralidade administrativa, pois teriam se valido de violência ao ocuparem e permanecerem no gabinete da diretoria, e que os

estudantes ligados ao centro acadêmico tiveram suporte do sindicato, que lhes teria fornecido água, comida e colchonetes.

Em 1ª instância, o juízo declarou a nulidade do ato administrativo que teria permitido a instalação dos alunos no gabinete da direção, sob o fundamento de que, embora sem comprovação de autorização verbal que teria permitido a ocupação, o documento subscrito pelo pró-reitor teria caracterizado os alunos como invasores. Pronunciou a ilegalidade do objeto do documento que teria favorecido a depredação do patrimônio da universidade e consignou que os direitos à livre manifestação e à reunião devem ser exercidos sem abusos e sem acarretarem ilegalidades. Imputou a responsabilidade pela depredação dos bens públicos aos estudantes, representados pelo CACO, e ao pró-reitor da UFRJ, condenando-os ao pagamento de indenização por danos materiais, além das demais despesas processuais.

A decisão monocrática foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que concluiu não ter havido ato administrativo ilegal e, por conseguinte, rejeitou o pedido de condenação em perdas e danos. O relator, ao proferir voto acompanhado pela totalidade dos membros da 5ª Turma Especializada, entendeu que o ato redigido, que autorizou a permanência dos alunos nas dependências da universidade e solicitou a retirada das forças policiais, visava permitir uma manifestação pacífica, cabendo prova de eventual vício ao autor da ação popular, que não logrou êxito em fazê-lo. Expôs que o desvio de finalidade pública e a imoralidade denotam elementos subjetivos que não podem ser presumidos. Abalizando-se na doutrina de Meirelles (2014), exteriorizou que o conceito vago de “imoralidade” deixa a Administração “à mercê do sabor variável e influenciável da opinião pública e dos humores políticos”, não sendo razoável admitir que qualquer cidadão conteste a validade de um ato administrativo, praticado por agente competente e de acordo com a lei, com base apenas na noção abstrata de “imoralidade”.

Colacionou trecho de voto proferido pelo Plenário do STF no julgamento da ADPF 187<sup>9</sup>, explicitando que a Constituição Federal consagra duas liberdades individuais fundamentais: o direito de reunião (liberdade-meio) e a livre expressão do pensamento (liberdade-fim), sendo a primeira uma condição preexistente à participação ativa dos indivíduos no processo político e na tomada das decisões públicas. Asseverou que o próprio STF entendeu que da liberdade de manifestação decorrem os direitos de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias, sendo lícitas as reuniões realizadas em espaços públicos ou privados com o fim de reivindicar melhorias ou criticar modelos em vigor, não

---

<sup>9</sup> O inteiro teor está disponível em: <<http://bit.ly/2fcaKs6>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

sendo legítimas as supressões e frustrações do direito de reunião e de expressão, sob pena de desfiguração da democracia constitucional.

O colegiado salientou que a livre manifestação não é um direito absoluto e os abusos devem ser punidos na medida em que for apurada a responsabilidade dos infratores, o que não ocorreu em relação aos estudantes representados pelo CACO e ao pró-reitor que autorizou a permanência da manifestação no prédio da universidade. Entendeu que o documento foi emitido pelo pró-reitor após os alunos já estarem ocupando o gabinete e que, da sua leitura, não se presumiria nenhum convite para a invasão da universidade e para a propagação de danos ao patrimônio público, mas sim de “resguardá-lo diante da iminência de um provável confronto entre os alunos, os policiais federais e as autoridades publicas que lá se encontravam”.

O voto elucidou, ainda, que poderia se cogitar a prática de ato inválido, a demandar indenização por perdas e danos, caso comprovada autorização ou ordem, proferida pelo pró-reitor ou por outra autoridade administrativa, para a depredação do prédio, o que não ocorreu no processo. Considerada legal a manifestação volitiva do pró-reitor, a Turma concluiu por prejudicado o pedido de perdas e danos.

Chama-se a atenção, aqui, para o fato de o Tribunal da 2ª Região ter ressaltado a inviabilidade de, mesmo na ocorrência de danos, responsabilizar-se diretamente o CACO, sob o fundamento de que “a associação de estudantes, organizada na forma de diretório acadêmico, embora pessoa jurídica com legitimidade e capacidade para representar seus membros nos interesses da categoria, não tem autorização para, em sentido contrário, responder diretamente por prejuízos decorrentes de movimentos deflagrados por seus integrantes, até mesmo porque podem existir conflitos *interna corporis*”. O voto citou, ainda, importante precedente oriundo do Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual, além de diferenciar, de forma expressa, as personalidades jurídicas da agremiação esportiva e de seus componentes, consignou que o fato de alguns indivíduos portarem vestimentas com os símbolos ou o nome do diretório acadêmico não significa que sejam seus integrantes:

[...] os agressores não foram identificados. O fato de estarem portando vestimentas contendo o nome e o símbolo da agremiação, por si, não implica que sejam seus associados [...]. E não restou demonstrado, de forma clara e objetiva, que a co-ré incentive ou permita que seus associados pratiquem atos de violência ou intolerância [...]. Nesse contexto, não se vislumbra nexo de causalidade entre ação ou omissão da co-ré e o evento danoso, afastando-se a responsabilidade civil (TJSP, 2012).

Ademais, o relator exarou que as pessoas jurídicas possuem existência própria e distinta dos membros que as compõem, razão por que não se confundem, observando que a regra da autonomia da pessoa coletiva pode afastada em casos pontuais e concretos. Concluiu que responsabilizar pessoalmente o CACO, diretório acadêmico constituído para fins não econômicos, por condutas danosas de eventuais membros, significaria um verdadeiro entrave ao princípio da liberdade de associação garantido pelo art. 5º, XVII, XVII e XXI da Constituição Federal, pois:

[...] restringiria sua motivação para pleitear melhoras para os seus representados. Se os membros da coletividade não puderem ter efetivo acesso a entidades associativas em uma sociedade em que há inúmeros interesses econômicos e sociais contrapostos, até mesmo os direitos de livre manifestação do pensamento e de reunião acabarão sendo sacrificados, posto que os indivíduos, isolados, encontram diversos óbices para serem ouvidos. É preciso, assim, evitar a penalização da pessoa jurídica se não ficar comprovada sua participação ativa na origem dos prejuízos, sobretudo considerando que através dela é que certos grupos – no caso, os estudantes da UFRJ – são efetivamente representados perante os órgãos públicos.

Tal decisão colegiada delimitou o âmbito de responsabilização da pessoa jurídica, que possui personalidade jurídica distinta dos indivíduos que a integram, não lhe cabendo, regra geral, a imputação de atos ilícitos praticados integrantes que agem com abuso de direito.

#### 4.2 AS OCUPAÇÕES ESTUDANTIS DE ESCOLAS E UNIVERSIDADES

Em 2015, o então governador do Estado de São Paulo anunciou o fechamento de mais de 90 escolas, em uma proposta de reorganização do ensino estadual, que afetaria mais de 300.000 alunos (TOLEDO, 2015). Tal medida ocasionou protestos estudantis e mais de 200 escolas foram ocupadas como forma de manifestação contra o ato público, fazendo com que o governador desistisse da sua implementação.

No julgamento do agravo de instrumento 2243232-25.2015.8.26.0000 (TJSP, 2015), interposto pelo Estado de São Paulo em face da Defensoria Pública e do Sindicato dos Professores de Ensino Oficial do Estado de São Paulo, a 7ª Câmara de Direito Público

indeferiu a liminar postulada ao negar o pedido de reintegração de posse dos prédios sede de duas escolas públicas estaduais.

