



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

As manifestações populares em 2013: a reconfiguração do espaço público e práticas constitucionalmente adequadas para a (re)conciliação entre Estado e Sociedade.

Eric Baracho Dore Fernandes

Rio de Janeiro  
2014

ERIC BARACHO DORE FERNANDES

**As manifestações populares em 2013: a reconfiguração do espaço público e práticas constitucionalmente adequadas para a (re)conciliação entre Estado e Sociedade.**

Monografia apresentada como exigência de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Guilherme Peña de Moraes.

Coorientador:

Prof<sup>a</sup>. Néli L. B. Fetzner.

Rio de Janeiro  
2014

ERIC BARACHO DORE FERNANDES

**AS MANIFESTAÇÕES POPULARES EM 2013: A RECONFIGURAÇÃO DO  
ESPAÇO PÚBLICO E PRÁTICAS CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADAS  
PARA A (RE)CONCILIAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE.**

Monografia apresentada como exigência de conclusão de  
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de  
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Guilherme Peña de Moraes

Universidade Federal Fluminense e Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Cláudio Brandão de Oliveira

Universidade Federal Fluminense e Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

---

Professor Dr. Marcelo Pereira de Almeida

Universidade Federal Fluminense e Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

## **Resumo**

Este trabalho tem por objeto as manifestações populares ocorridas no ano de 2013, movimento evidenciam um momento claro de reapropriação da democracia representativa pela soberania popular. Contudo, percebe-se que tal fenômeno intenso de amadurecimento da experiência democrática brasileira ainda não tem sido compreendido e tutelado de forma adequada pelas instituições jurídicas, constituindo hoje um grande desafio acadêmico e prático para a (re)construção do espaço público de deliberação no Brasil. De modo a melhor equacionar os conflitos entre direitos fundamentais e normas constitucionais que se evidenciam neste novo espaço, faz-se necessário entender as características centrais deste movimento e de que modo o Estado vem respondendo aos clamores populares.

**Palavras-chave:** Direito de reunião. Direitos fundamentais. Liberdade de expressão. Limitações aos direitos fundamentais. Democracia.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>1. AS MANIFESTAÇÕES POPULARES EM 2013</b> .....	8
<b>1.1 Causas</b> .....	9
1.1.1 Crise das instituições de democracia representativa e participativa .....	10
1.1.2 O papel da internet e redes sociais .....	24
<b>1.2 Características</b> .....	36
1.2.1 Expansão a partir de focos regionais localizados .....	36
1.2.2 Comando difuso e a ausência de lideranças .....	38
1.2.3 A ausência de uma bandeira única e diversidade de reivindicações .....	40
<b>1.3 Consequências da reconfiguração do espaço público: reconciliação entre política e sociedade e debates de aprimoramento institucional</b> .....	45
<b>2. PAPEL DO ESTADO NA RECONCILIAÇÃO ENTRE POLÍTICA E SOCIEDADE: PRÁTICAS CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADAS NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES DA REPÚBLICA</b> .....	47
<b>2.1 Poder Legislativo</b> .....	47
<b>2.2 Poder Executivo</b> .....	57
<b>2.3 Poder Judiciário</b> .....	62
<b>CONCLUSÃO</b> .....	69
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	72

## INTRODUÇÃO

Como se sabe, o ano de 2013 foi marcado por diversas manifestações populares no Brasil, que chegaram a levar cerca de 1.4 milhões de pessoas às ruas, conforme noticiado em diversos veículos de comunicação. Tendo como estopim inicial o descontentamento popular com o valor das tarifas de transportes públicos, aquilo que veio a ser apelidado nacional e internacionalmente como “Jornadas de Junho” tornou-se um movimento com pautas das mais diversas, como o combate à corrupção, ausência de representatividade dos membros do Legislativo e Executivo, má-prestação de serviços públicos e clamores por uma reforma política. Como resultado, percebe-se que membros dos Poderes Legislativo e Executivo têm mobilizado vontade política para responder os anseios das ruas, demonstrando de forma bastante clara um momento de amadurecimento institucional do exercício da cidadania no Brasil.

Todavia, percebe-se que as instituições políticas no âmbito dos três poderes ainda carecem de um longo processo de aprimoramento na tutela constitucionalmente adequada dessa nova configuração do exercício do direito de reunião. No âmbito do Legislativo, ganham fôlego debates sobre a proibição do uso de máscaras em manifestações. Já o Executivo, em algumas circunstâncias, notabilizou-se perante a opinião pública através de medidas autoritárias, sendo o exemplo mais criticado a criação de órgãos de repressão policial de duvidosa constitucionalidade, por meio de Decreto do Governador do Rio de Janeiro. O Judiciário, por fim, enfrenta o desafio de delimitar de forma precisa o sentido e alcance das normas definidoras de direitos capazes de tutelar tal posição do cidadão perante o poder público, o que adquire consequências ainda mais significativas quando o exercício de tais liberdades adentra no âmbito de proteção de outros direitos fundamentais e normas constitucionais tuteladas pelo direito penal.

