

A OBRIGAÇÃO DE PROTEÇÃO ÀS MISSÕES DIPLOMÁTICAS E AS RESTRIÇÕES AO DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIR-SE PACIFICAMENTE¹

THE DUTY OF PROTECTION OF DIPLOMATIC MISSIONS AND THE RESTRICTIONS ON THE FUNDAMENTAL RIGHT OF PEACEFUL ASSEMBLY

Clarissa Sampaio Silva²

Fábio Carvalho de Alvarenga Peixoto³

Resumo: Este artigo analisa o dever de proteção às missões diplomáticas imposto pelas Convenções de Viena de 1961 e 1963, e seus reflexos sobre o direito fundamental de reunir-se pacificamente, no Brasil. Ocorrências recentes em embaixadas e consulados em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e Recife demonstram que o Estado brasileiro não vem cumprindo adequadamente o seu dever de proteção a essas missões. Por meio de um estudo comparado dos direitos brasileiro, alemão e português, e investigando especialmente a proibição à proteção estatal insuficiente (*Untermaßverbot*), estabelecem-se os fundamentos jurídicos para uma eventual atuação administrativa que, ao mesmo tempo, assegure o exercício pleno do direito fundamental de reunir-se pacificamente e garanta o cumprimento dos compromissos convencionais assumidos pelo Brasil. Para esse fim, conclui-se ser recomendável a edição de uma lei regulamentadora, tal como já existe nas ordens jurídicas estudadas.

Palavras-chave: Missão diplomática; Proibição à proteção estatal insuficiente (*Untermaßverbot*); Direito de reunião; Restrições a direitos fundamentais.

Abstract: This article analyzes the duty of protection of diplomatic missions imposed by 1961 and 1963 Vienna Conventions, and its reflection on the fundamental right of peaceful assembly in Brazil. Recent occurrences at embassies and consulates in Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo and Recife demonstrate that the Brazilian State has not been adequately fulfilling its duty to protect these missions. Through a comparative study of Brazilian, German and Portuguese law, and investigating especially the prohibition on insufficient state protection (*Untermaßverbot*), the legal foundations are established for an eventual administrative action that, at the same time, ensures the full exercise of the fundamental right to peaceful assembly and guarantees the compliance with the conventional commitments assumed by Brazil. For this, it is concluded that it is advisable to issue a regulatory law, as already exists in the studied legal systems.

Keywords: Diplomatic mission; Prohibition of insufficient state protection (*Untermaßverbot*); Right of assembly; Restrictions on fundamental rights.

¹ Artigo submetido em 11/05/2019 e aprovado para publicação em 24/08/2020.

² Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora da Universidade de Fortaleza. Advogada da União. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1774-8555>.

³ Doutorando em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza. Pós-graduado em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Procurador do Estado do Ceará. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1736-6493>.

Introdução

Em 31 de março de 2006, o Presidente da França, Jacques Chirac, sancionou a lei que criou o Contrato de Pleno Emprego – CPE –:

O CPE é um novo contrato voltado para jovens de até 26 anos que oferece um período de experiência de dois anos. Neste período, empregadores podem demitir sem oferecer explicações ou conceder aviso prévio. Para outros empregados, o período de experiência geralmente varia entre um e três meses. (ENTENDA..., 2006).

Contra a sanção da lei do CPE, milhões de franceses mobilizaram-se em mais de 150 cidades na França (SCIOLINO, 2006), e em outras partes do mundo. No contexto dessa mobilização, manifestantes franceses decidiram protestar em frente ao Consulado da França no Rio de Janeiro (HARMAN, 2006): fizeram panfletagem e obstruíram, com seus próprios corpos, a porta de entrada da missão diplomática.

Pouco mais de sete anos após tais eventos, em 27 de agosto de 2013, noticiou-se que o Presidente estadunidense, Barack Obama, estaria considerando uma ação militar contra o regime sírio de Bashar Al-Assad (SHANKERS; CHIVERS; GORDON, 2013). Inconformado, um grupo de duzentas pessoas – presume-se: brasileiras –, ligado à União da Juventude Socialista, reuniu-se em frente à Embaixada dos EUA, em Brasília, e nela picharam a frase “Espionagem no Brasil, não!”:

Segundo nota da UJS, “a decisão de Barack Obama de atacar a Síria é uma grave violação à soberania deste país, se fará ao arripio do Direito Internacional, violando a Carta das Nações Unidas e atropelando o Conselho de Segurança da ONU”. A entidade também informou que outros movimentos sociais, partidos políticos e entidades dos povos árabes protestam também na cidade de São Paulo, na praça Ramos, onde os manifestantes distribuem balas de açúcar em defesa da paz na Síria e no mundo. (EM PROTESTO..., 2013).

Essa mesma Embaixada dos EUA havia organizado, em 2005, “um encontro fechado” do então Presidente, George Bush, “com empresários e estudantes brasileiros” (ZIMMERMAN, 2005). Em resposta, milhares de pessoas foram às ruas protestar contra a visita do Presidente estadunidense: “Em Recife (PE), os manifestantes queimaram um boneco que representava o presidente dos EUA, mas não conseguiram jogar tinta vermelha no consulado norte-americano, como pretendiam”. (PROTESTOS..., 2005).

Mais recentemente, em março de 2018, um protesto organizado pela Força Sindical “contra a sobretaxa do aço brasileiro criada pelo presidente americano, Donald Trump” interrompeu o serviço de emissão de vistos no Consulado dos EUA em São Paulo (CRUZ, 2018).

Pode parecer uma constatação bastante inusitada, mas há algo que liga todos estes fatos. É a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961:

Artigo 22 1. Os locais da Missão são invioláveis. [...] 2. O Estado acreditado tem a obrigação especial de adotar tôdas as medidas apropriadas para proteger os locais da Missão contra qualquer intrusão ou dano e evitar perturbações à tranqüilidade da Missão ou ofensas à sua dignidade [...]. (BRASIL, 1965).

Também se pode citar a Convenção de Viena de 1963:

ARTIGO 31º Inviolabilidade dos locais consulares [...] 3. Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2 do presente artigo, o Estado receptor terá a obrigação especial de tomar as medidas apropriadas para proteger os locais consulares contra qualquer invasão ou dano, bem como para impedir que se perturbe a tranqüilidade da repartição consular ou se atente contra sua dignidade [...]. (BRASIL, 1967).