O relator, desembargador Coimbra Schmidt, consignou que os movimentos pela ocupação estão assegurados pelo direito de reunião insculpido no art. 5º, XVI, da Constituição Federal, englobado também pelos arts. 19 e 21 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e objetivam a revisão do ato divulgado pelo governador, não submetido previamente à discussão da comunidade e descumprindo, assim, o art. 14 da Lei nº 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996). Destacou que foi constatado o envolvimento da comunidade na controvérsia e o intento dos estudantes em discuti-la com seriedade, “desiderato este que, a uma primeira reflexão, dificilmente seria obtido via da proposta então apresentada pelo Senhor Secretário de Estado da Educação”.

O desembargador expôs, ainda, que não se vislumbrou o *animus possidendi* que acarretaria o tratamento possessório da matéria, e sim “expressões de desobediência civil frente à autêntica violência cívica de que se consideram vítimas os manifestantes”. Considerou inexistir condições para a desocupação forçada das escolas, pelo contrário, que a ocorrência de atividades culturais é positiva para o debate e para o aperfeiçoamento intelectual da comunidade. Diante da ausência de indícios de depredação do patrimônio público e de outros atos ilícitos a motivar a ordem de desocupação e, pautado pelo ideal de conciliação entre os interesses dos alunos e do Estado de São Paulo, entendeu pela manutenção da manifestação estudantil em paralelo à regularidade das atividades dos docentes, com o conseqüente não provimento do agravo de instrumento.

O voto vencedor proferido pelo desembargador Magalhães Coelho, entretanto, foi mais além ao não conhecer do agravo e extinguir sem exame de mérito a ação possessória, por falta de interesse de agir e inadequação da via eleita. Assinalou que não se deve desqualificar o movimento social e a entidade que representa os professores da rede pública de ensino do Estado de São Paulo, o qual não possui nenhum viés de apossamento dos bens públicos representados pelas escolas públicas, e sim de discussão de uma política pública de educação pelos seus destinatários.

O desembargador Magalhães Coelho asseverou que o Estado está vinculado a valores axiológicos expostos na Constituição Federal, como a obediência à dignidade da pessoa humana, ao pluralismo e à gestão democrática das políticas públicas, todos decorrentes da democracia participativa, não sendo legítimo que atue de forma autoritária a frustrar arbitrariamente as manifestações sociais, criminalizando-as ou “satanizando-as”.

Concluiu que tal política pública envolve milhares de alunos, professores e pais, além da mobilidade urbana, implicando a necessidade de diálogo entre as autoridades públicas e a sociedade, por canais que veiculem as diversas visões da controvérsia e, sobretudo, pelos próprios envolvidos na questão. Afirmou, no que foi acompanhado pelos demais membros da 7ª Câmara de Direito Público, que o ajuizamento da ação possessória, além de tecnicamente imprópria, denota irresponsabilidade e irracionalidade do Poder Público porque “não se resolve com repressão um legítimo movimento de professores e alunos, adolescentes na sua expressiva maioria, a merecer a proteção do Estado (art. 205 e 227 da C.F.)”.

No final do ano de 2016, novas manifestações estudantis foram externadas com a ocupação de escolas e de universidades públicas em insurgência à divulgação da proposta de reforma do ensino médio (Medida Provisória – MP 746) e do congelamento dos gastos públicos (PEC 241) pelo Governo Federal.

Várias ações judiciais foram propostas pelos Poderes Públicos visando à desocupação imediata dos prédios públicos ao argumento de que os movimentos dos alunos no exercício dos direitos de livre expressão e de reunião contra as propostas apresentadas pelos governantes impediam a continuidade da prestação do serviço público de ensino e causavam danos ao patrimônio coletivo. Assim, o Judiciário foi instado a se manifestar.

Destacamos, aqui, a decisão<sup>10</sup> proferida pela 1ª instância no Tribunal de Justiça do Distrito Federal nos autos 2016.01.3.011286-6<sup>11</sup>, lavrada pelo juiz de direito Alex Costa de Oliveira, diante do não cumprimento do mandado judicial que determinou a desocupação forçada dos estudantes do Centro de Ensino Asa Branca de Taguatinga- CEMAB por ausência de efetivo da Polícia Militar. Para tanto, autorizou o emprego de medidas como a suspensão do fornecimento de água, luz, gás, além de impedir a entrada de alimentos. E não só: consignou expressamente na sua decisão que deveriam ser utilizados sinais sonoros, de modo contínuo, com o fim de impedir o período de sono dos estudantes que ocupavam a escola. Expôs, ainda, que tais medidas deveriam ser adotadas independentemente da presença de menores, eis que esses lá não poderiam estar desacompanhados de seus pais ou responsáveis legais.

---

<sup>10</sup> Decisão interlocutória Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/11/01/juiz-autoriza-tortura-para-desocupacao-de-colegio-no-distrito-federal/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

<sup>11</sup> Não foi possível ter acesso ao inteiro teor das petições e dos documentos acostados aos autos em razão de o processo tramitar em segredo de justiça perante Vara da Infância e da Juventude, conforme informações disponíveis em: <<http://cache.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?NXTPGM=vjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20160130112866>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

Acredita-se que as ocupações em escolas e universidades contra propostas de reforma política são manifestações sociais e, portanto, são legítimas por materializarem o direito à livre expressão. Com efeito, não devem ser tratadas como demandas possessórias, uma vez que não possuem o condão de apossamento de bens públicos, e sim concretizam o direito de reunião em um espaço coletivo, o qual, ainda que afetado à prestação do serviço público de educação, é de titularidade coletiva. Ademais, se os estudantes, unidos em prol de ideais comuns, devessem se reunir em locais privados, sequer ganhariam a atenção que o caso merece perante os Poderes Públicos, pois impediria o debate público da questão.

As manifestações estudantis terão o caráter de direito fundamental efetivado se não frustrarem, arbitrariamente, outros direitos igualmente reconhecidos. Deverão ser punidos, nos termos da legislação civil, eventuais abusos como agressões e danos causados pelos infratores individualmente identificados.

## **5 OS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO DECORRÊNCIA DIRETA DO EXERCÍCIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E À REUNIÃO**

### **5.1 APONTAMENTOS FUNDAMENTAIS E HISTÓRICOS SOBRE OS MOVIMENTOS SOCIAIS: PRINCIPAIS TEORIAS SOCIOLÓGICAS**

Os movimentos sociais possuem proteção constitucional no Brasil porque refletem a concretização do direito à liberdade de expressão, instrumentalizada pelo direito de reunião. São reuniões coletivas que decorrem da democracia, já que ela não só permite (através de direitos eleitorais como plebiscito, referendo e iniciativa popular, além da greve), mas exige (a exemplo do voto obrigatório) a participação ativa de todos na deliberação sobre as decisões da vida pública. Ou seja, o próprio Direito consagra as manifestações sociais, que são objeto de estudo, sobretudo, da Sociologia.

De acordo com Alain Touraine (1976), os poderes instituídos adaptam as regras da sociedade em função das mudanças surgidas no seu interior e no seu exterior, e a sua historicidade, ou seja, a capacidade de produzir a partir das orientações sociais e culturais, determina as condições e as regras que nortearão as organizações. Daí se infere que as manifestações sociais têm a função fundamental de permitir que as regras sociais e os comportamentos dos Poderes Públicos se transformem a partir dessas reivindicações coletivas.

