

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 05.03.2004

24/03/99

EMENTÁRIO Nº 2142-2

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADVOGADOS: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
- CONTAG

ADVOGADOS: MARIA JOSÉ SOUZA SOARES E OUTROS

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO -
CNTE

REQUERENTE: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

ADVOGADOS: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTRO

REQUERIDO: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO -
DECRETO. Possuindo o decreto característica de ato autônomo
abstrato, adequado é o ataque da medida na via da ação direta de
inconstitucionalidade. Isso ocorre relativamente a ato do Poder
Executivo que, a pretexto de compatibilizar a liberdade de reunião e
de expressão com o direito ao trabalho em ambiente de tranqüilidade,
acaba por emprestar à Carta regulamentação imprópria, sob os ângulos
formal e material.

LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA -
LIMITAÇÕES. De início, surge com relevância ímpar pedido de
suspensão de decreto mediante o qual foram impostas limitações à
liberdade de reunião e de manifestação pública, proibindo-se a
utilização de carros de som e de outros equipamentos de veiculação
de idéias.

A C O R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os
Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na
conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por
unanimidade de votos, em deferir o pedido de medida cautelar, para



suspender, até a decisão final da ação direta, a execução e a aplicabilidade do Decreto nº 20.098, de 15 de março de 1999, editado pelo Governador do Distrito Federal.

Brasília, 24 de março de 1999.

CELSO DE MELLO

PRESIDENTE


MARCO AURÉLIO

RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 DISTRITO FEDERAL


RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADVOGADOS: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
- CONTAG
ADVOGADOS: MARIA JOSÉ SOUZA SOARES E OUTROS
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO -
CNTE
REQUERENTE: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
ADVOGADOS: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTRO
REQUERIDO: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Esta ação direta de inconstitucionalidade está dirigida contra o Decreto nº 20.098, de 15 de março de 1999, publicado no Diário do dia imediato, com o que restou proibida a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros nas manifestações públicas a serem realizadas na Praça dos Três Poderes, na Esplanada dos Ministérios e na Praça do Buriti, em Brasília.

Na inicial, informa-se que, em 14 de janeiro de 1999, foi editado o Decreto nº 20.007, com o seguinte teor:

DECRETO Nº 20.007, DE 14 DE JANEIRO DE 1999.
Disciplina as manifestações públicas em
locais que menciona.



ADI 1.969-4 DF

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições, que lhe confere o artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e

Considerando que o princípio constitucional que possibilita a livre reunião não autoriza a interferência da mesma no bom funcionamento dos órgãos públicos, advindo daí a necessidade de disciplinar o uso e manter a segurança em áreas e prédios públicos no Distrito Federal;

DECRETA:

Art. 1º. Fica vedada a realização de qualquer manifestação pública, exceto as de caráter cívico-militar, religioso e cultural, nos locais a seguir descritos:

- I - Praça dos Três Poderes;
- II - Esplanada dos Ministérios;
- III - Praça do Buriti.

Art. 2º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 14 de janeiro de 1999.
111º da República e 39º de Brasília.
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ (folha 3).

Seguiu-se o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada, nesta Corte, sob o nº 1.944. Todavia, em 20 de janeiro de 1999, o Governador do Distrito Federal, veio a editar novo decreto, atacado mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.947, revogando o anterior. Eis o teor novo Decreto:

DECRETO Nº 20.010, DE 20 DE JANEIRO DE 1999.

Disciplina as manifestações públicas em locais que menciona.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e

Considerando que o disposto no art. 5º, XVI da Constituição Federal há que ser exercitado em conjunto com a legislação infraconstitucional;

Considerando, também, que a questão da livre reunião merece um disciplinamento, de molde a que esteja sempre presente o respeito mútuo, sem que seja agredido (sic) os postulados básicos da democracia;

Considerando, finalmente, que o Decreto nº 20.007, de 14 de janeiro de 1999, está a merecer uma revisão para que se possa adequá-la (sic) aos ditames dos supracitados considerandos;

DECRETA:

Art. 1º - Fica vedada, com a utilização de carros de som ou assemelhados, a realização de manifestações públicas, nos locais abaixo discriminados:

I - Praça dos Três Poderes;

II - Esplanada dos Ministérios;

III - Praça do Buriti.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário, e, em especial o Decreto nº 20.007, de 14 de janeiro de 1999.

Brasília, 20 de janeiro de 1999.
111º da República e 39º de Brasília.
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ (folha 4).

Após aludir-se à jurisprudência desta Corte sobre o instituto do aditamento à ação direta de inconstitucionalidade, a pressupor identidade substancial e formal da norma reeditada, assevera-se que o decreto em comento consubstancia ato normativo autônomo, não se enquadrando no campo da regulamentação e alcançando a violência à garantia constitucional insculpida no inciso XVI do artigo 5º da Carta da República.

Menciona-se precedente do Tribunal sobre o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade quando envolvido decreto autônomo, reportando-se ao que decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade, na fase liminar, nº 309-DF. O Ministro Relator Sydney Sanches teria feito consignar o extravasamento da norma autorizativa do artigo 84, inciso XV, da Constituição Federal, no que, inobservando-se a reserva de lei, partiu-se para a disciplina de regime jurídico dos servidores públicos, via decreto.

São tecidas considerações a respeito da quadra anterior à Carta de 1988, quando vigoravam os Diplomas de 1967 e 1969, bem como sobre as inspirações de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer ao projetarem vias largas e descampadas, edifícios monumentais,

prédios sem muros, casas sem cercas, horizonte desobstruído às margens do Paranoá, visando a fazer surgir a esperada Brasília, símbolo da esperança do povo livre do cerrado. Discorre-se também sobre os movimentos havidos após a Carta de 1988, quando, inexistente o decreto atacado, mostrou-se possível a reunião de cidadãos com os mais diversos motivos e a livre manifestação do pensamento.

Articula-se, ainda, com as garantias constitucionais concernentes à livre reunião e à manifestação de pensamento, a partir de lições de Pinto Ferreira, Pontes de Miranda, Celso Ribeiro Bastos, José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello, ressaltando-se, por derradeiro, o pensamento do Presidente desta Corte, Ministro Celso de Mello, formalizado em "O Direito Constitucional de Reunião" - Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Volume LIV, página 20 à 23.

Requer-se a concessão de liminar que implique o afastamento do cenário jurídico da eficácia do citado Decreto. Com a inicial, vieram os documentos de folha 14 à 17.

Esta ação direta de inconstitucionalidade foi protocolada em 17 de março corrente, ou seja, dois dias após a edição do decreto que se pretende fulminado. Na Ação Direta de

ADI 1.969-4 DF

Inconstitucionalidade anterior de nº 1947, despachou o Ministro Celso de Mello:

Requisitem-se prévias informações ao Governador do Distrito Federal. Prestadas, submeter-se-á, então, ao Plenário desta Corte, o pedido de medida cautelar (28/1/99) (folha 18).