Segundo a norma do artigo 22(2) da convenção de 1961, o Brasil deve “proteger os locais da Missão contra qualquer intrusão ou dano e evitar perturbações à tranqüilidade [sic] da Missão ou ofensas à sua dignidade”. O mesmo impõe o artigo 31(3) da convenção de 1963, no que diz respeito aos “locais consulares”.

Idêntico dever têm os demais países signatários, quanto às representações diplomáticas do Brasil, em seus territórios. Nada obstante, não se impediu que o prédio da embaixada brasileira em Berlim fosse “atacado por um grupo de pessoas encapuzadas, que atirou pedras, quebrando as janelas do edificio” (DAMASCENO, 2019), pichado com os dizeres “luteremos [sic] contra o fascismo no Brasil” (EMBAIXADA..., 2019), e atacado “com tinta rosa” (em ataque que “deixou 16 janelas quebradas”) (GRUPO..., 2019), nem que um grupo de sete pessoas invadissem a embaixada do país na Nova Zelândia, em protesto contra “nações fascistas” (VASCONCELOS, 2019).

Inexistem dúvidas de que (1) pichações, lançamentos de pedras e ataques com tinta causam danos aos locais das representações diplomáticas; e (2) invasões e bloqueios das portas de entrada representam perturbações à tranqüilidade de tais representações.

A questão é que a Constituição da República – CRFB – reconhece o direito fundamental de reunir-se pacificamente.⁴ A CRFB não restringe – nem autoriza expressamente a restrição – do direito fundamental de reunir-se pacificamente em frente a missões diplomáticas. Cabe, assim, investigar se e de que forma o Poder Público poderia deveria impor restrições ao direito fundamental de reunir-se pacificamente, a fim de garantir o cumprimento das convenções de Viena de 1961 e 1963, especificamente do seu dever de proteção às missões diplomáticas.

Na pesquisa bibliográfica realizada no Brasil, não foi encontrado nenhum trabalho específico sobre o tema. Diferentemente, nas doutrinas alemã e portuguesa, há estudos que o abordam, porém com foco voltado para suas respectivas ordens jurídicas. Sendo assim, será necessário realizar uma “conversação constitucional” transconstitucional (NEVES, 2018, p. 166-7) entre as ordens jurídicas brasileira, alemã e portuguesa. Pretende-se assim iniciar o “debate profícuo” sugerido por Leonardo Martins:

O debate seria tão mais profícuo quanto mais se conscientizasse, a partir do exame de sistemas jurídicos estrangeiros como o alemão, do papel de um sistema normativo infraconstitucional que reduzisse todas as discricionariedades oficiais a um mínimo necessário, com vistas à promoção da força normativa do art. 5º, XVI CF. (MARTINS, 2017, p. 483).

Para tanto, porém, será necessário antes, no Tópico 1, posicionar na ordem jurídica brasileira os acordos internacionais de que se trata. Depois, ainda no mesmo tópico, será discutida a possibilidade de normas infraconstitucionais imporem restrições ao direito fundamental de reunir-se pacificamente. Adiante, no Tópico 2, será investigado o tratamento dado à matéria pelas ordens jurídicas alemã e portuguesa, para o fim de encontrar os elementos que, neste “caso tipicamente constitucional” (NEVES, 2018, p. 166), poderão até mesmo fundamentar as futuras decisões judiciais, legislativas e administrativas no Brasil. No Tópico 3, a ordem jurídica brasileira será analisada à luz da proibição de proteção estatal insuficiente (*Untermaßverbot*), para o fim de se descobrir se a regulamentação hoje existente – em especial a conferida pela Lei 1.207, de 1950 –, é suficiente para assegurar, ao mesmo tempo, proteção às missões diplomáticas e aos manifestantes. Ao fim, na conclusão, serão apresentadas as linhas gerais de uma proposta de iniciativa legislativa – que se entende necessária.

⁴ “Art. 5º. [...] XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”. (BRASIL, 1988).

1. Restrição infraconstitucional (inclusive por tratados internacionais) de direito fundamental

Antes de qualquer coisa, é necessário posicionar as convenções de Viena de 1961 e 1963 na escala normativa hierárquica do Brasil. Trata-se de convenções promulgadas antes da Emenda Constitucional 45 (BRASIL, 2004), portanto aprovadas pelo rito comum de internalização dos tratados – motivo por que não se pode, de forma nenhuma, conferir-lhe status de norma constitucional:

Ficou consagrada a teoria do duplo estatuto dos tratados de direitos humanos: natureza constitucional, para os aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º; natureza supralegal, para todos os demais, quer sejam anteriores ou posteriores à Emenda Constitucional n. 45 e que tenham sido aprovados pelo rito comum (maioria simples, turno único em cada Casa do Congresso). (RAMOS, 2017).

De todo modo, não seria possível incluir tal convenção no rótulo de “tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos” (art. 5º, § 3º, da CRFB, com a redação dada pela Emenda Constitucional 45, de 2004⁵), assim entendidos como

acordo[s] forma[is], concluído[s] entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos, de forma a reconhecer, ampliar e conceder densidade normativa aos direitos humanos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos. (TENNO, 2017, p. 144).

Pelo mesmo motivo, não há por que se lhe conferir um status normativo supralegal, característica que, segundo o Supremo Tribunal Federal – STF –, é peculiar aos “tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos” (BRASIL, 2008). Ao contrário:

Trata-se aqui uma típica situação de paralelismo nas formas de criação do direito: “quem faz pode desfazer”, que torna juridicamente impossível afirmar que o tratado internacional incorporado ao direito interno não possa sofrer modificações mediante decisão das autoridades que lhe conferiram validade jurídica. (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 33).