Touraine (1976) observa que todas as relações sociais são hierarquizadas e que as diferenças podem levar à desorganização da vida social (das relações entre os envolvidos na vida social). Para ele, as relações sociais são definidas sempre a partir de uma intervenção, ou seja, de um poder:

O poder consiste na capacidade de um membro de uma coletividade de impor ao conjunto desta as suas orientações, a sua forma de gestão ou de funcionamento [...]. O “sentido” de um sistema social não pode ser definido fora das relações sociais que constituem o sistema. Isso se aplica tanto a uma visão corporativa da sociedade em que cada um cumpre com uma função específica quanto ao tema da luta de classes que se nega a reconhecer valores independentes dos interesses conflituais em jogo. O poder, pelo contrário, reivindica o sentido para aquele que o detém. Ele só distingue aqueles que participam do poder, por delegação de autoridade ou simples



desobediência, daqueles que foram aliados na direção de um não-sentido e utilizados como seres não sociais. Ora, não há nenhuma sociedade sem o poder, ainda que existam sistemas políticos sem Estado. Toda sociedade destrói assim a sua realidade social, faz um corte nas relações sociais, desfigura o outro e o dessocializa através do preconceito, da hostilidade, da repressão ou da exploração. O poder se reveste de positividade, seja a do Estado ou a da ideologia (TOURAINÉ, 1976, p. 35).

Conforme Maria da Glória Gohn (2014, p. 10-11), o estudo dos movimentos sociais ganhou espaço na comunidade acadêmica a partir da década de 1960. Para alguns, são fenômenos-chave; para outros, decorrem da institucionalização das práticas sociais, sendo um tema do passado e não do futuro. Outros entendem que eles não teriam exercido de forma efetiva sua função originária de transformar as relações sociais, ao passo que também existe a tese de que são organizados para recompor uma ordem social “interrompida”.

Deve-se ter em mente que os movimentos sociais atuais são diferentes dos primeiros que surgiram no século XIX e nas primeiras décadas do século XX, como a Revolução Industrial e os movimentos revolucionários desde a Revolução Francesa. Na América Latina, sobretudo no Brasil, são diferentes dos populistas da Era Vargas e daqueles do final da década de 1970 e de parte dos anos 1980, esses caracterizados pelo cunho reivindicatório de melhorias urbanas e por oposição ao regime militar. Eram movimentos que almejavam “direitos para ter direitos”, enquanto, hoje, muitas manifestações lutam por interesses imediatos de categorias ou grupos sociais. Não obstante a alteração do caráter das movimentações sociais, poucos estudos delas se ocupam, existindo lacunas na própria Sociologia, por exemplo, quanto ao conceito de movimento social, quanto às suas diferenças em relação a outras ações coletivas e quanto aos conseqüências da sua institucionalização (GOHN, 2014, p. 10-11).

Todavia, ainda de acordo com a autora (Gohn, 2014), há consenso quanto à ideia de que os movimentos sociais são sempre a expressão de uma ação coletiva que decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural e que possui os seguintes elementos: demandas que expressam sua identidade; adversários e aliados, bases, assessorias e lideranças, que se organizam e se articulam em redes de mobilizações; variedade de meios de comunicação que abrangem desde a oralidade aos modernos meios tecnológicos; valores e projetos que servem de base às suas demandas e meios próprios de encaminhamento das reivindicações.

Ensina Touraine (1976, p. 119-120) que “a classe popular não nasce já armada da coxa de um sistema de ação histórica”. Para ele, existe uma classe superior que está à frente, na formação da classe popular, e essa se encontra em uma posição defensiva e submetida à

alienação superior, isto é, a uma participação subordinada que a leva a depender da classe dirigente. Significa, para o autor, que o movimento social de uma classe popular está sujeito a uma tensão entre reivindicações novas e uma ideologia decorrente da sociedade anterior.

Os movimentos sociais são agentes sociais envolvidos em um conflito pelo controle social dos principais padrões sociais, que são conhecimento, investimento e ética, e três componentes (identidade, oposição e totalidade) fornecem o conteúdo do conflito (GOHN, 2014). A teoria dos movimentos sociais deve abranger a luta dos que compõem o meio social, as representações e as ações coletivas.

Ultrapassado o conceito sociológico básico de manifestação social, importante citar, ainda que de forma sintética, três correntes teóricas acerca dos movimentos sociais: a histórico-estrutural, a culturalista-identitária e a institucional/organizacional-comportamentalista.

Expõe Gohn (2014) que a primeira tem como expoentes Marx, que delineou o perfil de um movimento encabeçado pelo proletariado, Gramsci, Lefebvre, Rosa de Luxemburgo, Trotsky, Lenin e Mao Tse-Tung, dentre outros. Predominou até a década de 1970, com a importante função de estudar o movimento operário, com ênfase nas lutas sindicais. O paradigma marxista, até os anos 1950, orientava o conceito de movimento social à luta de classes, que se associavam à ideia de revolução e de reforma, abrangendo o estudo dos movimentos operário e camponês, dos sindicatos e dos partidos políticos. As organizações eram vistas como suporte dos movimentos e as reivindicações eram centradas nas lutas pela igualdade e pela emancipação da classe explorada (GOHN, 2014).

A teoria culturalista-identitária marcou os anos 1970-1980 e foi influenciada por Hegel, Habermas, Bobbio, Arendt e Touraine, com raízes nas teorias utópicas e libertárias do século XIX. Pregava que os movimentos sociais ditos “novos” favoreciam espaços sociais e culturais compostos por sujeitos e temas que até então não tinham visibilidade e espaço no cenário público, como “mulheres, jovens, índios, negros etc.”. Criticava as abordagens estruturais resumidas à simples análise das classes sociais como categorias econômicas ou à mera atuação da classe operária e dos sindicatos e, apesar da divergência com as premissas marxistas, dialogava constantemente com elas. Sua grande contribuição foi contemplar os movimentos sociais como capazes de produzir novos significados e novas formas de ação social (GOHN, 2014).

A terceira vertente (institucional/organizacional-comportamentalista) foi influenciada pelas teorias liberais dos séculos XVII e XVIII (Adam Smith, Mill, John Locke) e analisou as mobilizações coletivas sob a visão econômica. Elencava como elementos objetivos a

organização, os interesses, os recursos, as oportunidades e as estratégias, ou pela ótica sócio psicológica, o movimento social concretizava seu objetivo quando se transformava em uma organização institucionalizada (GOHN, 2014).

De acordo com Gohn, estudiosos da França, Itália e Espanha desenvolveram os principais estudos sobre os movimentos sociais nas décadas de 1960 e 1970. No Brasil, desde 1980, novas ações coletivas passaram a ser interpretadas como “forças da periferia” propiciando uma “revolução do cotidiano” a partir da articulação de mulheres, crianças, negros e pobres com clérigos e intelectuais. A contar de 1990, o foco dos movimentos sociais deslocou-se para as organizações não governamentais (ONG’s), organizações do terceiro setor – para alguns, sinônimos de manifestações sociais e, para outros, uma forma moderna e hegemônica de associativismo (GOHN, 2014).

Conforme Gohn, em 1992 e 1995, Arato e Cohen e Hall, respectivamente, retomaram as premissas de Habermas desenvolvidas a partir de 1970 e afirmaram que a comunicação é um processo de interação compartilhada e que as práticas discursivas, voltadas para o entendimento e para a formação do consenso, são formuladas a partir da linguagem, que contém certas estruturas de racionalidade. Conforme os ideais de Habermas (1997), os movimentos sociais têm duas dimensões: uma decorrente da expressão da racionalização comunicacional, já que podem produzir novas formas de vida e de ação social e, a outra, de oferecimento de resistência à “colonização no mundo da vida por mecanismos sistêmicos de racionalização, econômicos e políticos, que anulam processos de comunicações” (GOHN, 2014, p. 34-35).