Aos autos respectivos vieram, então, informações nas quais se propugnou pelo não-cabimento da ação direta. O ato impugnado teria natureza municipal, por versar sobre assunto de interesse local. Mencionaram-se precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.812, relatada pelo Ministro Ilmar Galvão, sobre problemática ligada à anistia de multas de trânsito; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.375, relatada pelo Ministro Moreira Alves, em torno de norma distrital referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.832, relatada pelo Ministro Ilmar Galvão, relativa à taxa de limpeza urbana. Em passo seguinte, buscou-se demonstrar a inexistência de conflito do ato impugnado com a Carta da República, aludindo-se ao poder de polícia e citando-se lição de Helly Lopes Meirelles, segundo o qual motiva-o o interesse social, encontrando fundamento na supremacia geral que o Estado exerce, no território, sobre todas as pessoas, bens e atividades. A razão de ser do Decreto nº 20.010/99 estaria na procura da "perfeita e harmônica

ADI 1.969-4 DF

coexistência da manifestação popular com o trabalho", evitando-se perturbações, quer considerada a atividade legislante do Congresso Nacional, quer as sessões de julgamento desta Corte e a atividade administrativa do Poder Executivo Federal.

Acrescento que, na assentada do dia 17 de março de 1999, ao ser apregoadado o processo alusivo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.947, dei ciência ao Plenário de haver sido procurado, no início da Sessão, por profissional da advocacia ligado ao Governo do Distrito Federal para comunicar a edição de um novo Decreto sobre a matéria, bem como a intenção de dar entrada em petição visando às consequências próprias. O Plenário, contra o meu voto - no que calcado na inexistência de documento nos autos em tal sentido e também no círculo vicioso notado com a edição de sucessivos decretos e o prejuízo das ações diretas ajuizadas, deliberou transferir a apreciação do pedido de concessão de liminar para o dia imediato.

Nesse meio tempo, o Partido dos Trabalhadores ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade em fase de relato, já agora objetivando fulminar o Decreto nº 20.098, de 15 de março de 1999, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal do dia imediato, fazendo-o, como consignado, em 17 de março. Eis o teor do novo Decreto:

DECRETO N° 20.098, DE 15 DE MARÇO DE 1999.

Disciplina as manifestações
públicas em locais que menciona.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e
Considerando que o disposto no art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal há que ser exercido em conjunto com a legislação infraconstitucional;
Considerando, também, que a questão da livre reunião merece um disciplinamento, de molde a que esteja sempre presente o respeito mútuo, sem que sejam agredidos os postulados básicos da democracia;
Considerando, finalmente, que a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros nas manifestações tende a causar incômodos à população em geral, em especial àqueles que se encontram exercendo atividade laboral;
DECRETA:

Art. 1º - Fica vedada a realização de manifestações públicas, com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios e Praça do Buriti e vias adjacentes.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 15 de março de 1999.

111º da República e 39º de Brasília.

JOAQUIM DOMINGOS RORIZ.

Segundo a inicial, o novo Decreto ampliou a vedação pretérita. O primeiro deles proibia, de forma linear, "...a realização de qualquer manifestação pública, exceto a de caráter cívico-militar, religioso e cultural, nos locais a seguir descritos:

I - Praça dos três Poderes;

II - Esplanada dos Ministérios;

III - Praça do Buriti (Decreto nº 20.007, de 14 de janeiro de 1999, atacado mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.944, declarada prejudicada).

O segundo decreto implicara vedação de manifestações públicas, sem especificá-las ou prever exceções, "com a utilização de carros de som ou assemelhados...", nos locais citados (Decreto nº 20.010, de 20 de janeiro de 1999, atacado mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.947).

Já o Decreto nº 20.098, de 15 de março de 1999, veio à balha com nova vestimenta vernacular, muito embora, em síntese, repita a proibição do decreto anterior. Ao invés de aludir-se à utilização de carros de som ou assemelhados, vedando-se a realização de manifestações públicas nos mencionados locais, explicitou-se a proibição quanto "à utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros" na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti e vias adjacentes.

Os autos da nova ação direta de inconstitucionalidade vieram-me conclusos no dia de ontem.

Ante a revogação do decreto anterior, declarei prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.947, fazendo-o mediante decisão com o seguinte teor:



DECISÃO

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE -
REVOGAÇÃO DO ATO NORMATIVO
ATACADO - PERDA DE OBJETO.

1. Em verdadeiro círculo vicioso, a envolver a máquina judiciária, sobrecarregando-a desnecessariamente, tem-se a edição do terceiro decreto a versar sobre a disciplina de manifestações públicas. O primeiro de nº 20.007, de 14 de janeiro de 1999, mereceu impugnação via Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.944, que veio a perder o objeto. O segundo, o de nº 20.010, de 29 de janeiro de 1999, foi atacado mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.947. A esta altura, veio à balha o Decreto nº 20.098, de 15 de março de 1999, revogando o imediatamente anterior e que também restou impugnado, no dia seguinte ao da publicação no Diário Oficial, mediante o ajuizamento de ação pelo Partido dos Trabalhadores, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNT) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT).

2. Constata-se a revogação do Decreto primitivo, vindo a nova regência a especificar, em substituição ao vocábulo "assemelhados", os instrumentos proibidos por ocasião das manifestações públicas.

3. Diante do quadro, tenho por prejudicada esta ação direta de inconstitucionalidade.

4. Publique-se.

Brasília, 18 de março de 1999.

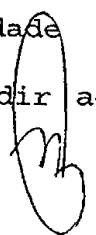
É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Tenho como de natureza autônoma normativa o Decreto nº 20.098, de 17 de março de 1999, atacado nesta ação direta de inconstitucionalidade. Veio a ser editado a partir do inciso VII do artigo 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, no que preceitua competir privativamente ao Governador do Distrito Federal sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos, para a sua fiel execução.

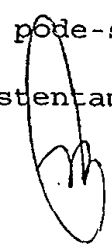
Os considerandos do decreto revelam a regulamentação do inciso VI do artigo 5º da Constituição Federal, o mesmo devendo ser dito quanto ao respectivo conteúdo.

Ora, em primeiro lugar, o preceito do inciso XVI do rol das garantias constitucionais, a revelar que "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" mostrou-se, desde logo, norma auto-aplicável, independente de regulamentação, mesmo porque se fugiu à abertura de via ao cerceio da liberdade de reunião. Por isso mesmo, o dispositivo é pedagógico, ao aludir aos



locais abertos ao público. É desnecessária autorização, apenas limitando-se o direito quando já prevista, para o mesmo local, outra reunião. Sob o ângulo da atuação administrativa, considerado até mesmo o poder de polícia, apenas previu-se a necessidade de comunicação do intuito de realizar-se a reunião. A isto soma-se a premissa segundo a qual não cabe à autoridade local regulamentar preceito da Carta da República, muito menos a ponto de mitigá-lo, como ocorreu na espécie dos autos.