Em resumo: as convenções de Viena têm *status* legal. Resta investigar, assim, se as normas extraídas dos artigos 22(2) da convenção de 1961, e 31(3) da convenção de 1963

⁵ “Art. 5º. [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (BRASIL, 1988).

afrontam a CRFB, pelo fato de restringirem o direito fundamental de reunir-se pacificamente. Se o fizerem, serão consideradas não recepcionadas pelo ordenamento brasileiro (portanto ineficazes), uma vez que, como o STF já afirmou na ADI 1.480-MC, “nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política” (BRASIL, 2001).

No Brasil, inexistente autorização constitucional expressa para restrição infraconstitucional (seja ela por meio de lei ou por meio de tratado) ao direito fundamental de reunir-se pacificamente. Uma análise apressada do tema poderia levar à conclusão de que, por esse motivo, seriam inconstitucionais quaisquer restrições a tal direito – e, por consequência, as normas das convenções de Viena não teriam sido recepcionadas pela CRFB.

A questão, porém, não se resolve tão facilmente. O próprio STF já consignou, no julgamento do MS 23.452, que:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Mais especificamente, o STF concluiu, no julgamento da ADI 1.969, que “a liberdade de reunião não é um direito absoluto. Nenhum direito, aliás, o é. Até mesmo os direitos havidos como fundamentais encontram limites explícitos e implícitos no texto das constituições” (BRASIL, 2011).

A manutenção de relações diplomáticas sadias com as nações com que mantém laços é um inegável interesse público, positivado na própria CRFB.⁶ Fora, é claro, a alta estatura dos bens jurídicos vida e propriedade⁷, e integridade física e moral⁸ – todos titulados também pelos estrangeiros.⁹

⁶ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VI - defesa da paz; [...] IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. (BRASIL, 1988).

⁷ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida [...] e à propriedade”. (BRASIL, 1988).

Em suma: o direito fundamental de reunir-se pacificamente pode ser restringido por norma infraconstitucional, inclusive por norma de tratado internacional. Isto, porém, desde que esta observe os limites dos limites¹⁰ – dentre os quais se destacam o respeito à proibição do excesso e a proibição da proteção insuficiente.

O problema é que, como será visto adiante, as regras convencionais estabelecem apenas um dever de proteção, sem citar as medidas que podem-devem ser adotadas pelas autoridades públicas (ou seja: o exame acerca do respeito aos limites dos limites somente poderia ocorrer à luz do caso concreto).

2. As restrições infraconstitucionais ao direito fundamental de reunir-se pacificamente e as missões diplomáticas, na Alemanha e em Portugal

A Lei Fundamental da Alemanha reconhece da seguinte forma o direito fundamental de reunir-se pacificamente:

Art. 8 (1) Todos os alemães têm o direito de reunir-se pacificamente e sem armas, sem notificação ou autorização prévia. (2) Para as reuniões ao ar livre, este direito pode ser restringido por lei ou em virtude de lei. (ALEMANHA, 1949, tradução nossa¹¹).

A Constituição de Portugal tem dispositivo semelhante:

Artigo 45.º Direito de reunião e de manifestação 1. Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização. 2. A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação. (PORTUGAL, 1974).

⁸ “Art. 5º [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. (BRASIL, 1988).

⁹ Há discussão doutrinária – em grande parte irrelevante, aqui, porque as representações diplomáticas são residentes no Brasil – referente à extensão dos direitos fundamentais aos estrangeiros não residentes. Segundo Dimoulis e Martins (2014, p. 71): “A tentativa de parte da doutrina de propor uma interpretação extensiva considerando que é residente qualquer estrangeiro que se encontre em trânsito no território nacional carece de fundamento constitucional, pois equipara os não residentes aos residentes. Se a Constituição objetivasse oferecer tal garantia seria suficiente se referir a 'estrangeiros' sem incluir o requisito da residência. [...] devem ser considerados residentes todos aqueles que ante a questão: 'onde você mora?' responderiam: 'moro no Brasil', mesmo especificando que essa opção é temporária”.

¹⁰Os limites dos limites (ou seja: os “requisitos constitucionais, formais e materiais, exigidos a todas as restrições aos direitos fundamentais”) são, além da proibição do excesso e da proibição da proteção insuficiente: a reserva de lei (de caráter geral e abstrato), o princípio da proteção da confiança, a vedação à violação do conteúdo essencial, e o princípio da determinabilidade (NOVAIS, 2010, p. 727, 2019, p. 267 et seq.).

¹¹“Art 8 (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden”.

O artigo 8(2) da Lei Fundamental alemã praticamente elimina eventuais dificuldades sobre a possibilidade de restrição do direito fundamental de reunir-se pacificamente, uma vez que consigna expressamente que: “Para as reuniões ao ar livre, este direito pode ser restringido por lei ou em virtude de lei” (ALEMANHA, 1949). A mesma Lei Fundamental dispõe que

Art. 25 As regras gerais do direito internacional público são parte integrante do direito federal. Sobrepõem-se às leis e constituem fonte direta de direitos e obrigações aos moradores do território federal. (ALEMANHA, 1949, tradução nossa¹²).

A Lei sobre Reuniões e Manifestações da Alemanha – VersG – estabelece que

§ 15 (1) A autoridade competente pode proibir a reunião ou a manifestação ou sujeitá-lo a determinadas condições se, de acordo com as circunstâncias percebidas no momento da emissão da ordem, for colocada em risco a segurança ou a ordem pública durante a execução da reunião ou da manifestação. (2) Em particular, uma reunião ou uma manifestação pode ser proibida ou sujeita a certas condições se: 1. a reunião ou manifestação realizar-se em um local em que, como memorial histórico distinguível, de significado suprarregional, recorda-se das vítimas do tratamento desprovido de dignidade humana sob o violento e despótico regime nacional-socialista, e 2. de acordo com as circunstâncias que podem ser determinadas no momento em que a ordem é emitida, a reunião ou a manifestação afeta adversamente a dignidade das vítimas [...]. (ALEMANHA, 1953, tradução nossa¹³).

Interessa destacar que, em 2005, a VersG foi alterada, para incluir, no § 15, uma referência expressa ao Memorial dos Judeus Europeus Assassinados como um dos lugares em que especialmente admitem-se a proibição e o condicionamento das reuniões e manifestações. O Tribunal Constitucional alemão – BVerfG –, logo em seguida, entendeu que a proibição de determinada manifestação naquele local, com fundamento na VersammlG, não é inconstitucional (ALEMANHA, 2005).