Segundo a socióloga (GOHN, 2014), a partir dos anos 1990, com a crise do marxismo e sob influência de Habermas, Claus, Offe, Bobbio e Adam Przeworski, as novas teorias sobre os movimentos sociais sobrepuseram-se àquelas que privilegiavam as contradições sociais e viam nas lutas e nos movimentos operários e sindicais um dos fatores de acirramento das contradições, com a substituição dos processos de exclusão pela busca da inclusão e da integração social. Enfatizavam a questão do agir comunicativo que norteia as manifestações sociais e sua possibilidade de gerar novas formas de relações e de produção. Nos séculos XX e XXI, as ações coletivas geralmente representaram lutas pela redistribuição de renda e por outros serviços sociais coletivos controlados por grandes organizações. A situação de desigualdade e de miserabilidade provocada pelo neoliberalismo e pela deficiência de políticas inclusivas fez ressurgir a preocupação com a classe social (não apenas referente à renda, mas também a recursos educacionais, culturais, moradia, consumo e formas de vida), para resolver a questão social (GOHN, 2014).

Contemporaneamente, Hardt e Nigri utilizam o conceito “multidão” em detrimento de massas, classes ou povo, para explicar as ações coletivas na sociedade globalizada. O movimento social é um sujeito coletivo, mas não podem ser desprezadas as abordagens que frisam a perspectiva dos indivíduos em sua subjetividade como eixo justificador das ações coletivas, segundo uma análise psicossocial, sendo Axel Honneth um dos defensores de tal vertente (GOHN, 2014).

Para Honneth, elucida Gohn (2014, p. 48-49), a “forma de reconhecimento recusado” (nos âmbitos físico, moral e social dos indivíduos) gera efeitos de não reconhecimento que implicam ações coletivas de protesto ou resistência. Experiências práticas no plano da moral, que resultam em sofrimento, punição ou desrespeito, explicam as ações coletivas, de modo que o sentimento de injustiça decorre do não reconhecimento e a solução para isso demanda uma articulação política, uma luta, sendo o movimento social um meio necessário para conferir ao sentimento de injustiça uma relevância política. Segundo o autor, os conflitos educam a sociedade porque apontam áreas em que falta respeito ao outro, que não é reconhecido como igual. Ao lutar por reconhecimento, os indivíduos reivindicam a ampliação de direitos:

Honneth considera que no caso de revoltas e conflitos não se trata de simples cálculo racional baseado na lógica custo-benefício para atingir interesses negados ou não acessíveis. Não se trata de uma perspectiva utilitarista das lutas sociais. Há sentimentos de pertencimentos compartilhados que unem aqueles que não foram reconhecidos. As motivações para a participação ou identidade com conflitos e lutas sociais decorrem da memória de experiências morais de desrespeito, de privação de direitos que criaram fraturas morais, e não somente de relações de poder, interesses divergentes ou de uma ordem natural livre de interpretações morais (GOHN, 2014, p. 49).

Bauman também trata do reconhecimento e teve grande influência no estudo das ações coletivas no Brasil no início da década de 2000. Expõe que as reivindicações por reconhecimento devem ser analisadas não sob a ótica de indivíduos ou grupos isolados, e sim da justiça social, chegando à esfera da justiça redistributiva e chamando a atenção para o fato de que as particularidades dos grupos sociais podem acarretar perda da universalidade dos direitos sociais precursores de suas demandas (GOHN, 2014).

Klandermans, seguidor da doutrina institucional-culturalista, atenta para as emoções envolvidas entre os que participam dos movimentos sociais, que se identificam com outras

peessoas que estão participando, criando identidades emocionais que se caracterizam como fenômenos coletivos (GOHN, 2014).

Seja qual for a concepção sociológica adotada, percebe-se que as manifestações sociais ligam-se diretamente à ideia de democracia, uma vez que influenciam diretamente na formação de vontade e na tomada de decisões dos Poderes Públicos e, portanto, no exercício da liberdade de expressão, que exterioriza o sentimento dos grupos por mudanças.

Por fim, como lembra Sarmiento (2006), a democracia é muito mais do que o governo das maiorias, pois busca o autogoverno popular, em que os cidadãos podem e devem participar, com igualdade e liberdade, da formação da vontade do Estado. Para que se efetive, as pessoas devem ter amplo acesso a informação e a pontos de vista diversificados sobre temas de interesse público, a fim de formarem suas próprias convicções e tentarem influenciar o pensamento dos seus pares, unindo-se e organizando-se em grupos que culminarão nas manifestações sociais (ações coletivas).

## 5.2 A RESPONSABILIDADE POR ABUSO DE DIREITO E POR ATOS ILÍCITOS PROVOCADOS POR INTEGRANTES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS CONVOCADOS PARA FINS PACÍFICOS

Conquanto o objetivo inicial de uma reunião coletiva seja o de reivindicar, pautando-se pela liberdade de expressão, excessos podem ser cometidos pelos seus participantes, que se valem da situação para causar tumultos ou cometer ilícitos, extrapolando as finalidades iniciais do grupo. E daí pode surgir condutas não só de abuso do direito de livre expressão, como também danos ao patrimônio particular, público, lesões corporais e outras agressões a bens jurídicos tutelados a ensejarem a responsabilização.

Feitas essas considerações preliminares, tem-se que a nossa legislação civil prevê dois grandes gêneros de pessoas: a natural e a jurídica. A pessoa natural é o ser humano individualmente considerado, sujeito de direitos e titular de deveres na sociedade. Já a pessoa jurídica é uma ficção jurídica, um ente abstrato, formado por pessoas naturais, mas com personalidade jurídica própria e distinta daqueles que a compõem.

A pessoa jurídica pode ser de direito público externo ou interno, ou de direito privado. Sem adentrar nos pormenores de tal distinção, o que interessa, aqui, é ressaltar que as pessoas jurídicas de direito privado, como são abstrações jurídicas dotadas de personalidade distinta daqueles que as integram, surgem a partir da inscrição de seus atos constitutivos no registro

competente, precedida, quando de necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo (BRASIL, Código Civil, 2002).

Nesse contexto, cogita-se de dois tipos básicos de manifestações sociais, que surtirão efeitos específicos para fins de incidência da responsabilidade civil: aquela organizada por pessoas jurídicas com existência própria, como, por exemplo, por sindicatos, associações, agremiações, organizações não governamentais, que convocam integrantes e/ou simpatizantes, e a realizada por pessoas naturais sem nenhum vínculo, para fins determinados, eventual, em concretização dos direitos constitucionais de liberdade de expressão e de reunião.

#### 5.2.1 Premissas fundamentais acerca da responsabilidade civil

Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2013), “responsabilidade” tem origem no latim, “respondere”, que denota a ideia de segurança ou garantia de restituição pelo bem sacrificado. Ou seja, é ínsita à obrigação de restituir ou ressarcir.

No caso da responsabilidade penal, o agente desrespeita uma norma de direito público, de interesse de toda a sociedade, ao passo que, na civil, o interesse lesado é o particular, individual. A responsabilidade penal é pessoal e intransferível, fundada em garantias constitucionais que asseveram não só a presunção de inocência, mas a individualização da pena e a impossibilidade de outros responderem pelo infrator, exceto quanto aos efeitos civis. A responsabilidade penal permite que o infrator responda perante o Estado, dependendo da subsunção perfeita da conduta do agente à norma proibida (GONÇALVES, 2013).

Já a responsabilidade civil, pode-se dizer, é mais ampla e mais abstrata que a penal, pois a norma básica regente, insculpida pelo art. 186, CC, preceitua que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. E não só da prática de atos ilícitos na origem decorre a responsabilidade civil, pois o art. 187 do CC prevê que os atos inicialmente lícitos podem se constituir em ilícitos nos casos de abuso de direito, ou seja, exercidos com excesso manifesto aos limites impostos “pelo seu fim econômico ou social, pela boa fé ou

pelos bons costumes”. Enquanto na responsabilidade penal a resposta à sociedade se dá, em essência, pela privação da liberdade, na responsabilidade civil responde-se com o patrimônio.