É apropriada uma pequena digressão em torno do que, à luz da mais comezinha lógica, parece ser óbvio: a quem é dado calar ou manipular, com ardis, a expressão soberana e legítima do povo, ao qual compete exclusivamente conferir poder àqueles investidos em cargos de comando? Em outras palavras, a quem é facultado amordaçar os autênticos senhores, em primeira e última instância, do poder de decisão? A contradição afigura-se mais que evidente ao se constatar que, ironicamente, aqueles que se empenham, por qualquer meio, na obstrução da liberdade de expressão são quase sempre os que, em um momento anterior, usaram do direito à mesma garantia constitucional para pedir apoio ou simplesmente impingir um programa governamental. Um outro paradoxo sobressai nesse contexto extravagante: como, em nome da preservação da democracia, pôde-se agredir os princípios e valores que verdadeiramente a sustentam?



Como pelejar pela liberdade combatendo-a em seus mais elementares alicerces? Como robustecê-la à medida que se a restringe? Pois é essa a situação com que deparamos nesta ação direta de inconstitucionalidade. Doravante, conforme dispõe o decreto em comento, só serão permitidas multidões silenciosas - peadas da alegria da música veiculada em carros de som ou da contundência das palavras de ordem a repercutir em alto-falantes - tal qual cordão fantasmagórico e surrealista a se arrastar pelos imensos espaços descampados da Esplanada dos Ministérios, projeto arquitetônico cada vez mais festejado mundialmente - foi objeto de atenção da revista Time, há aproximadamente uma quinzena - como genuíno monumento de consagração a todas as liberdades, mormente a de manifestação. Pois é nesse palco de consagração quase ritual à expressão da cidadania que se quer impedir, num contra-senso, manifestações plenas, como se se pretendesse obstaculizar o inexorável veredicto do povo. E é de ressaltar, sublinhar mesmo, que, ao que se depreende do malfadado texto, somente as manifestações políticas merecem o cerceio que se almeja impor pela força de um mero decreto. É que, num primeiro momento, restaram excluídas do decreto anterior "as de caráter cívico-militar, religioso e cultural", o que significa dizer que, de acordo com ambas as medidas, as procissões, ainda que acompanhadas por fanáticos alvoroços, retumbados por caixas de sons tonitruantes

seriam plenamente admissíveis, assim como ostensivas paradas militares, com as pomposas bandas de costume. Também de acordo com o anterior decreto, revogado pela incomodante desaprovação da mídia, eram bem-vindas, na Esplanada, as manifestações culturais, como se as políticas assim não pudessem ser consideradas, o que vem a se configurar em verdadeiro despropósito, de vez que nada há de mais cultural que as reuniões populares, quaisquer que sejam seus objetivos: protestar, comemorar, reivindicar, alfim, criticar. De ver, destarte, que outrora se cuidou de forjar às escâncaras uma censura ideológica; senão, cumpriria perguntar, à luz daquele decreto: o Estado opor-se-ia, obstaculizando o acesso à praça do povo que é a Esplanada, à celebração, por hipótese, da conquista de um pentacampeonato mundial futebolístico, impedindo a população de, em apoteótica catarse, sair "atrás do trio elétrico", comportamento já celebrizado pelo genial Caetano Veloso, poeta-fotógrafo da alma do povo brasileiro? De forma alguma! Ou, por outra, obstruiria, pela força das armas, do poder de polícia a si conferido pelo povo, a comemoração alvissareira dos habitantes da cidade por alguma melhoria comunitária, como a conquista esperada do recorde negativo quanto ao número de vítimas no trânsito? Jamais!

Pois bem, a imprensa "derrubou" o primeiro decreto. Todavia, deu-se um jeito de impedir ditas "manifestações públicas".

ADI 1.969-4 DF

Então, cumpre mais uma vez indagar: viesse novamente Sua Santidade, o Sumo Pontífice, visitar a capital brasileira, o Governo haveria de impedir a realização de uma missa campal na Esplanada, como da vez anterior, na intenção de "um disciplinamento", visando ao "respeito mútuo", de modo a não serem "agredidos os postulados básicos da democracia"? A resposta, novamente, sem sombra de dúvidas, é negativa.

Logo, o gravame é daqueles que envergonham os cidadãos que se pretendem vivendo numa pátria democrática e desonram os heróis, muitos anônimos, que lutaram, alguns até a morte, por um país livre do vexame do autoritarismo, das amarras covardes do despotismo ditatorial. Os brasileiros não suportamos mais falsos protecionismos cujo único resultado é o atraso, a ignomínia de um povo. É lugar comum dizer que a democracia se aprende cotidiana e ininterruptamente, e não é restringindo uma das mais importantes garantias constitucionais - a liberdade de expressão do pensamento, intimamente ligada ao direito de reunião - que se dará vigor e sustentação ao organismo que se quer democrático, como o Estado, principalmente o brasileiro, que aspira pelo respeito das outras nações ante a circunstância auspiciosa de integrar definitivamente o rol dos países consolidados politicamente, para o que um dos pressupostos básicos é a certeza, em nenhuma instância refutável, de

ADI 1.969-4 DF

que ao povo é assegurado ampla e irrestritamente o direito de manifestação. Não será na Capital do País que haveremos, os brasileiros, de retroceder a tal propósito. Antes, cabe sobretudo ao Governo do Distrito Federal, caixa de ressonância política do Brasil, inclusive para a comunidade internacional, proteger o cidadão em seus direitos básicos, mormente o de se manifestar sem peias quaisquer, principalmente as ideológicas!

Repita-se: o direito de reunião previsto no inciso XVI está associado umbilicalmente a outro da maior importância em sociedades que se digam democráticas: o ligado à manifestação de pensamento. A reunião prevista no preceito constitucional não está limitada àquelas que se mostrem silenciosas. Ao contrário, a razão de ser do preceito está na veiculação de idéias, pouco importando digam respeito a aspectos religiosos, culturais ou políticos.

Em última análise, acabou vindo à balha ato normativo - e, portanto, suficiente a obrigar o cidadão -, conflitante com os novos ares constitucionais. Poder-se-ia cogitar, houvesse o ato emanado da autoridade legislativa competente, de harmonia com a Carta, fosse esta a de 1969, quando se contava com a possibilidade de o legislador ordinário dispor sobre locais e condições para a realização de reuniões. Todavia não se tem mais em vigor a ata da

ADI 1.969-4 DF

Constituição, outorgada por uma junta militar, mas a Popular de 1988.