¹²“Art 25 Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes”.

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

Assim, especificamente sobre o tema aqui tratado, a doutrina alemã não tem dificuldade de concluir, com fundamento nos artigos 22(2) da Convenção de Viena de 1961, e 31(3), da de 1963, bem como no § 15(2) da VersG, que

[...] deve-se garantir que, durante a realização da reunião, o acesso às missões diplomáticas e consulados seja mantido livre. Bloqueios sentados e bloqueios involuntários do acesso à representação devem portanto ser proibidos e impedidos, respectivamente. Uma lesão à dignidade da missão ou da representação consular também pode decorrer da duração excessiva de uma reunião pacífica. Da mesma forma, a inapropriada importunação sonora através de megafones e cantos é inadmissível. Todos estes casos representam situações de perigo, que conferem às autoridades competentes, conforme § 15, parte 2, VersG, autorização para adotar as medidas apropriadas para a manutenção da capacidade de trabalho da representação diplomática ou então da representação consular. (SELBMANN, 2004, p. 949, tradução nossa¹⁴).

Também a jurisprudência. Por exemplo, o Tribunal Administrativo Federal alemão – BVerwG – entendeu que as convenções de Viena são fundamentais à ordem internacional, uma vez que “exigem que Estados com estruturas internas muito distintas relacionem-se e que os interesses do Estado remetente e de seus membros possam ser adequadamente providos no Estado receptor” (ALEMANHA, 1981, tradução nossa¹⁵).

Tendo isto em vista, o BVerwG julgou que o ato da autoridade pública que apreendeu cartazes ofensivos à dignidade de determinada missão diplomática não foi inconstitucional (ALEMANHA, 1981). Isto porque:

A segurança pública foi [...] perturbada, porque a exibição de cartazes com as palavras "bando de assassinos" em frente à embaixada chilena violou as regras do direito internacional público relativas ao estatuto das missões diplomáticas e dos diplomatas no Art. 22, parte 2, e 29, parte 3, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. (SELBMANN, 2004, p. 949, tradução nossa¹⁶).

¹⁴“[...] ist zu gewährleisten, daß auch während der Durchführung von Versammlungen der Zugang zu diplomatischen Missionen und Konsulaten freigehalten wird. Sitzblockaden und unbeabsichtigte Blockierungen des Zugangs zur Vertretung sind deshalb zu verhindern bzw. zu unterbinden. Eine Verletzung der Würde der Mission oder der konsularischen Vertretung kann auch in der überlangen Dauer einer friedlichen Versammlung liegen. Ebenso sind unangemessene Lärmbelästigungen durch Megaphone und Sprechchöre unzulässig. In all diesen Fällen liegt eine versammlungsrechtliche Gefahrenlage vor, die die zuständige Behörde gemäß § 15 Abs. 2 VersG berechtigt, angemessene Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der diplomatischen Vertretung bzw. konsularischen Vertretung zu ergreifen”.

¹⁵“Er sei insbesondere Voraussetzung dafür, daß Staaten mit sehr unterschiedlicher innerer Struktur friedliche Beziehungen unterhalten und die Interessen des Entsendestaates und seiner Angehörigen im Empfangsstaat angemessen wahrgenommen werden könnten”.

¹⁶“Die öffentliche Sicherheit sei nämlich jedenfalls deshalb gestört worden, weil das Zeigen der Spruchbänder mit der Aufschrift 'Mörderbande' vor der chilenischen Botschaft gegen die völkerrechtlichen Regelungen betreffend die Rechtsstellung der diplomatischen Missionen und der Diplomaten in den Art. 22 Abs. 2 und 29 Satz 3 WÜD verstoßen habe”.

Já em Portugal, a dificuldade poderia residir, aparentemente, na regra constitucional que estabelece que: “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos [...]” (art. 18, n.º 2). (PORTUGAL, 1974).

Porém, há que se considerar, assim como o fez Jorge Reis Novais (2010, p. 587), que:

Para além de praticamente inexecutável, uma compreensão literal do sentido da norma proibitiva do art. 18.º, n.º 2, seria também, a diferentes títulos, juridicamente inconsistente. De tão óbvio, não carece de demonstração suplementar o facto de os direitos fundamentais, incluindo os não dotados de reservas constitucionais, poderem entrar em colisão com outros direitos fundamentais, por vezes até do próprio titular (veja-se o exemplo relacionado com a obrigatoriedade de os motociclistas usarem capacete ou os automobilistas cintos de segurança), e com outros bens jurídicos, por vezes de nível constitucional.

Sendo assim, não causa nenhuma surpresa inexistirem debates judiciais sobre a regra do Decreto-Lei 406/74 português, que dispõe que:

Art. 13.º *As autoridades* referidas no n.º 1 do artigo 2.º, solicitando quando necessário ou conveniente o parecer das autoridades militares ou outras entidades, *poderão, por razões de segurança, impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100 m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos.* (PORTUGAL, 1974, grifo nosso).

Como a própria redação do art. 13.º permite perceber com facilidade (“As autoridades [...] poderão [...] impedir que se realizem reuniões”), a aplicação da restrição espacial não é mandatária. O efeito imediato do estabelecimento da zona de cem metros é a redução do ônus argumentativo para as autoridades públicas na intervenção no direito fundamental de reunir-se pacificamente, naquele espaço específico.¹⁷

Sendo assim, a doutrina portuguesa concluiu serem

dignas de virtualidade restritiva do direito de manifestação [...] as medidas adequadas e necessárias à protecção das representações diplomáticas e consulares

¹⁷Muito embora – assim como no Brasil – a aplicação de restrições além dos cem metros legalmente especificados seja possível, esta deverá revestir-se de um ônus de argumentação acrescido, pois é caso não submetido à prévia regulamentação pelo Poder Legislativo.

dos excessos de manifestantes que possam colocar o Estado em situação de responsabilidade internacional. (SÉRVULO CORREIA, 2006, p. 84).