Quando a responsabilidade civil não deriva de um contrato, diz-se que ela é extracontratual ou aquiliana. Decorre da própria lei, em que o agente descumpra um dever legal, independente da existência de vínculo jurídico entre o causador do dano e o ofendido, enquadrando-se aí os ilícitos ou abusos praticados por integrantes de uma manifestação social (GONÇALVES, 2013).

O legislador brasileiro distinguiu as duas espécies: a responsabilidade contratual é regulada pelos arts. 927 a 954, CC, e a aquiliana, pelos arts. 186 a 188, do CC. Tanto em um como em outro caso, o que se requer, no fundo, para a configuração da responsabilidade, são estas três condições: o dano, o ato ilícito e a causalidade, isto é, o nexo de causa e efeito entre os primeiros elementos (GONÇALVES, 2013, p. 45).

A responsabilidade civil subjetiva depende da apuração da culpa, enquanto, na objetiva, ela não é perquirida. A primeira, portanto, pressupõe o dano, a ação dolosa ou culposa (negligência, imprudência ou imperícia) e o liame entre eles. Já a segunda existe independentemente da apuração do dolo ou da culpa (que integram o elemento subjetivo), bastando o dano, o nexo causal e a ação pura e simples, desprovida de vontade. Na responsabilidade objetiva, a culpa (em sentido amplo, aqui abrangendo o dolo e a culpa em sentido estrito) pode existir, mas é irrelevante.

Uma das teorias que procura justificar a responsabilidade objetiva é a chamada Teoria do Risco, segundo a qual aqueles que exercem alguma atividade de risco, de perigo, criam um risco de dano a terceiros, devendo repará-lo, ainda que sua conduta seja isenta de culpa. Como afirma Gonçalves (2013, p. 49), “a responsabilidade civil desloca-se da noção de culpa para a ideia de risco-proveito, segundo a qual é reparável o dano causado a outrem em consequência de uma atividade realizada em benefício do responsável”.

O CC prevê casos de responsabilidade objetiva, a exemplo do art. 927, parágrafo único, mas, em regra, adota a responsabilidade subjetiva, como se depreende do próprio art. 186. A responsabilidade objetiva, portanto, incidirá em hipóteses expressamente elencadas pela lei e, dentre elas, não se vislumbra a responsabilização da pessoa jurídica por eventuais ilícitos praticados por integrantes de uma movimentação social por ela convocada. Não se pode, assim, entender que a responsabilidade adviria de “atividade de risco aos direitos de outrem” a ensejar sua responsabilidade pelo art. 927, parágrafo único, do CC, porque certamente os direitos de liberdade de expressão e de reunião teriam seus conteúdos esvaziados.

Os pressupostos básicos da responsabilidade civil subjetiva (regra em nosso ordenamento), portanto, são quatro: ação ou omissão, dolo ou culpa, dano suportado pela vítima e nexo de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo suportado pelo agredido.

Nesse sentido, ocorrendo dano (ao patrimônio, integridade ou outro) durante uma manifestação social e a partir de um comportamento doloso ou culposo de um integrante dela, havendo nexo de causalidade entre eles, surgirá o dever de indenizar decorrente da responsabilidade civil aquiliana (extracontratual). Seja nas manifestações sociais organizadas por pessoas jurídicas, seja naquelas convocadas por pessoas naturais, uma vez individualizado o infrator, será ele quem arcará com a recomposição do dano ou, no máximo, seus sucessores, de acordo com a legislação vigente. Essa seria a situação ideal.

A controvérsia surge, entretanto, quando for praticado um dano, no interim de uma manifestação social, por um ou alguns de seus integrantes, e o (s) violador (es) não for (em) identificado(s). Aliás, tal hipótese pode ser muito comum, tendo em vista o grande número de pessoas reunidas, que podem até se caracterizar como uma multidão. Daí a importância da diferenciação, nesse momento, entre as manifestações sociais organizadas por pessoas jurídicas e aquelas organizadas por pessoas físicas.

A interpretação literal do art. 188, I, do Código Civil, prescreve que não serão atos ilícitos aqueles praticados no exercício regular de um direito reconhecido. Sendo a liberdade de expressão e de reunião direitos fundamentais assegurados pela Constituição, aqueles que os exercerem regularmente, ou seja, sem abusos e sem causarem danos, estarão protegidos sob o manto dessa excludente de responsabilidade civil, seja nas manifestações organizadas por pessoas jurídicas, seja naquelas organizadas somente por indivíduos.

Acredita-se que, caso os danos sejam cometidos por indivíduos não identificados em uma manifestação social organizada por pessoa jurídica, esta não poderia responder civilmente caso não comprovado que ela mesma – por seus representantes, de acordo com a lei – provocou uma ação ou omissão, dolosa ou culposa, causando prejuízo a outros indivíduos ou a bens públicos ou privados, havendo necessário nexo de causalidade entre o dano e a sua conduta. A pessoa jurídica, organizadora de uma manifestação pacífica, só poderá responder pessoalmente pelos danos causados por participantes não identificados se demonstrados todos os requisitos inerentes à responsabilização civil (ação/omissão, dano e nexo de causalidade), exceto em uma hipótese: se tiver desrespeitado a exigência disposta pela Constituição Federal, que impõe o prévio aviso à autoridade competente acerca do local onde será realizada a manifestação (reunião coletiva), caso em que a pessoa jurídica organizadora (sindicato, associação, agremiação, etc.) responderia objetivamente por



eventuais danos causados por indivíduos não determinados no curso da manifestação social. Isso porque o desrespeito à exigência da prévia comunicação à autoridade competente extirparia a regularidade do exercício do direito de reunião.

### 5.2.2 As manifestações sociais naturais, organizadas por indivíduos reunidos em prol de objetivos comuns, independentemente de pessoas jurídicas

Inicialmente, utiliza-se da nomenclatura “naturais” porque tais movimentos sociais têm existência própria, *per si*, sendo uma realidade fática desprovida de qualquer conteúdo econômico e de objetivo de lucro e que, muitas vezes, não se prolonga no tempo. Não existem a partir de um contrato social e não possuem atos inscritos em registro, o que impede a aplicação subsidiária das normas referentes às sociedades, bem como das normas atinentes à responsabilidade contratual. Não possuem bens afetados à sua atividade e não possuem patrimônio próprio, tampouco bens individuais daqueles que os compõem são afetados à atividade coletiva, que poderiam vir a responder nos termos do regramento civil. A sua existência é, muitas vezes, eventual, e não necessariamente tais manifestações sociais são compostas pelas mesmas pessoas naturais.

Como se resolverá a responsabilidade civil quanto aos danos decorrentes do direito de reunião coletiva, exercida por indivíduos não cobertos por uma pessoa jurídica, organizada livremente entre eles, através das mais diversas redes de comunicação hoje existentes? Identificados os agressores, não há dúvida: responderão eles pessoalmente, sendo desnecessário tecer maiores delongas. Porém, a legislação não regula a incidência da responsabilidade caso os terceiros não identificados façam parte de uma manifestação social realizada e organizada, exclusivamente, por pessoas naturais.

O que se pode dizer, de antemão, é que tais manifestações sociais não podem ser tratadas como sociedades de fato (irregulares), reguladas pelo art. 987, do Código Civil, que dispõe que os terceiros poderão provar a existência da sociedade por qualquer modo. Ainda que se possa comprovar a existência da manifestação social, ela não é constituída para fins econômicos, de lucro, faltando-lhe, portanto, o requisito fundamental descrito pelo art. 981, do Código Civil (BRASIL, 2002).

A fim de evitar que atos ilícitos sobejem impunes, os protestos organizados apenas por pessoas naturais devem possuir, ao menos, uma pessoa natural responsável e, portanto, acabam tendo representação jurídica fática, afinal, surgem a partir da convocação ou do convite de alguém. Nesse sentido, tais manifestações sociais intituladas apenas por pessoas naturais poderiam ser equiparadas à figura dos entes despersonalizados, já que possuem existência fática e titularizam relações jurídicas.