Também não procede a articulação sobre o necessário exercício do poder de polícia. Pinço da inicial a óptica do Ministro Celso de Mello, externada em "O Direito Constitucional de Reunião", objeto de publicação na Revista Do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Volume LIV, página 20 à 23. Sua Excelência, procedeu à transcrição de ensinamento de Pontes de Miranda, sobre o poder de polícia, revelando-o estranho à análise ou apreciação da conveniência da reunião. O inigualável Mestre alagoano ressaltou:

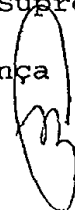
"... demais, o que lhe cabe resguardar é a ordem, e não a defesa de determinados direitos privados ou de governantes, porque tal missão é apenas da Justiça..."

Então, o autor do trabalho fez ver que:

O comício, o desfile, a procissão e a passeata são aspectos particulares do direito de reunião...

Note-se, contudo, que o fim público da reunião, em si mesmo considerado, não autoriza a Polícia a suspendê-la ou à nela intervir. O objetivo político não é, por si, ilícito. Não pode o Estado, assim, mediante formulações apriorísticas, cercear a liberdade de reunião.

Remeteu Sua Excelência à visão do Juiz da Suprema Corte Americana, Hugo Lafayette Black, reveladora da crença na



ADI 1.969-4 DF

Constituição, no profundo crédito atribuído às franquias da Primeira Emenda, vendo-as como salvaguardas indispensáveis da segurança e da prosperidade do País. A seguir, transcreveu trecho do conhecido advogado americano Abe Fortas, segundo o qual:

Nossa constituição protege, dentro de limites muito amplos, o direito de protestar e discordar. Generosamente protege o direito de as pessoas se organizarem para protestar e discordar. Amplamente protege o direito de reunião, de picket, de passeatas ou demonstrações de massa popular, contanto que tais atividades sejam pacíficas e os manifestantes cumpram os justos regulamentos exigidos para a proteção do público em geral.

Então, finaliza:

".... assim, o cidadão tem protegido pela constituição o direito de crítica, mesmo que descomedida; de protesto, mesmo que violento; de trazer outros para sua causa, e, em conjunto, reunir-se pacificamente. O Estado deve não só respeitar estes direitos, como se abster de punir o seu exercício. O Estado está obrigado, se preciso for, a enviar tropas policiais ou militares para proteger a passeata..."

O enquadramento não se modifica, tendo em conta a Constituição Federal de 1988, apontada por Ulisses Guimarães como uma "Constituição Cidadã", e adequada a um Estado Democrático de Direito, enquadramento proclamado no intróito do Documento maior.

ADI 1.969-4 DF

Mello:

No trabalho elaborado, concluiu o Ministro Celso de

a) - O direito de reunião constitui faculdade constitucional assegurada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país;


b) - Os agentes públicos não podem, sob pena de responsabilidade criminal, intervir, restringir, cercear ou dissolver reunião pacífica, sem armas, convocada para fim lícito;

c) - O Estado tem o dever de assegurar aos indivíduos, o livre exercício do direito de reunião, protegendo-os, inclusive, contra aqueles que são contrários à assembléia;

d) - O exercício do direito de reunião independe e prescinde de licença da autoridade policial;

e) O direito de reunião, permitindo o protesto, a crítica e a manifestação de idéias e pensamento, constitui instrumentos de liberdade dentro do Estado Moderno.

E assim realmente o é. Não coabitam o mesmo teto a liberdade de reunião e expressão e a disciplina normativa que acabe por balizá-la, tornando-a inócua ao impor a lei do silêncio. Sob o ângulo do poder de polícia, considerados possíveis excessos, a atuação jamais poderá ser preventiva, sob pena de intimidação incompatível com as garantias constitucionais. Há de ser acionado, isto sim, de forma repressiva apenas quando extravasados os limites ditados pela razoabilidade, vindo à balha violências contra prédios e pessoas.



No caso, a extravagância é impar, no que se cuidou de certos sítios, de locais em que situados, geograficamente, sede de Poder. A proibição esvazia, assim, a garantia constitucional. Embora não se tenha direito fundamental absoluto, forçoso é concluir pela existência de limitação discrepante da Carta da República.

Urge o afastamento da eficácia, do mundo jurídico, do preceito, não cabendo ter como óbice a tanto a defesa apresentada no sentido de ocorrer na espécie o envolvimento de diploma de natureza municipal.

A envergadura é maior. Caminhou-se para o balizamento de direito que não está restrito, no campo dos interesses, à área deste ou daquele município, sendo inerente à vida humana e à busca de melhores condições gregárias.

Por tais razões, voto no sentido da admissibilidade desta ação direta de inconstitucionalidade e suspensão do ato atacado.

24/03/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.969-4 DISTRITO FEDERAL

À revisão de apartes dos Srs. Ministros Marco Aurélio e Moreira
Alves.

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.969

(Medida Liminar)

VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, o inciso XVI do art.5º da Constituição dispõe que:

"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;"

Essa regra não nasceu propriamente na Constituição de 1988.

Leio a Constituição de 1946:

"Art.141.

§ 11. Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite."

ADI 1.969-MC / DF

A distinção entre a Carta de 88 e a Carta de 46 está exatamente em que se exige, pela Carta de 88, "prévio aviso à autoridade competente".

A Carta de 1946 assegurava à polícia a designação de local da reunião, "contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite."

V.Exa., examinando - e é citado na inicial - esta redação, na Carta de 69, conclui:

"Art.153.

§ 27 Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião."

Essa conclusão parece-me adequada à Carta de 88.

V.Exa. conclui que:

"a) o direito de reunião constitui faculdade constitucionalmente assegurada a todos os brasileiros, estrangeiros, residentes no País. b) os agentes públicos não podem, sob pena de responsabilidade criminal, intervir, restringir, cercear ou dissolver reunião pacífica, sem armas, convocada para fim lícito; c) o Estado tem o dever de assegurar aos indivíduos o livre exercício do direito de reunião, protegendo-os, inclusive, contra aqueles que são contrários à assembléia; d) o exercício do direito de reunião independe e prescinde de licença da autoridade policial; (...) h) o direito de reunião, permitindo o protesto, a crítica e a manifestação de idéias e pensamento, constitui instrumentos de liberdade dentro do Estado moderno." (fls. 12 dos autos)

Esse é o elenco de sua conclusão de 1977.

ADI 1.969-MC / DF

O texto do decreto emitido pelo Governo do Distrito Federal diz que:

"Art.1º - Fica vedada a realização de manifestações públicas, com utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios e Praça do Buriti e vias adjacentes."