Serão, a princípio, “lícitas as manifestações de conteúdo crítico em frente às embaixadas e representações diplomáticas, desde que salvaguardadas as distâncias legais” (SOUSA, 2011, p. 137). Isto não significa, contudo, que reuniões realizadas dentro da zona legalmente demarcada serão ilícitas:

Alega-se que, dependendo o perigo de muitas circunstâncias, poderá haver excesso na restrição em alguns casos, ao passo que, em certos episódios, um raio de cem metros se poderá revelar insuficiente. O legislador português evitou esse problema, remetendo para a autoridade administrativa uma discricionariedade de decisão no âmbito da apreciação de “razões de segurança”, cujo exercício sempre poderá ser objecto de controle jurisdicional de proporcionalidade, imparcialidade e, eventualmente, erro nos pressupostos de facto. (SÉRVULO CORREIA, 2006, p. 84).

Assim, estará autorizada a intervenção

se as “críticas” violarem normas penais (se, por exemplo, forem cometidos crimes de ofensa de honra de representantes de Estados estrangeiros), se o acesso às embaixadas for bloqueado sem carácter meramente provisório ou no caso de se verificar uma discriminação tão intensa que sejam atingidas as boas relações de Portugal com o Estado representado. (SOUSA, 2011, p. 137-8).

Esboçado o quadro na Alemanha e em Portugal, pode-se avançar à protecção conferida pela ordem jurídica brasileira às missões diplomáticas.

3. A insuficiência da atual protecção às missões diplomáticas no Brasil

No Brasil, a lei que regulamenta o direito de reunião é a Lei 1.207, de 1950 (BRASIL, 1950), que não impõe restrições específicas ao direito fundamental de reunir-se pacificamente próximo a representações diplomáticas. Essa lei, “que até hoje não foi expressamente revogada, mas certamente tem dispositivos seus incompatíveis com a ordem vigente” (ALMEIDA, 2001, p. 107), não estabelece restrição expressa a manifestações relacionadas a representações diplomáticas.¹⁸ A inexistência de tal restrição expressa poderia

¹⁸O mesmo autor especifica que “grande parte do que essa Lei dispõe sobre matéria eleitoral foi revogada por leis específicas” (ALMEIDA, 2001, p. 110). Segundo Dias e Laurentiis (2014, p. 651), “quanto ao aspecto espacial do exercício da liberdade de reunião, a Lei nº 1.207/1950, aprovada em pleno regime getulista, afirmava em seu artigo 3º caber à autoridade policial de maior categoria (sic) da localidade, ao começo de cada ano, fixar as praças destinadas a comício. Tal limitação [é] de duvidosa constitucionalidade [...]”. Sarlet e Weingartner Neto (2017, p. 490) são mais contundentes, ao “considerar[em] revogado o art. 3º da Lei

levar à conclusão apressada de que as autoridades policiais não poderiam intervir em reuniões a fim de assegurar a proteção das missões diplomáticas contra qualquer intrusão ou dano, de garantir a sua tranquilidade, ou de impedir ofensas à sua dignidade.

Tal conclusão seria equivocada. Primeiro, porque a lei foi editada antes das convenções de 1961 e 1963 – e estas, com o mesmo status hierárquico normativo, complementam aquela. Segundo, porque muito embora, no plano dogmático, não costume

ser aceita a ideia de que o Executivo pode promover restrições aos direitos fundamentais, tendo em vista a incidência do princípio da reserva legal nesse domínio [...], é certo que há situações em que o Poder Executivo restringe direitos individuais ao promover a aplicação direta da Constituição. Isso ocorre, por exemplo, no caso do art. 5º, inciso XVI, da Carta Brasileira, que versa sobre direito de reunião [...]. Embora o referido preceito faça referência apenas à necessidade de comunicação prévia à autoridade competente, a Administração poderá, em certos casos, intervir a fim de evitar a realização de duas reuniões no mesmo horário e local. Ademais, *há hipóteses em que a própria lei confere certa margem de ação ao Executivo para atuar. Um exemplo claro desse caso é o exercício do poder de polícia, que corriqueiramente repercute sobre os direitos individuais.* (LOPES, 2001, p. 233, grifo nosso).

Tanto a Convenção de Viena de 1961 como a de 1963 têm força de lei, e impõem à Administração Pública – em especial, no caso, aos agentes de segurança pública –, o dever de assegurar a ordem pública tal como nelas regulada. Não se poderia, assim, cogitar de inconstitucionalidade de medidas policiais que – sem violar os limites dos limites do direito fundamental de reunir-se pacificamente – tivessem como finalidade garantir a segurança, o funcionamento e a integridade das missões diplomáticas.

Lamentavelmente, a situação no Brasil hoje se aproxima mais daquela verificável na Alemanha (onde – salvo no que respeito ao Memorial dos Judeus Europeus Assassinados, descrito pormenorizadamente no anexo – remete-se totalmente à Administração Pública a decisão sobre a intervenção, no caso concreto, sem parâmetros objetivos¹⁹) do que em Portugal (onde, muito embora a lei conceda certo grau de discricionariedade à Administração Pública, estabelece-se uma zona de segurança de até cem metros das representações diplomáticas, onde tais restrições podem ser aplicadas com demanda de menor ônus argumentativo).

1.207/1950, que atribuía à autoridade de maior categoria do Distrito Federal e das cidades fixar, ao começo de cada ano, as praças destinadas aos comícios”; porém, “isso não significa que toda a lei tenha sido revogada”.

¹⁹O que é problemático, porque as autoridades públicas que controlam a ordem pública durante as manifestações podem aplicar standards amplos e imprecisos. (HART, 2001, p. 318).

Em razão de tal lacuna legislativa, o STF vem sendo instado com frequência crescente a manifestar-se sobre o exercício do direito fundamental de reunir-se pacificamente. Por exemplo: na já julgada ADPF 1.969, em que se declarou inconstitucional a vedação a manifestações na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti e Vias Adjacentes (BRASIL, 2007); e nos casos ainda pendentes de pronunciamento final de uso de máscaras em manifestações (ARE 905.149), de protestos com fechamento de vias públicas (ADPF 519), e de exigibilidade de aviso prévio à autoridade competente (RE 806.339).