Entes despersonalizados não podem ser considerados pessoas jurídicas. São entes sem personalidade porque não possuem os requisitos válidos para tanto, sobretudo porque não possuem atos constitutivos registrados no órgão competente. A doutrina - aqui expressa por Rosenvald e Chaves (2013) - é majoritária quanto à impossibilidade de se caracterizar os entes despersonalizados como pessoas jurídicas, sendo exemplos deles a sociedade irregular, a sociedade de fato, a massa falida, a herança jacente e vacante e o espólio:

Com exceção da sociedade irregular e da sociedade de fato (que não possuem personalidade jurídica por violação ao requisito formal de constituição, qual seja, o registro público), os entes despersonalizados não visam relacionamentos externos, vocacionando-se a realizar atividades de seus próprios membros entre si [...]. Os grupos despersonalizados, apesar de não terem personalidade jurídica, podem ser sujeitos de direito, ou seja, podem titularizar relações jurídicas diversas. Podem, exemplificativamente, assumir a posição jurídica de contratantes, contribuintes, consumidores etc. [...] De acordo com a legislação material e processual, a capacidade que é reconhecida aos entes não personificados é meramente a capacidade judiciária (de atuar em juízo) e não a capacidade de direito propriamente dita. Bem por isso é importante registrar uma crítica ao tratamento jurídico dedicado aos grupos despersonalizados pelo texto legal (CPC) e pela jurisprudência. É que a capacidade de estar em juízo (capacidade judiciária) é espécie da própria capacidade jurídica, sendo incoerente afirmar aquela sem esta, à luz da teoria da capacidade jurídica.[...] (ROSENVALD; CHAVES, 2013, p. 434; 436).

De acordo com o Código de Processo Civil (CPC/2015), art. 75, inc. IX, os entes organizados sem personalidade jurídica serão representados “pela pessoa a quem couber a administração de seus bens”. Os direitos de reunião e de livre expressão, exteriorizados pela manifestação social, são direitos fundamentais da mais elevada categoria, são bens fundamentais. Assim, não há óbice para inclusão das manifestações sociais provocadas unicamente por pessoas naturais nessa hipótese, para fins de imputação de responsabilização civil. Até porque bens não são apenas aqueles de conteúdo econômico; englobam também bens imateriais, a exemplo dos direitos fundamentais de liberdade de expressão e de manifestação coletiva.

Partindo dessa premissa, pode-se crer que, caso uma reunião social seja convocada apenas por pessoas naturais, para fins pacíficos, e observe a exigência do prévio aviso à autoridade competente, não sendo possível individualizar os responsáveis por eventuais danos, caso presentes todos os requisitos da responsabilidade civil (ação/omissão dolosa ou culposa dos responsáveis pela organização da manifestação, dano e nexo causal entre ambos) responderiam por esses danos as pessoas que comprovadamente organizaram a manifestação. Isso por analogia ao art. 75, IX, do CPC, eis que responsáveis pela administração do direito de livre expressão e de reunião.

Nas hipóteses de manifestações sociais pacíficas, com prévio aviso à autoridade, convocadas por pessoas jurídicas e no caso de reuniões reivindicatórias organizadas apenas por pessoas naturais, ocorrendo atos danosos de seus integrantes cuja individualização não for possível e, ausente a comprovação dos pressupostos inerentes à responsabilização civil (no primeiro caso, da própria pessoa jurídica e, no segundo, dos organizadores da manifestação), caberia ao Estado responder, perante as vítimas, pelos “atos de multidão”.

### 5.2.3 A responsabilidade do Estado por atos de multidão

Considerando que liberdade de expressão é um direito fundamental instrumentalizado pelo direito de reunião, o qual, também individual, é de exercício coletivo, acredita-se que o Estado não só deverá viabilizar o exercício de tais direitos e se responsabilizar pela sua privação de forma imotivada, como também deverá exercer o controle nos exatos termos da dicção constitucional, no sentido de vedar o anonimato à livre expressão e de exigir a prévia comunicação da reunião à autoridade competente.

De acordo com Mendes e Branco (2014), o prévio aviso à autoridade competente, imposto pela Constituição para que a reunião seja exercida de forma lícita, permite que o Poder Público tenha ciência do conteúdo da reunião, sendo necessário que o responsável indique o objetivo da reunião, além do lugar, do horário, da data e do itinerário. Como a reunião costuma ser convocada por líderes, seria interessante que as autoridades exigissem a informação sobre seus domicílios para saberem com quem tratar. Sempre que possível, o prévio aviso deveria especificar as medidas de segurança a serem adotadas e quais deveriam ser as assumidas pelas autoridades. Supõe-se que não seria lícito responsabilizar os

organizadores pelos eventuais ilícitos causados por terceiros integrantes da manifestação, exceto nas hipóteses de manifestações convocadas para fins não pacíficos.

A partir do prévio aviso à autoridade competente, caberá ao Poder Público, pautado pela discricionariedade, analisar a conveniência e a oportunidade da reunião a ser realizada com fins pacíficos, em observância a outras garantias igualmente importantes. Daí se imaginar que eventuais excessos praticados por integrante (s) não individualizado (s) de uma manifestação social previamente comunicada à autoridade competente poderiam recair sobre o Poder Público, caso esse, avisado, não adotasse todos os meios disponíveis, por exemplo, para assegurar a segurança dos presentes à manifestação e de terceiros, apesar de previamente comunicado da reunião convocada para fins pacíficos.

Pelo regramento da Constituição Federal, “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 1988). Ou seja, em regra, a responsabilidade do Estado – e de particulares que atuam em seu nome – é objetiva, bastando o dano, o nexo causal e a conduta para que haja direito à indenização.

Seguindo o preceito constitucional, o Código Civil, em seu art. 43, dispõe que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos de seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado o direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte deles, dolo ou culpa” (BRASIL, 2002).

A regra da responsabilidade objetiva do Estado, portanto, apresenta os seguintes pressupostos: o ato lesivo deve ser praticado por pessoa jurídica de direito público ou de direito privado no exercício de funções públicas e de serviços públicos, o que exclui as entidades da administração indireta que exerçam atividades econômicas de natureza privada e de fins lucrativos; o dano a terceiro deve decorrer da prestação da função pública (nexo de causalidade entre a conduta do administrador ou de quem lhe faça às vezes e o prejuízo suportado), ou seja, no exercício do mister público, como expõe Di Pietro (2014).

Para alguns, o art. 37, §6º, da Constituição abarca tanto os atos públicos comissivos quanto os omissivos; porém, para autores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Di Pietro e José Cretella Junior, apenas os atos comissivos demandam a responsabilidade objetiva. Para esses, nos casos de omissão do Poder Público, os danos geralmente não são causados por agentes públicos, e sim por fatos da natureza ou de terceiros, que poderiam ter sido evitados ou minorados pelo Estado (DI PIETRO, 2014).

A fim de que o Estado responda por omissão, portanto, não basta a prova do dano e do nexó causal decorrente da conduta do agente; mais que isso, é necessário que se prove a existência de um dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de exercício concreto desse dever, pois, do contrário, a ação não será exigível, de acordo com critérios razoáveis (o que seria razoável se exigir do Poder Público para evitar o dano). Ou seja, para acarretar a responsabilidade do Estado, a omissão terá de ser ilícita, existindo uma presunção de culpa do Poder Público, cabendo a ele demonstrar que agiu com diligência e que se utilizou dos meios adequados e disponíveis no intuito de afastar a sua responsabilidade (DI PIETRO, 2014).

O art. 144, da Constituição Federal, estabelece claramente que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos e dever do Estado, que deverá exercê-la para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988).