O Relator concluiu que este texto obstrui o inciso XVI que assegura o direito de "reunir-se pacificamente."

Pergunto: O direito de reunir-se pacificamente é um direito absoluto, ou é um direito sujeito a regras?

Se for um direito absoluto, fazendo uma imagem também radicalizada, nós poderíamos, então, ter uma reunião de qualquer volume de som em frente ao Hospital de Base, tendo em vista as vias públicas que circundam aquele prédio. Seria razoável? Não, não seria razoável.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - O decreto não cobre essa área.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Com isso, chega-se à conclusão, desde logo, com base nesse exemplo, ou com esse contracaso, também radical, de que uma coisa é o exercício de direito da União; outra, a possibilidade de estabelecer determinados tipos de regramentos sobre o exercício desse direito.

Estaria vedado ao Poder Público fixar regras em relação ao exercício do direito de reunião?

Diz o eminente Ministro-Presidente, num trabalho de 1977, que os agentes públicos não podem intervir, restringir, cercear ou dissolver.

ADI 1.969-MC / DF

O problema é examinar, exatamente, se uma regra dessa natureza, que veda a utilização, nesses locais de reuniões públicas, de carros, aparelhos e objetos sonoros, importa numa intervenção, numa restrição ao direito de reunião, no cerceamento ao direito de manifestação, ou importa numa dissolução de reunião pacífica.

Não é dissolver. Seria intervir, no sentido de impedir? Seria cercear ou restringir? Aqui estão os dois verbos fundamentais.

Excluo, portanto, a dissolução e a intervenção, usando a expressão "*verificando o problema da restrição ou do cerceamento*".

Qual conflito estaria posto? Creio que a rua, como foi referido longamente pelo Sr. Ministro-Relator, no sentido lato, o seu espaço público, distingue-se, no sistema brasileiro, do espaço privado da casa.

Aliás, há um trabalho extraordinário, produzido por um dos grandes antropólogos brasileiros, o Professor Roberto da Matta, que conseguiu ler a sociedade brasileira, através da distinção entre casa e rua, em um de seus trabalhos conhecidíssimos sobre "*Carnavais, malandros e heróis*" e o mesmo trabalho posterior de "*Casa e rua*", onde diz, dentro de nossa concepção tipicamente portuguesa e brasileira:

"Jogamos o lixo para fora de nossa calçada, portas e janelas; não obedecemos às regras de trânsito somos até mesmo capazes de depredar a coisa comum, utilizando aquele célebre e não analisado argumento segundo o qual tudo que fica fora de nossa casa é um 'problema do governo'! Na rua a vergonha da desordem não é mais nossa, mas do Estado. Limpamos ritualmente a casa e sujamos a rua sem cerimônia ou pejo... Não somos efetivamente capazes de projetar a casa na rua de modo sistemático e coerente, a não ser quando recriamos no espaço público o mesmo ambiente caseiro e familiar. Não ocorreu entre nós, conforme também sugiro nos ensaios deste livro, uma 'revolução' que viesse harmonizar ou tornar hegemônico apenas um destes eixos em relação aos outros." (São Paulo, Ed. Brasiliense, 1985, pág. 16/17)

ADI 1.969-MC / DF

Sr. Presidente, há determinados desenhos arquitetônicos que otimizaram a rua para um certo tipo de finalidade, como é o caso, por exemplo, das grandes ou das pequenas cidades ou centros urbanos coloniais brasileiros, onde as casas iam ao limite do início da rua, não tendo jardim nem reentrância, porque eram arquitetonicamente desenhados para assegurar a proteção dos cidadãos contra a ocupação daquela cidade, pois uma vez invadida, os agressores ficariam expostos, não teriam onde se esconder, tendo em vista a proibição arquitetônica da criação de jardins ou de reentrâncias, e entrariam em grandes canais onde poderiam ser alvejados pelos moradores da cidade.

É o que se passa em Parati, exemplo clássico em termos de organização portuguesa de proteção aos invasores.

Pergunto: Se a rua é feita, em princípio, para circular de acordo com as conveniências dos seus usuários - é essa a destinação inicial -, a via pública passa a ser, assim, o domínio de um tipo de liberdade, que é a de ir e vir.

Diante dessa liberdade geral de ir e vir, os particulares devem se inclinar, ou não? Essa é a questão. Talvez seja esse, juridicamente, o fundamento do regramento das manifestações que se fazem internacionalmente.

Sr. Presidente, parto do pressuposto de que o direito estabelecido no inciso XVI do art. 5º, da Constituição não tem a característica de um direito absoluto.

Viabilizo, entendo possível o exercício do direito de polícia para regulamentar essas manifestações, desde que - e aqui está o ponto - não determinem o impedimento do direito de reunião, reconhecido pelo nosso Presidente no trabalho já referido,

ADI 1.969-MC / DF

permitindo o protesto, a crítica e a manifestação de idéias e pensamentos, que são bens protegidos.

É admissível que, no exercício do direito de reunião, decorra a impossibilidade, também, do exercício de outrem, que não participem da reunião, de exercerem as suas funções de trabalho?

Esse é o ponto! Estamos julgando este caso. Vamos supor que, no espaço que circunda este prédio, realiza-se uma reunião em que não se tome decisão e aponha-se, nos seus quatro pontos, aparelhos de som (ou, na linguagem mais conhecida, trios elétricos, de alta capacidade em termos de 'watts' e volume) e o seu uso venha a impedir a prática do ato constitucional de decidir.

Ao determinar, pelo Presidente da Casa, ou por autoridade policial de qualquer natureza por ele eventualmente convocada, que se retire os veículos e se viabilize o exercício da função constitucional ao qual temos o dever de praticar, estaríamos impedindo o direito de protesto?

Uma coisa é o protesto, a crítica e a manifestação de pensamentos, outra é, pelo exercício do protesto, impedir-se que se pratique a atividade em relação à qual se protesta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - O objetivo jamais será esse. O protesto terá uma causa; vamos afastar a causa.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - A causa do protesto é legítima, porque, politicamente, todos poderão manifestar seus pontos de vista.

A questão a saber é se, no exercício do protesto, pode impedir-se que outrem pratiquem atos não incluídos no protesto.

Ou seja, o protesto pode ser incluído em todas as atividades ou tem que ser uma manifestação de crítica ou de

ADI 1.969-MC / DF

pensamento que, assegurado seu espaço, não seja totalitário no sentido de impedir as funções de outros que não queiram participar ou, mesmo, sejam contrários a ele.

Estou examinando a hipótese não só daqueles que são eventualmente contra o conteúdo do protesto, seja ele qual for.

Poderíamos ter uma ruidosa manifestação favorável à pena de morte e uma manifestação contrária a ela, creio que menos ruidosa, considerando as situações que, digamos, envolvem esse tipo de pena.