As manifestações populares ocorridas em junho de 2013 por todo o Brasil impõem uma reflexão um pouco mais ampla sobre a configuração desse espaço público, que já não se limita ao institucional. No fim do primeiro semestre do ano de 2013, o Brasil assistiu ao surgimento inesperado de um movimento mais intenso de participação direta na formação da vontade política que, além de situado fora da burocracia estatal, também surge de forma independente dos organismos tradicionais de organização da sociedade civil. Nos cartazes levantados nas ruas e nos compartilhamentos em redes sociais, viam-se mensagens de intolerância à corrupção, clamores por transparência e eficiências na gestão da coisa pública, manifestações de revolta com a péssima qualidade e altas tarifas dos serviços públicos de transporte.

Como hipótese justificadora deste estudo, percebe-se que as instituições jurídicas ainda não são capazes de responder adequadamente ao fenômeno. Críticas nacionais e estrangeiras sobre a violência quer dos policiais, quer dos manifestantes; discussões sobre os limites do direito constitucional de reunião; o papel dos veículos de comunicação e outros debates relevantes são ainda obstáculos a enfrentar para conciliar Estado e sociedade.

Enquanto operadores de uma ciência social aplicada, cabe aos juristas o esforço acadêmico ou interpretativo de garantir que a aplicação do Direito acompanhe da forma mais homogênea possível a realidade social subjacente ao sistema jurídico. Diante disso, tem-se a oportunidade de analisar, sob a ótica do Direito, um fenômeno bastante particular da geração atual de juristas, visto que as manifestações de 2013 foram a primeira grande manifestação popular ocorrida após a redemocratização. Apesar disso, a utilização das instituições jurídicas no âmbito dos três poderes não tem resultado em práticas constitucionalmente adequadas a elementos como a soberania popular, democracia direta, direito de reunião e liberdade de expressão. Equacionar de forma precisa tais pontos de tensão e identificar as melhores práticas no âmbito Legislativo, Executivo e Judicial parece, ainda, um projeto ainda

não abraçado de forma plena pelos juristas, motivo pelo qual a proposta deste trabalho parece justificável.

Algumas questões nortearão o desenvolvimento do debate proposto. Em um primeiro capítulo, pretende-se identificar causas, características e consequências dos movimentos populares em debate. A seguir, pretende-se identificar e criticar as respostas dadas às manifestações pelos três Poderes da República. O objetivo deste roteiro será estudar o fenômeno social em questão do ponto de vista jurídico, de modo a contribuir para o processo permanente de aprimoramento das instituições e reconciliação entre Estado e Sociedade.

## 1. AS MANIFESTAÇÕES POPULARES EM 2013.

O mês de junho do ano de 2013 foi marcado por uma experiência sem precedentes na atual experiência constitucional brasileira. Apesar de a redemocratização promovida pela constituinte de 1986-1988 ter enriquecido o texto da Constituição com um extenso e analítico catálogo de direitos fundamentais, poucas situações testaram seus limites e possibilidades como as manifestações populares que constituem o objeto deste estudo<sup>1</sup>. E antes que seja possível compreender e debater tais questões do ponto de vista jurídico, faz-se necessário identificar também as particularidades sociais e políticas que caracterizaram o fenômeno.

Pretende-se, neste capítulo, identificar possíveis causas que levaram às manifestações e as principais características que as distinguem de outros movimentos populares que marcaram história constitucional brasileira. As manifestações no Brasil surgem como um dos muitos protestos de perfis similares que eclodiram ao redor do mundo nos últimos anos. Dentre os poucos cientistas sociais que se debruçaram a fundo sobre as causas e características de tais fenômenos como um todo e sobre o caso brasileiro em especial, o sociólogo espanhol Manuel Castells identifica que em todos os casos, os movimentos teriam ignorado os partidos políticos, desconfiado dos grupos tradicionais da mídia, rejeitado qualquer liderança ou organização formal e utilizado a internet ou assembleias locais para a tomada de decisões<sup>2</sup>. A respeito do caso brasileiro, em especial, o autor afirma que:

Aconteceu também no Brasil. Sem que ninguém esperasse. Sem líderes. Sem partidos nem sindicatos em sua organização. Sem apoio da mídia. Espontaneamente. Um grito de indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu

---

<sup>1</sup> Embora o movimento dos “caras-pintada” em 1992 tenha também mobilizado um contingente significativo de manifestantes (cerca de 750 mil no dia 18 de setembro daquele ano), as particularidades das manifestações de 2013 em muito se distinguem das que resultaram no impeachment do Presidente Collor. Seja pelo contingente maior de manifestantes, seja pela diversidade de bandeiras envolvidas, ou até mesmo pela utilização das redes sociais, é certo que as particularidades dos protestos do ano passado exigem uma abordagem destacada na experiência constitucional brasileira.