Ante tal lacuna, no Brasil, caberá às autoridades públicas – quase certamente às autoridades de segurança pública –, à luz das circunstâncias do caso concreto, (1) constatarem se determinada reunião próxima a uma representação diplomática viola as normas das Convenções de Viena de 1961 e de 1963; (2) decidirem entre adotar uma postura meramente reativa ou outra, de gestão dos níveis de violação à ordem pública;²⁰ e (3) realizarem um exame de proporcionalidade da medida a ser eventualmente adotada.

A situação não é a melhor para a proteção aos direitos fundamentais, uma vez que, na prática, o Estado-juiz nada pode fazer para evitar a violação ao direito fundamental de reunir-se pacificamente (cabendo ao Poder Judiciário tão somente uma ação já “póstuma”, após a eventual violação do direito fundamental).²¹

Há que se observar que, ao lado da proibição do excesso (proporcionalidade) – que limita as intervenções restritivas nos direitos fundamentais –, vem-se reconhecendo, desde a decisão aborto II (*Schwangerschaftsabbruch* II), do BVerfG, uma proibição também à insuficiência da proteção estatal (*Untermaßverbot*). Isto é: “a partir do paradigma instituído pelo novo constitucionalismo [...], o legislador não mais detém a liberdade para legislar que tinha no paradigma liberal-iluminista” (STRECK, 2004, p. 311). No que se refere aos direitos

²⁰“O principal objectivo que orienta estrategicamente a ação do Estado perante cenários de alteração de ordem pública consiste na gestão dos níveis de violência, por forma, a que a situação retorne ao estado de normalidade o mais rapidamente possível. Desta forma, entrou-se numa era em que surgiu a tentativa de gerir os níveis de violência como principal forma de resposta a esse tipo de fenómenos. Para alcançar este objetivo, os Estados perante cenários de violência pública podem adoptar uma de duas posições, ou assumem uma postura meramente reactiva perante os focos de violência ou, optam por uma estratégia de gestão dos níveis de violência”. (FELGUEIRAS, 2009, p. 147).

²¹“Trata-se de situações que se verificam de modo dinâmico, na prática, exigindo uma solução a ser definida e adotada em cada caso concreto. Via de regra essa solução não estará prevista em normas abstratas aplicáveis a todos os casos, dada a impossibilidade prática de o legislador prever todas as hipóteses de conflitos potenciais que possam vir a ocorrer a todo momento. Por certo, alguns conflitos mais evidentes podem ser antecipados pelo legislador, gerando previsões normativas aplicáveis como condições de exercício da liberdade. [...] De qualquer modo, haja ou não previsão legislativa de solução dos conflitos, sempre será necessária, após a análise de cada caso concreto, a produção de uma norma individual (administrativa ou judicial) para solucioná-lo. [...] Tal norma individual será notadamente um ato administrativo [...]. A função jurisdicional, sobretudo por sua inércia, apenas atua, eventualmente, em um momento posterior, se o conflito e o ato administrativo que tentou resolvê-lo forem levados à sua apreciação, resultando daí outra norma individual”. (ALMEIDA, 2001, p. 253).

fundamentais, o legislador está limitado pelos patamares mínimo de proteção e máximo de intervenção. É uma situação bem descrita por Novais (2019, p. 178-9):

Surge então, aí, a ideia directriz de que entre esses dois limites [proibição do excesso e proibição da insuficiência], máximo e mínimo, superior e inferior, se abre objectivamente um *corredor* onde o legislador se move livremente. Ou seja, nesse espaço o legislador não está constitucionalmente pré-condicionado: pode proteger mais ou menos, pode restringir mais ou menos, de acordo com a sua avaliação e margem de decisão, desde que nem transponha o limite máximo (fixado pela *Übermaßverbot*, isto é, desde que não restrinja excessivamente) nem fique aquém do limiar mínimo, não proteja insuficientemente (a *Untermaßverbot*).

No que se refere ao limite inferior (o limite da insuficiência), releva observar que a “inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente [...], como ocorre quando o Estado abre mão do uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos” (STRECK, 2004, p. 315).

No entender do BVerfG, na decisão BVerfGE 88, 2003, a proteção dada pelo Estado deve ser adequada e efetiva:

O Estado deve adotar medidas normativas e fáticas suficientes para cumprir seu dever de tutela, que levem - considerando os bens conflitantes - ao alcance de uma proteção adequada e, como tal, efetiva (proibição de insuficiência). Para tanto, é necessário um projeto de proteção que combine elementos de proteção preventiva e repressiva. (MARTINS, 2003, p. 276).

Com tais parâmetros

se pretendia ir para além de um controlo de evidência, se pretendia chegar a um patamar mais exigente de protecção que tivesse em conta o valor do bem (a vida que estava em causa). Fundamentalmente, o sentido útil da generalidade da fórmula ali utilizada [protecção adequada e eficaz] seria o de abrir ao juiz constitucional uma margem de livre ponderação orientada a apurar se, em seu entender, a protecção oferecida, que deveria ir para além de um mínimo, se deveria considerar adequada e se deveria considerar efectiva. (NOVAIS, 2019, p. 199).

Novais (2019, p. 200 et seq.), negando a correção desses parâmetros, com razão sustenta que “a lógica de um controle de constitucionalidade assente no princípio da proibição do déficit só é compatível com a densidade característica do chamado controlo de evidência”. Sugere, assim, que se reconheça a ampla margem de conformação do Poder

Legislativo, balizada contudo, em seu patamar inferior, pela “garantia de realização de um mínimo” e pela “proibição de desrazoabilidade”.²²

Quanto ao mínimo a ser provido pelo Estado, “uma ausência total ou significativa de prestações devida desloca, sob pena de inconstitucionalidade, o ônus de justificação para o poder público responsável” (NOVAIS, 2019, p. 214). Ainda pior do que isto: ante tal ausência total da prestação estatal, a

administração pode ver-se excepcionalmente forçada a intervir restritivamente na ocorrência de uma situação em que, se não o fizesse, tal significasse, por insuficiência de protecção, a violação do direito fundamental que carecia de ser protegido. (NOVAIS, 2019, p. 211).