Pergunto: é impossível protestar, é impossível disciplinar o exercício do direito de reunião? A questão é que essa disciplina não pode invadir e chegar ao ponto de uma zona gris que impeça e atenda aquilo que o Sr. Ministro-Relator afigura.

Estou examinando a seguinte situação objetiva: importa a disciplina de determinadas situações do estado de reunião, uma restrição ao estado de reunião, ou importa a conciliação de dois direitos que devem ser assegurados pelo Estado, o direito de reunir-se e o direito de não participar da reunião e poder trabalhar tranqüilamente?

Esse é o ponto. Se reconhecermos, de forma absoluta, que o exercício do direito de reunião não pode sofrer nenhum tipo de restrição, a hipótese, o discurso, o fundamento, essa premissa o asseguraria, em quaisquer circunstâncias, menos causando lesão.

Esse foi o objetivo do exemplo que absurdamente submeti à apreciação do Plenário, qual seja, a realização de uma reunião em frente a um hospital.

No caso, seria inviável a vedação de realização de reuniões em frente a um hospital, porque estaria lesando o direito de reunião, que é absoluto.

ADI 1.969-MC / DF

Logo, se esse contracasos nos conduz a uma situação absurda, verificamos que não é um direito absoluto, é relativo, e há espaços de disciplina.

E quais são estes? Aqui surge o problema. Os espaços de disciplina só podem ser aqueles vistos de forma negativa, qual seja, que não impeçam a eficácia da manifestação, que é exatamente a transposição, a verbalização do que se faz, do que se diz.

O texto veda a realização de manifestações públicas com *"utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros"*.

Esse Decreto é de 15 de março e sucedeu o de 20 de janeiro - não há grande diferença, apenas a palavra "assemelhados" foi trocada por "aparelhos e objetos" -, que, por sua vez, substituiu o Decreto de 14 de janeiro, o primeiro deles.

A partir do Decreto de 15 de março de 1999, abandona-se a exclusão pela matéria, coloca-se o espaço físico de proibição e se veda a utilização de som.

Surge agora um problema, olhando-se pelo lado da eficácia do exercício do direito de protesto, de crítica ou de manifestação de idéias: os carros, aparelhos e objetos sonoros estão vedados, pelo Decreto, nas vias públicas adjacentes à Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios e Praça do Buriti, inclusive.

Isso significa que, no Congresso Nacional, poder-se-ia fazer um comício sem som. Ou seja, pode se reunir, mas sem som.

Estaríamos, então, tornando ineficaz o exercício do direito de reunião, porque, ao se fazer um comício com cinco, dez, quinze mil pessoas, quando alguém for falar, terá de se recorrer àqueles velhos aparelhos usados antigamente para ampliar o som e que deram origem à expressão *"persona"*.

Estaríamos no limite. Agora, no mesmo ambiente físico, a Praça dos Três Poderes, poderíamos ter, nessa reunião, um trio

ADI 1.969-MC / DF

elétrico que inviabilizasse o trabalho, por exemplo, das Turmas deste Tribunal.

Sr. Presidente, na linha do meu voto, não participo da posição do Ministro-Relator no sentido de que seja um direito absoluto.

Entendo que há necessidade de se estabelecer, pelo exercício do poder de polícia, certos tipos de regramentos.

Eles precisam se encontrar dentro de um limite, para que se assegure a eficácia do protesto, da crítica e da manifestação das idéias e pensamentos.

Ora, na medida em que temos um decreto o qual veda de forma absoluta a utilização do aparelho de som na frente do Congresso - não sei se ainda tem, lembro-me que, à época do Deputado Ulisses Guimarães, foi construído na frente do Congresso um palanque para essas manifestações públicas -, creio que, nesta hipótese, estaríamos impedindo a eficácia do protesto praticamente, por via transversa, e a realização da reunião.

Sr. Presidente, vou acompanhar, e tendia, inicialmente, a não acompanhar o Ministro-Relator, não pelos seus fundamentos.

V.Exa. operou em fundamentos que não acompanho, no sentido de que todas as manifestações que possam ser feitas, nesses ambientes, são populares e devem ser absolutamente não restringidas.

Sabemos, perfeitamente, que há manifestações; agora, dizer que são do povo é uma simplificação muito complicada, principalmente no Distrito Federal.

Os antigos comícios políticos em que a população comparecia foram destruídos, praticamente, pela televisão.

As pessoas iam aos comícios para conhecer o personagem que vinha à cidade; hoje o personagem entra porta adentro, via televisão.

ADI 1.969-MC / DF

Então, desapareceram os comícios e houve a necessidade de se fazer showmícios para tentar atrair e levar, também, a militância partidária. Conheço bem disso e fiz muito.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - V.Exa., consideraria, se não fosse o problema dos aparelhos de som, possível estabelecer-se que, em determinados logradouros públicos, não poderia haver reunião?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Eu não vejo nenhum problema em se realizar uma reunião pública, imensa, perante o Hospital de Base, mas, silenciosa. Isso não teria nenhum problema. Agora, seria absolutamente contrário à possibilidade desta reunião ser sonora, porque, aí, é um direito que deve ser assegurado, o direito dos internados. A paz necessária para um ambiente dessa natureza. Pelo que entendi do voto do Ministro Marco Aurélio, ele não admite nenhum tipo de regramento, não é isso?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - *A priori*, não concebo um regramento que acabe tornando inócua a garantia constitucional. E, aí, o do decreto torna, porque esperar que haja repercussão de uma manifestação submetida à lei do silêncio é de uma ingenuidade incrível.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Estou votando com essa ênfase, referindo correto o Ministro Sepúlveda Pertence, para não se

ADI 1.969-MC / DF

afirmar que o meu voto foi no sentido de impedir qualquer tipo de regramento.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Vossa Excelência não tem nada contra o poeta, fotógrafo da alma brasileira, que citei em meu voto, o Caetano Veloso?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Quanto ao poeta não, mas quanto às entrelinhas utilizadas no voto, talvez.

Sr. Presidente, encerro o voto para acompanhar o Sr. Ministro-Relator com esses fundamentos, ou seja, a singeleza do decreto no sentido de impedir o uso de carros, aparelhos e objetos sonoros, inviabiliza o direito de reunião nesses locais.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Se o decreto não admitisse que houvesse reuniões dessa natureza na Praça dos Três Poderes, tendo em vista a circunstância de o Supremo Tribunal, o Palácio do Presidente da República e o Congresso Nacional...

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Veja bem Ministro, são três Poderes políticos. A vedação a reuniões perante órgãos e poderes políticos seria a vedação da manifestação contrária ao exercício da política ? Aí entenderia que estaria se vedando o exercício do poder de crítica. Uma coisa é o exercício do poder de crítica, outra coisa é, exercido o poder de crítica, impedir que ... ?