Dá se pensar na seguinte hipótese: se aqueles que organizam uma reunião para fins pacíficos, em concretização à liberdade de expressão, avisarem previamente a autoridade competente, observando as exigências constitucionais, caberá ao Poder Público zelar pela efetivação dos referidos direitos constitucionais, atraindo eventual responsabilidade por eventuais prejuízos causados por integrantes infratores que não forem individualizados na manifestação, seja a outros integrantes, a terceiro ou ao patrimônio. Responderia o Estado subjetivamente, por omissão quanto ao dever de garantir os direitos constitucionais de livre expressão, de reunião e de segurança pública, presumindo-se a sua culpa caso cumpridas as exigências de prévio aviso e de caráter pacífico da manifestação. Exceção a afastar a responsabilidade do Poder Público seria ele provar que, ou não tinha o dever de agir ou, embora o tivesse, fez uso de todos os meios razoáveis e disponíveis e que não poderia evitar o prejuízo.

Não seria tarefa muito simples provar que o Poder Público não poderia agir para evitar eventuais danos causados em decorrência de abusos e ilícitos perpetrados por indivíduos não identificados, integrantes dos movimentos sociais cuja reunião foi previamente comunicada. E não só porque a segurança pública é atribuição administrativa, mas também porque o poder de polícia é dever do Estado, pressupondo-se que se manifestará na análise da conveniência e da oportunidade da reunião pacífica a ser realizada. A polícia administrativa, aquela exercida pelas autoridades administrativas, é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Polícia administrativa é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora

fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (*non facere*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo (MELLO, 2014, p. 855).

Como ponderado por Meirelles (2014), o fundamento do poder de polícia é o interesse social e está embasado na supremacia geral que o Estado exerce sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos comandos constitucionais e as normas de ordem pública que, de certo modo, condicionam e restringem direitos individuais em prol da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo. Por meio das restrições impostas às atividades particulares que afetem a coletividade, como o direito à manifestação pública, cada indivíduo cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade e, em contrapartida, deverá o Estado lhe retribuir com segurança, ordem, higiene, sossego, incolumidade, dentre outros direitos, propiciando o bem-estar geral. O poder de polícia, sendo discricionário, não vem bem delineado na lei, devendo ser confiando ao prudente critério do administrador público, sob pena de configuração de abuso de poder a ser corrigido judicialmente.

O poder de polícia condiciona a livre atividade dos particulares a fim de evitar uma consequência antissocial que dela poderia derivar, de modo que os indivíduos assumam uma obrigação de não fazer – aqui, de não realizar a manifestação social –, até que a Administração verifique que a atividade – a manifestação – se realizará segundo os padrões legais permitidos (MELLO, 2014). Incumbe à Administração se manifestar discricionariamente quanto à ocorrência da reunião de livre expressão em determinado local e, caso concorde, deverá garantir a segurança dos que dela participarão e de toda a sociedade.

A doutrina administrativista aponta como excludentes de responsabilidade objetiva do Estado a força maior, a culpa exclusiva da vítima, a culpa exclusiva de terceiros e, atenuando a responsabilidade estatal, mas não a excluindo completamente, a culpa concorrente da vítima. Resumidamente, a força maior seria o acontecimento imprevisível, inevitável e alheio à vontade das partes, rompendo com o nexo de causalidade entre o dano e a conduta do Estado. No mesmo sentido, a culpa exclusiva de terceiro ou a culpa exclusiva da vítima rompem o nexo causal e não existirá a responsabilidade do Poder Público (DI PIETRO, 2014).

Mesmo em se tratando de força maior, o Estado poderá ser responsabilizado se o dano decorrer da omissão em prestar certo serviço, porém, não de forma objetiva, e sim subjetiva. Nos casos de mau funcionamento do serviço público ou de negligência das tarefas públicas,

ou seja, em casos de omissão, o Poder Público responderá subjetivamente de acordo com a teoria da culpa do serviço público (*faute du service*), da culpa anônima e não identificada na atuação do agente público, mas sim da omissão estatal. O mesmo raciocínio pode ser utilizado para se responsabilizar o Estado por atos de terceiros, nas situações de danos provocados por “multidões ou por delinquentes”, bastando a má prestação da atividade pública, a não prestação ou a prestação tardia (DI PIETRO, 2014).

## 6 CONCLUSÃO

A democracia, adotada pelo Brasil como forma de governo e um dos maiores pilares do Estado de Direito, possibilita a todos participarem das decisões dos Poderes Públicos na gestão da sociedade. E isso não apenas por meio dos direitos eleitorais, que garantem a atuação popular pelo voto direto e secreto e pelos mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, mas também mediante manifestações sociais diretas de grupos da coletividade. Daí a importância da liberdade de expressão, que, como direito fundamental ativo, permite que as pessoas se façam ouvir pelas autoridades públicas, sendo inerentes ao debate público não só as ideias de consenso e dissenso, mas, principalmente, o respeito à diversidade de opiniões em uma sociedade multicultural. A livre manifestação do pensamento deve valer para todos, não só para os que possuem acesso a veículos de comunicação, como internet, jornais, emissoras de televisão e rádio, sob pena de deturpação da democracia.

O direito à liberdade de reunião instrumentaliza a liberdade de expressão do pensamento porque possibilita, em um uma sociedade plural, que as pessoas que, por alguma razão, tiverem afinidade de ideais, se reúnam em prol de objetivos comuns. Assim, as manifestações sociais que reivindicam, questionam ou indagam comportamentos públicos retratam a somatória de dois direitos fundamentais - liberdades de expressão e de reunião - que sustentam a democracia.

As manifestações sociais, inclusive as estudantis, terão o caráter de direito fundamental efetivado caso não frustrem, arbitrariamente, outros direitos igualmente reconhecidos. Devem ser punidos, nos termos da legislação civil, eventuais abusos como agressões e danos causados pelos infratores individualmente identificados.

Presume-se lícita a reunião que observar os requisitos constitucionais para a sua realização (finalidade pacífica e prévio aviso à autoridade competente, de modo que não frustrate outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local). O prévio aviso propicia que a Administração Pública, pautada pela discricionariedade, analise a conveniência e a oportunidade da reunião e a ela se oponha caso verifique algum conflito com outros valores constitucionais assegurados, desde que o faça fundamentadamente, viabilizando o questionamento e a impugnação da negativa e evitando que arbitrariedades impeçam a concretização dos direitos à livre expressão e à livre reunião.

Deve-se atentar para o fato de que, ainda que o objetivo inicial de uma manifestação social seja o de reivindicar, guiada pela liberdade de expressão, excessos podem ser



cometidos por seus participantes, que causam tumultos ou cometem ilícitos, extrapolando a finalidade inicial do grupo de se reunir pacificamente, ensejando a responsabilização.

Os ilícitos porventura praticados por um ou alguns dos membros de uma manifestação social somente a eles poderão ser imputados, de modo que os indivíduos infratores deverão, pessoalmente, sofrer as consequências dos comportamentos desviados da finalidade pacífica da reunião. Significa dizer: os eventuais excessos como violência e agressões causadas por participantes de movimentos coletivos que se desviarem desse objetivo não desnaturarão a proteção ao direito fundamental.

Acredita-se que eventual responsabilização por ilícitos ou abusos de direito praticados por algum integrante não individualizado de uma manifestação social convocada para fins pacíficos, atendido o requisito do prévio aviso à autoridade competente, possa recair sobre o Poder Público, caso esse, comprovadamente, não tenha adotado todos os meios disponíveis para assegurar a segurança dos presentes à manifestação e de terceiros. Trata-se, assim, de hipótese de responsabilidade do Estado por omissão, a depender da verificação de culpa.