É evidente que tal intervenção – sem fundamento legal, porém necessária, dada a relevância dos bens jurídicos a serem protegidos – dar-se-á em um contexto muito desfavorável (se comparado àquele em que cumprido o dever estatal de protecção).

Por esse motivo, afirma-se que o ideal é a edição de lei que tenha como objeto, no caso das reuniões realizadas próximas a representações diplomáticas,²³ a restrição à discricionariedade administrativa – não apenas nos moldes do que fez o Decreto-Lei 406/74, em Portugal (que estabeleceu um espaço de cem metros onde se reduz o ônus argumentativo para potenciais intervenções administrativas) –, mas também com a indicação das medidas específicas que podem-devem ser adotadas, nos casos concretos, naqueles espaços delimitados (isto, como forma de coibir abusos, por parte do Estado, reduzindo-lhe a sua discricionariedade).

Considerações finais

²²Ainda segundo Novais (2019, p. 192): “Não é um problema de proporcionalidade, é um problema de a protecção garantida ser bastante ou insuficiente à luz dos comandos constitucionais”. Tal concepção diverge significativamente daquela professada por Streck (2017, p. 315), que entende que a *Untermaßverbot* “refere-se à estrutura que o princípio da proporcionalidade adquire na aplicação dos direitos fundamentais de protecção”. Mais próxima da posição adotada neste trabalho é a de Sarlet (2006, p. 181-2), segundo quem “o que nos importa destacar é a existência de pelo menos um elo comum inquestionável entre as categorias da proibição de excesso e de insuficiência, que é o critério da necessidade (isto é, da exigibilidade) da restrição ou do imperativo de tutela que incumbe ao poder público”.

²³Em homenagem ao princípio da determinabilidade, deve restar claro que o alcance da proposta legislativa aqui apresentada é exclusivamente a protecção a representações diplomáticas, portanto não deve estender-se para afetar as manifestações do direito de reunir-se pacificamente sem nenhuma relação com as citadas representações.

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

1) muito embora o direito fundamental de reunir-se pacificamente possa ser infraconstitucionalmente restringido, o Estado-legislador, no Brasil, nunca de desincumbiu suficientemente de seu dever de proteção às missões diplomáticas;

2) nada obstante, as autoridades públicas têm o poder-dever de intervir em reuniões realizadas próximas a representações diplomáticas, quando aquelas ofereçam risco à inviolabilidade destas missões, a fim de assegurar o cumprimento das regras dos arts. 22(2) da Convenção de Viena de 1961, e 31(3) da Convenção de Viena de 1963;

3) é recomendável a edição de lei que tenha como objetivo restringir a discricionariedade da Administração Pública na decisão de intervir em reunião que potencialmente viole aquelas normas convencionais, e na escolha das medidas a serem adotadas.

Referências

ALEMANHA. BVerfG. BverfGE 88, 2003. In: MARTINS, Leonardo (org. e intr.). *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. Montevideu (Uruguai): Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

ALEMANHA. BVerfG (1. Kammer des Ersten Senate). *1 BvR 961/05*. [...]. Karlsruhe [Alemanha], 6 maio 2005. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2005/05/rk20050506_1bvr096105.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Acesso em: 2 maio 2019.

ALEMANHA. BVerwG. *BVerwGE 1 C 88/77*. [...] Leipzig [Alemanha], 8 set. 1981. Disponível em: <https://research.wolterskluwer-online.de/document/6d599784-319a-4419-8759-a0427896713d>. Acesso em: 15 nov. 2018.

ALEMANHA. *Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)*. Berlim [Alemanha]: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 1953. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>. Acesso em: 15 nov. 2018.

ALEMANHA. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlim [Alemanha]: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 1949. Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>. Acesso em: 15 nov. 2018.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. *Decreto 56.435, de 8 de junho de 1965*. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Brasília: Presidência da República, 7 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. *Decreto 61.078, de 26 de julho de 1967*. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Brasília: Presidência da República, 28 jul. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D61078.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 31 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. *Lei 1.207, de 25 de outubro de 1950*. Dispõe sobre o direito de reunião. Brasília: Presidência da República, 27 out. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1207.html. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. STF. *ADPF 519*. Requerente: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 maio 2018. Diário da Justiça, 28 maio 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28519%2ENU%2E+OU+519%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y7uortm>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. STF (Tribunal Pleno). *ADI 1.480 MC. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [...]. PROCEDIMENTO CONSTITUCIONAL DE INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS OU CONVENÇÕES INTERNACIONAIS [...]. PARIDADE NORMATIVA ENTRE ATOS INTERNACIONAIS E NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO INTERNO*. - Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade. Precedentes [...]. Requerentes: Confederação Nacional do Transporte e Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Celso de Mello, 4 set. 1997. Diário da Justiça, 18 mai. 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347083>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. STF (Tribunal Pleno). *ADI 1.969. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas. II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung). III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99. Requerente: Partido dos Trabalhadores e outros. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 28 jun. 2007. Diário da Justiça, 31 ago. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>. Acesso em: 18 set. 2018.*

BRASIL. STF (Tribunal Pleno). *MS 23.452. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO [...] SOLUTO*. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros [...]. Impetrante: Luiz Carlos Baretto Junior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Min. Celso de Mello, 16 set. 1999. Diário da Justiça, 12 mai. 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>. Acesso em: 18 out. 2018.