ADI 1.969-MC / DF

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Não estou percebendo bem qual seria o caso. Seria só o do hospital?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Eu admitiria reunião no hospital silenciosa, desde que não impedisse a saída e entrada do hospital evidentemente. Aí teríamos que ter a força pública assegurando a entrada e saída.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Se resolverem, por exemplo, com reuniões, fechar as vias de acesso na hora do **rush**, isso não seria possível, a princípio?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Uma coisa é tornar compatível o direito de reunião com o exercício de outros direitos.

No momento em que o direito de reunião está excluindo o exercício de outras reuniões, ou a forma pela qual ela se realiza, qual é o direito que prevalece? Essa é uma questão a ser examinada. No caso do hospital, é evidente qual o direito que prevalece.

Creio que a singeleza do decreto, aí está o ponto, é que conduz à proibição efetiva do exercício daquilo que o Ministro Celso de Mello se refere como permitindo protesto, a crítica, manifestação de idéias e pensamentos.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - V.Exa., não acha que o que impede não é o problema de um local apenas, mas sim o de vir um decreto que estabelecesse a proibição em quase todos os locais. Agora, um local ou outro não se poderá estabelecer quando haja

ADI 1.969-MC / DF

razões razoáveis para isso? Aqui, por exemplo, por causa das vias de acesso aos Poderes, isso é absolutamente razoável. Está no decreto.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - O decreto não está proibindo que se faça essa reunião; ele proíbe que se faça essa reunião com som. Então não atende ao problema suscitado por V.Exa.; teremos a hipótese de juntar milhões de pessoas que evita a circulação, o decreto não proíbe isso.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Em última análise, o problema seria por causa do som.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Esse é o ponto, e a forma pela qual está estabelecido não é razoável. Esse decreto, tal qual está posto, não é razoável porque atinge o exercício efetivo da manifestação porque a faz muda. Se fosse uma manifestação e as há, manifestações de protesto mudas é uma forma de exercer a manifestação.

Agora, se a manifestação é num comício público e queira se fazer na frente do Congresso Nacional, que é o ambiente normalmente utilizado, como é que se vai fazer o comício? Usando o quê? Vamos ter que fazer em **walk-talk**, ou seja, o sujeito fala no **walk-talk** e o outro está ouvindo do outro lado, toda a população, ou seja, inviabiliza o exercício.

Sr. Presidente, feitas essas considerações, acompanho o Sr. Ministro-Relator para suspender a concessão da liminar e, na votação de mérito, farei o voto no sentido de fixar com clareza as linhas de pensamento no que diverjo, pelo menos em princípio, daquilo que ouvi dos fundamentos do voto do Sr. Ministro-Relator.

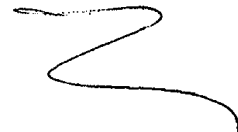
24/03/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 DISTRITO FEDERAL
(MEDIDA LIMINAR)VOTO

O SR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA - Sr. Presidente, a mim me parece que a questão se restringe em saber se o inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal portaria conceito de natureza absoluta com relação ao direito de reunião, ou se seria entendida essa regra como relativa.

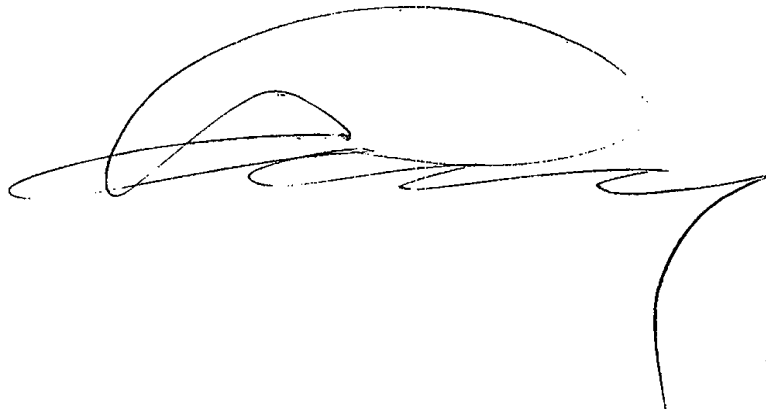
Do que depreendi do voto do eminente Ministro Marco Aurélio, essa questão não foi definida em seu voto. S.Exª entendeu que o inciso XVI da Constituição impões duas condições para o exercício do direito de reunião: primeira, que haja pedido para a sua realização; e, em segundo lugar, que não haja, naquele mesmo espaço, previsão para outra reunião, concomitantemente. Com base nessa premissa constitucional, no que diz respeito ao caso concreto da norma impugnada que veda a realização de manifestações públicas com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praça dos Três Poderes, Explanada dos Ministérios, Praça do Buriti e vias adjacentes, S.Exª defere o pedido liminar. Não chega, por conseguinte, o voto do e. Relator, a estabelecer juízo valorativo quanto às cláusulas absoluta e relativa. Isso poderá ficar para o mérito. O que S.Exa. assegura, com o que estou de acordo, é que o decreto emanado do Governo do Distrito Federal fere o princípio



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 DISTRITO FEDERAL

constitucional estampado no rol das garantias do cidadão. Sua extensão, contudo, não chegou a ser examinada.

Acompanho o eminente Relator para também deferir o pedido cautelar.

A handwritten signature in black ink, featuring a large, sweeping arch at the top and several horizontal strokes below it, ending in a long, curved tail that extends to the right.

24/03/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 DISTRITO FEDERALV O T O

(LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, não tenho dúvida em acompanhar os votos que me precederam.

A matéria, para mim, é da órbita estadual, e o decreto é tipicamente autônomo.

No mais, para conforto meu, os votos que aparentemente ameaçavam entrar em choque — Ministros Marco Aurélio e Nelson Jobim — no final só se distinguiram, a meu ver, por uma mera diferença de ênfase.

Nenhum deles sustentou que a liberdade de reunião em praça pública constituísse um direito absoluto, que pudesse chegar a inviabilizar a cidade.

Mas, por outro lado, é também elementar que na ponderação de valores contrapostos, na concretização dos direitos individuais ou dos direitos da cidadania, a restrição imposta nunca pode chegar à inviabilização de um deles.

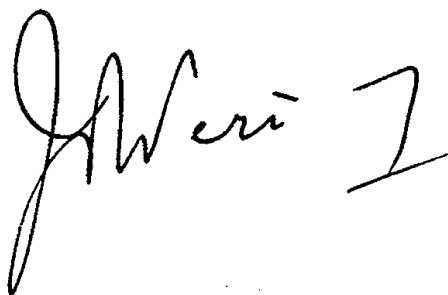
Daí a rombuda inconstitucionalidade — que não tenho cerimônia de proclamar de logo neste juízo liminar — de um decreto que na cidade moderna — e numa das cidades de maiores espaços urbanos do mundo — com vistas a uma praça projetada na esperança de



que um dia o povo a enchesse, a reunião fosse permitida, desde, porém, que silenciosa.