A pessoa jurídica, organizadora de uma manifestação pacífica, só poderá responder pessoalmente pelos danos causados por participantes não identificados se demonstrados todos os requisitos inerentes à responsabilização civil (ação/omissão, dano e nexo de causalidade), exceto em uma hipótese: se tiver desrespeitado a exigência disposta pela Constituição Federal, que impõe o prévio aviso à autoridade competente acerca do local onde será realizada a manifestação (reunião coletiva). Nessa situação, a pessoa jurídica organizadora (sindicato, associação, agremiação, etc.) responderia objetivamente por eventuais danos causados por indivíduos não determinados no curso da manifestação social, pois o descumprimento da exigência de prévia comunicação à autoridade competente extirparia a regularidade do exercício do direito de reunião.

Cogita-se que, caso uma reunião social seja convocada apenas por pessoas naturais, para fins pacíficos, e observe a exigência do prévio aviso à autoridade competente, não sendo possível individualizar os responsáveis por eventuais danos, caso presentes todos os requisitos da responsabilidade civil (ação/omissão dolosa ou culposa dos responsáveis pela organização da manifestação, dano e nexo causal entre ambos) responderiam por esses danos as pessoas que comprovadamente organizaram a manifestação, por analogia ao art. 75, IX, do CPC, eis que responsáveis pela administração do direito de livre expressão e de reunião (BRASIL, 2015).

Em princípio, as ocupações em escolas e universidades contra propostas de reforma política se tratam de manifestações sociais e, portanto, são legítimas por materializarem o

direito à livre expressão. Com efeito, não devem ser tratadas como demandas possessórias, uma vez que não possuem o condão de apossamento de bens públicos, e sim concretizam o direito de reunião em um espaço coletivo, o qual, ainda que afetado à prestação do serviço público de educação, é de titularidade coletiva. Ademais, desarrazoado pensar que os estudantes, unidos em prol de ideais comuns, deveriam se reunir em locais privados, pois aí sequer ganhariam a atenção que o caso merece perante os Poderes Públicos, pois impediria o debate público da questão.

Os Poderes Públicos não são os únicos legitimados a proferirem o direito, até porque os integrantes da sociedade é quem são os titulares do poder, exercido em nome do povo e para o povo. As manifestações coletivas, portanto, não são apenas legítimas, mas necessárias intérpretes da ordem jurídica e social, uma vez que é impossível cogitar um regime participativo e deliberativo sem que as pessoas sejam ouvidas.

## REFERÊNCIAS

- BAGGIO, Moacir Camargo. *Da tolerância: direito e conflito sob o signo da tolerância: por uma jurisdição constitucional comprometida com a fraternidade*. Rio de Janeiro: LTR, 2010.
- BOAVENTURA, Jorge. *Ocidente traído: a sociedade em crise*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.
- BRASIL. *Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas- Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 24 ago. 2006.
- BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.
- BRASIL. *Medida provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016*. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 23 set. 2016.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição - PEC 241*. Apresenta proposta de congelamento dos investimentos em saúde, educação e assistência e previdência social nos próximos 20 anos, instituindo novo regime fiscal no qual tais gastos não poderão superar o limite da inflação do ano anterior. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filena me=PEC241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filena me=PEC241/2016)>. Acesso em 12 jan. 2017.
- BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CORTE I.D.H. *Parecer Consultivo 5/85 de 13 de novembro de 1985*. Jurisprudência da Corte Interamericana de

Direitos Humanos: Direito à liberdade de expressão. Ministério da Justiça, Comissão de Anistia. Secretaria Nacional de Justiça, 1985.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CORTE I.D.H. *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile. Sentença de 19 de setembro de 2006 (Mérito, Reparações e Custas)*. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Direito à liberdade de expressão. Ministério da Justiça, Comissão de Anistia. Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

COSTA, Fabiano. Quase 60% dos projetos da ‘agenda positiva’ estão parados no Congresso. *G1 GLOBO*, Brasília, 29 ago. 2013 Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/quase-60-dos-projetos-da-agenda-positiva-estao-parados-no-congresso.html>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

DEZAN, Sandro Lucio; MATOS, Monique Fernandes Santos. *Movimentos sociais e protestos públicos: a liberdade de manifestação e a regulação estatal à luz do Direito Constitucional e do Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DURÃO, Aylton Barbieri. *Opinião pública segundo Kant*. Faculdade de Ciências Sociais UAN, 18 jun. 2014. Disponível em: <<https://politica210.wordpress.com/2014/06/18/opiniaopublica-segundo-kant-aylton-barbieri-durao/>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A Origem do Direito de Solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

GOHN, Maria da Glória. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. 8. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2013.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBOPE INTELIGÊNCIA. 89% dos manifestantes não se sentem representados por partidos. *Ibope Inteligência*, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos/>>.

JUSTIFICANDO. Juiz autoriza tortura para desocupação de colégio no Distrito Federal. *Justificando*, São Paulo, 1 nov. 2016. Disponível em:

<<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/11/01/juiz-autoriza-tortura-para-desocupacao-de-colegio-no-distrito-federal/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

KANT, Immanuel. *Resposta à pergunta: que é esclarecimento?* (Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?), 1783. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/gpforma/2senafe/PDF/b47.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

PERLINGEIRO, Ricardo *et al.* Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina (Principles of the Right to Access Official Information in Latin America) (March 25, 2016). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita R.M. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROSENVALD, Nelson; CHAVES, Cristiano. *Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB*. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

SARMENTO, Daniel. *Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.076-5 Acre*. Brasília, DF, 15 ago. 2002. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *Recurso Extraordinário 806.339*. Brasília, DF, 05 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4555912>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.274 DF*. Brasília, DF, 23 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.+E+42](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.+E+42)

74.NUME.)+OU+(ADI.ACMS.+ADJ2+4274.ACMS.)&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aw8v9kt>. Acesso em: 12 jan. 2017.

TOLEDO, Luiz Fernando. Governo de São Paulo anuncia o fechamento de 94 escolas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 26 out 2015. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,governo-de-sao-paulo-anuncia-o-fechamento-de-94-escolas,1786193>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

TOURAINÉ, Alain. *Em defesa da sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS - TJDF. Consulta Processual. *Processo:2016.01.3.011286-6*. Disponível em: <<http://cache.tjdft.jus.br/cgibin/tjcgil?NXTPGM=vjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20160130112866>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJSP. *Agravo de instrumento 2243232-25.2015.8.26.0000*. Inteiro teor. Relator Des. Coimbra Schmidt. DJ 23.11.2015. São Paulo, 23 nov. 2013. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9034676&cdForo=0>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJSP. *Apelação nº 0233069-55.2008.8.26.0100*. São Paulo, 1º ago. 2012. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do;jsessionid=25269E4F38AB9F99E8A18BC52B69A6D9.cjsg3?cdAcordao=6071172&cdForo=0&vlCaptcha=crrqv>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO – TRF2. *Ação Popular 0005976-77.2004.4.02.5101*. Rio de Janeiro, 24 maio 2016. Disponível em: <[http://www10.trf2.jus.br/consultas?movimento=cache&q=cache:\\_uh4JPC6\\_0QJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D200451010059766%26coddoc%3D277147%26datapublic%3D2016-06-06%26pagdj%3D102/103+acao+popular+anulacao++&site=v2\\_jurisprudencia&client=v2\\_index&proxystylesheet=v2\\_index&lr=lang\\_pt&ie=UTF-8&output=xml\\_no\\_dtd&access=p&oe=UTF-8](http://www10.trf2.jus.br/consultas?movimento=cache&q=cache:_uh4JPC6_0QJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D200451010059766%26coddoc%3D277147%26datapublic%3D2016-06-06%26pagdj%3D102/103+acao+popular+anulacao++&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8)>. Acesso em: 10 jan. 2017.