BRASIL. STF (Tribunal Pleno). *RE 466.343. PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Recorrente: Banco Bradesco. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Min. Cezar Peluso, 3 dez. 2008. Diário da Justiça, 5 jun. 2008.*

Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. STF (Tribunal Pleno). *RE 806339 RG. LIBERDADE DE REUNIÃO – AUTORIDADE COMPETENTE – PRÉVIO AVISO – ARTIGO 5º, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA*. Possui repercussão geral a controvérsia alusiva ao alcance da exigência de prévio aviso à autoridade competente como pressuposto para o

exercício do direito versado no artigo 5º, inciso XVI, da Carta de 1988. Recorrentes: Sindicato Unificado dos Trabalhadores Petroleiros Petroquímicos Químicos e Plásticos dos Estados de Alagoas e Sergipe - Sindipetro e outros. Recorrido: União Federal. Relator: Min. Marco Aurélio, 8 out. 2015. Diário da Justiça, 3 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9937119>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. STF (Tribunal Pleno). RG no ARE 905.149. DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LIBERDADES DE EXPRESSÃO E REUNIÃO. PROIBIÇÃO DE MÁSCARAS EM MANIFESTAÇÕES. SEGURANÇA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Constitui questão constitucional saber se lei pode ou não proibir o uso de máscaras em manifestações públicas, à luz das liberdades de reunião e de expressão do pensamento, bem como da vedação do anonimato e do dever de segurança pública. 2. Repercussão geral reconhecida. Recorrente: Diretório Regional do Partido da República. Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Roberto Barroso, 25 ago. 2016. Diário da Justiça, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310922279&ext=.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CRUZ, Fernanda. Protesto faz consulado americano suspender emissão de vistos em São Paulo. *Agência Brasil*, Brasília, 5 mar. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/protesto-faz-consulado-americano-suspender-emissao-de-vistos-em-sao-paulo>. Acesso em: 14 nov. 2018.

DAMASCENO, Marcio. Pichação na embaixada brasileira em Berlim é removida. *Deutsche Welle*, Berlim [Alemanha], 5 jan. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/picha%C3%A7%C3%A3o-na-embaixada-brasileira-em-berlim-%C3%A9-removida/a-46969004>. Acesso em: 17 de jan. 2019.

DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. Liberdade de Reunião e Democracia: reflexões a partir das experiências brasileiras e alemãs. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 8, n. 30, p. 649-669, set.-dez., 2014.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 5. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2014.

EM PROTESTO, manifestantes picham embaixada dos EUA em Brasília. *Terra*, São Paulo, 6 set. 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/estados-unidos/em-protesto-manifestantes-picham-embaixada-dos-eua-em-brasilia,99e513e97f4f0410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>. Acesso em: 14 nov. 2018.

EMBAIXADA brasileira em Berlim é vandalizada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/embaixada-brasileira-em-berlim-e-vandalizada.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2019.

ENTENDA a polêmica sobre a nova lei trabalhista na França. *BBC Brasil*, São Paulo, 25 mar. 2006. Disponível em:

https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/03/060324_francaprotestoentendafn.shtml. Acesso em: 14 nov. 2018.

FELGUEIRAS, Sergio. A actividade policial na gestão da violência. In: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Reuniões e Manifestações: actuação policial*. Coimbra [Portugal]: Almedina, 2009.

GRUPO ataca embaixada do Brasil em Berlim com tinta rosa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/grupo-ataca-embaixada-do-brasil-em-berlim-com-tinta-rosa.shtml>. Acesso em: 12 fev. 2019.

HARMAN, Mike. Anti-CPE Movement: Embassy protest in Brazil. *Libcom.org*, 1 abr. 2006. Disponível em: <https://libcom.org/embassy-protest-brazil>. Acesso em: 14 nov. 2018.

HART, Richard. The Mobs Are Out: the right to protest on public roads. *Auckland U. L. Rev.*, Auckland [Nova Zelândia], n. 9, p. 311-333, 2001.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *Os Direitos Fundamentais como Limites ao Poder de Legislar*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MARTINS, Leonardo. Direito fundamental à liberdade de reunião e controle de constitucionalidade de leis penais e de sua interpretação e aplicação: contribuição para o direito de reunião como sub-ramo autônomo do direito administrativo. *EJLL*, Joaçaba, v. 18, n. 2, p. 433-490, maio/ago. 2017.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. *Princípios estruturantes do Estado de Direito*. Coimbra [Portugal]: Almedina, 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. 2. ed. Coimbra [Portugal]: Coimbra Editora, 2010.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Assembleia da República, 25 abr. 1974. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 15 nov. 2018.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto*. Garante e regulamenta o direito de reunião. *Diário da República [de Portugal]*, Lisboa, série I, n. 201, 29 ago. 1974. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/424767>. Acesso em: 15 nov. 2018.

PROTESTOS contra Bush reúnem 23 mil pessoas em todo o país. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 mar. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90128.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 4, n. 7, p. 160-209, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v4i7.p160-209.2006>. Acesso em: 26 fev. 2019

SARLET, Ingo Wolfgang; WEINGARTNER NETO, Jayme. Democracia Desmascarada? Liberdade de Reunião e Manifestação: uma resposta constitucional contra-hegemônica. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; STRECK, Lênio Luiz (coord.). *Jurisdição Constitucional e Liberdades Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 477-96.

SCIOLINO, Elaine. French Protests Over Youth Labor Law Spread to 150 Cities and Towns. *The New York Times*, Nova Iorque [EUA], 19 mar. 2006. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2006/03/19/world/europe/french-protests-over-youth-labor-law-spread-to-150-cities-and.html>. Acesso em: 14 nov. 2018.

SELBMANN, Frank. Die Zulässigkeit polizeirechtlicher Maßnahmen zum Schutz der Integrität und der Würde diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz. *Die Öffentliche Verwaltung*, Stuttgart [Alemanha], pp. 947-950, 2004.

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

SHANKER, Thom; CHIVERS, C. J.; GORDON, Michael R. Obama Weighs ‘Limited’ Strikes Against Syrian Forces. *The New York Times*, Nova Iorque [EUA], 27 ago. 2013. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2013/08/28/world/middleeast/obama-syria-strike.html>. Acesso em: 14 nov. 2018.

SOUSA, António Francisco de. *Reuniões e manifestações no Estado de Direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (*Übermaßverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermaßverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra [Portugal], Vol. LXXX, n. 80, pp. 303-345, 2004.

TENNO, Yulgan. O conceito prático de tratado internacional de direitos humanos. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, Belo Horizonte, n. XII-1, pp. 133-148, 2017.

VASCONCELOS, Tiago. Sete invadem embaixada do Brasil na Nova Zelândia contra ‘nações fascistas’. *Diário do Poder*, Brasília, 3 jan. 2019. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/grupo-de-7-manifestantes-invade-embaixada-do-brasil-na-nova-zelandia/>. Acesso em: 17 jan. 2019.

ZIMMERMAN, Patrícia. Manifestantes carregam boneco de Bush em protesto. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 nov. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73729.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2018.