Creio não ser preciso dizer mais para acompanhar o voto do eminente Ministro-Relator, deferindo a medida liminar.

CR/

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. W. de I." with a stylized flourish at the end.

Supremo Tribunal Federal

24/03/99

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 DISTRITO FEDERAL
(MEDIDA LIMINAR)V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: Sr. Presidente, acompanhando os votos até agora proferidos, penso que o direito de manifestação não é absoluto, é relativo, ou seja, encontra limite no desempenho regular do exercício dos direitos e dos deveres alheios. Em se tratando, por exemplo, da emissão de ruídos, penso que não seria desarrazoado limitá-los a uma certa intensidade de volume. Não porém de tal forma que impossibilite a comunicação de opiniões entre as pessoas que participem da manifestação.

Por isso, Sr. Presidente, defiro o pedido de medida cautelar. *Octavio Gallotti*.

24/03/99

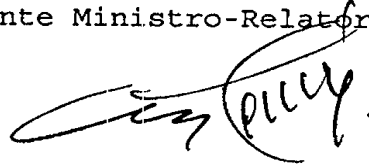
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 DISTRITO
FEDERAL - (MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES - Sr. Presidente,
entendo que se trata de um direito relativo, que pode se
sujeitar a uma disciplina, mas esta não pode inviabilizá-lo.
E foi o que aconteceu na norma em questão.

Acompanho o eminente Ministro-Relator.



24/03/1999

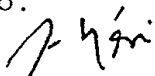
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LIMINAR) Nº. 1.969-4 - DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. A Constituição, no inciso XVI, do art. 5º, assegura a todos reunião em locais abertos ao público, quer dizer, ela é ampla no sentido de não estabelecer definições, nem prever a possibilidade de se estabelecerem determinados locais onde, efetivamente, é proibida a reunião em locais abertos ao público, portanto, nas vias públicas e praças. A Constituição não dá margem a qualquer restrição nesse sentido, independentemente de autorização, nem estabelece condições segundo as quais essa manifestação possa se dar.


Ora, o decreto cria duas restrições que inutilizam, em termo de validade, o texto constitucional, a começar pela própria redação que veda, expressamente, manifestações públicas em determinados locais: Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti e vias adjacentes. Penso que a Constituição não autoriza que norma infraconstitucional defina determinados locais onde fiquem vedadas manifestações públicas. De outra parte, estabelece uma segunda restrição, que é a modalidade de realizar-se essa manifestação, quer dizer, admitiria a manifestação pública, desde que não fosse com a utilização de carros, aparelhos e objetos. Ora, a Constituição não admite que se possa estabelecer esse tipo de restrição.



Como os demais Membros da Corte, que já se pronunciaram, também entendo que o direito não é absoluto. Penso que ele tem que ser compatibilizado no confronto com os outros direitos fundamentais.

Estamos examinando, concretamente, uma norma que se põe nesse decreto impugnado. Essa norma, sem dúvida, a meu ver, padece de uma dupla dificuldade para sobreviver: primeiro, estabelece modalidades vedadas de realização de reuniões: com a utilização de carros, aparelhos, objetos sonoros; segundo, que, em determinados locais, não é possível fazer reuniões. A Constituição é expressa ao dizer "em locais abertos ao público". As praças são, evidentemente, locais abertos ao público. Então, não seria cabível, jamais, vedar manifestações públicas na Praça dos Três Poderes, na Esplanada dos Ministérios e Praça do Buriti.

Acompanho o eminente Ministro-Relator, deferindo o pedido.



24/03/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.969-4 DISTRITO
FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, o meu pensamento nesta matéria é bem claro: os direitos fundamentais, por via de regra, não são direitos absolutos, são direitos relativos dentro de um critério de razoabilidade com relação a essa relatividade.

Aqui, Sr. Presidente, temos que o poder de polícia pode ser exercido. O problema não é de regime democrático, porque o regime democrático é o regime da ordem. Por isso mesmo é que a Constituição de 1946, que não se pode dizer que foi produto de autoritarismo militar, é bastante categórica no sentido de que esse direito se curva diante do poder de polícia para o bem público.

Mesmo com relação a determinados locais, não tenho dúvida alguma em considerar que, se for razoável, é possível a proibição de reunião neles, até porque isso não impede o direito de reunião, apenas o disciplina com relação a determinados locais. Assim, por exemplo, não seria possível admitir-se que concomitantemente se fizessem reuniões fechando todas as vias de acesso a uma determinada cidade ou fechando o trânsito completamente. Os direitos fundamentais se confrontam com outros direitos fundamentais, sendo

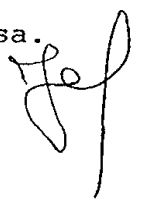
ADI 1.969-MC / DF

que alguns até nem isso, como é o problema de inviolabilidade: com referência à telefonia, admite-se a autorização judicial; e quanto aos demais, não se admite. Nós, porém, somos obrigados a admitir que também esses outros são direitos relativos.

Assim, o problema, a meu ver, é principalmente de razoabilidade. E aqui, tendo em vista a circunstância de que decretos anteriores havia apenas com relação a determinados espaços, depois da observação do Ministro Nelson Jobim com referência à possibilidade de se fazerem reuniões em que não se pudesse utilizar de instrumentos que são necessários para a comunicação sem qualquer limite, realmente cairíamos num ridículo.

Por isso mesmo é que fiz várias perguntas ao Ministro Nelson Jobim, justamente para se caracterizar bem, e, afinal, S. Exa. concluiu no sentido do problema da razoabilidade, sendo que, neste caso, não haveria razoabilidade porque se admite a reunião, mas não se admite que se externe a manifestação do pensamento de maneira que possa haver comunicação entre os participantes.

Sr. Presidente, com essas considerações, acompanho o eminente Relator no sentido da suspensão do decreto em causa.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.969-4 - medida liminar
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADVDS. : ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS
REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
- CONTAG
ADVDS. : MARIA JOSÉ SOUZA SOARES E OUTROS
REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO -
CNTE
REQTE. : CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
ADVDS. : ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTRO
REQDO. : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

Decisão : O Tribunal, por votação unânime, deferiu o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, a execução e a aplicabilidade do Decreto nº 20.098, de 15/03/1999, editado pelo Governador do Distrito Federal. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Carlos Velloso, e, neste julgamento, o Ministro Ilmar Galvão. Plenário, 24.03.99.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

71 *Luiz Tomimatsu*
Luiz Tomimatsu
Coordenador