<sup>2</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 9.

pelas redes sociais e foi transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades.<sup>3</sup>

A despeito de não ser possível pretender uma descrição que se pretenda definitiva em relação aos aspectos sociais e políticos envolvidos nos protestos de 2013, parece que ao menos em uma hipótese preliminar, os elementos observados pelo professor Manuel Castells justificam uma reflexão mais aprofundada sobre a experiência brasileira. Desta forma, dentro das possíveis *causas* das manifestações populares, serão discutidas a crise de representatividade dos partidos políticos e o papel da internet e redes sociais. Da mesma forma, serão debatidas como *características* do movimento social em questão os aspectos que dizem respeito ao seu modo de organização, de forma descentralizada e sem a identificação de lideranças formais. Além disso, pretende-se discutir o papel das instituições estatais e não estatais diante de tal fenômeno social. Por fim, serão debatidas as consequências das manifestações de 2013 e seu legado para reconfiguração do espaço público no modelo brasileiro de democracia. Teriam as manifestações caminhado rumo a uma reconciliação entre Estado e sociedade ou, ao revés, sinalizado tempos de convivência conflituosa entre tais espaços? É o que se espera responder ao final deste capítulo.

## 1.1 Causas

Não é o objetivo deste trabalho apresentar uma explicação peremptória ou que se pretenda definitiva a respeito das causas das manifestações populares de 2013. Diante da complexidade do fenômeno em questão, optou-se pela abordagem do professor Manuel

---

<sup>3</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 178.

Castells, extraindo-se de seu trabalho ao menos duas possíveis causas que podem constituir objetos relevantes de debate sob a ótica da ciência do Direito.

A primeira delas envolve a crise das instituições formais de democracia representativa e participativa no Brasil. As críticas, bandeiras e exigências mais frequentemente vistas e ouvidas nas manifestações mencionavam questões como a falta de confiança da população em seus representantes, a insatisfação com a proliferação da corrupção dos agentes estatais e o repúdio aos partidos políticos. Acima de tudo, a intensidade com que o movimento surgiu nas ruas parece demonstrar uma insuficiência dos instrumentos formais de participação direta dos cidadãos na formação da vontade político do Estado.

Contudo, a causa realmente inovadora e que permitiu que os protestos adquirissem tamanha dimensão diz respeito à utilização da internet e das redes sociais como um novo locus de formação da consciência política. Nesse sentido, confira-se o que afirma Manuel Castells:

Mas movimentos sociais não nascem apenas da pobreza ou do desespero político. Exigem uma mobilização emocional desencadeada pela indignação que a injustiça gritante provoca, assim como pela esperança de uma possível mudança em função de exemplos de revoltas exitosas em outras partes do mundo, cada qual inspirando a seguinte por meio de imagens e mensagens em redes pela internet. Além disso, a despeito das profundas diferenças entre os contextos em que esses movimentos surgiram, há certas características que constituem um padrão comum: o modelo dos movimentos sociais na era da internet.<sup>4</sup>

Assim, dentre as possíveis causas das manifestações de 2013, este trabalho propõe debater, sob a ótica da ciência jurídica, (i) a crise das instituições de democracia representativa e participativa; e (ii) o papel da internet e das redes sociais.

### 1.1.1 Crise de representatividade dos partidos e o clamor por reformas políticas.

---

<sup>4</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 159.

Apesar de o termo ser empregado de forma casual pelos mais diversos sujeitos, discursos e ideologias, “democracia” não é uma expressão unívoca ou capaz de designar um único e homogêneo conjunto de ideias. Ao contrário, “democracia” diz respeito a uma expressão plurissignificativa, cujo real significado deve ser compreendido à luz das premissas teóricas adotadas pelo interlocutor e dos aspectos da realidade política que se tenta descrever ou criticar. Não é o objetivo deste trabalho elaborar um catálogo descritivo de todas as matrizes de democracia existentes na tradição ocidental, proposta que em muito excederia os limites do objeto que se pretende trabalhar<sup>5</sup>. No entanto, parece temerário iniciar um debate sobre as propostas atuais de reforma política no Brasil sem que ao menos se identifique as tipologias incorporadas pela tradição constitucional do país e familiares ao discurso jurídico-acadêmico contemporâneo.

Nesse sentido, há quem contraponha as ideias de democracia a partir das categorias de democracia formal e substancial, evidenciando a permanente tensão entre soberania popular e a proposta de limitação de poder inerente ao constitucionalismo. Há também quem se valha das categorias democracia representativa e participativa, referindo-se a modelos nos quais exista menor ou maior distância entre os cidadãos e o agente político responsável pela tomada das decisões públicas. Há também quem trabalhe uma ou mais matrizes de democracia deliberativa, evidenciando questões insuficiências de um modelo representativo e a necessidade de legitimar as esferas de tomada de decisão. No âmbito das manifestações populares e das propostas atuais de reforma política, tais concepções da ideia de democracia

---

<sup>5</sup> Uma sistematização bastante densa e referenciada sobre as tipologias que envolvem a ideia de democracia é proposta pelo professor Norberto Bobbio. Defende o autor que para individualizar a concepção democracia a qual se refere, é preciso determinar suas relações com outras formas de governo e seus usos dentro da teoria. Os usos são: (i) descritivo (ou sistemático), (ii) prescritivo (ou axiológico) e (iii) histórico. Em seu uso descritivo, uma teoria das formas de governo resolve-se na classificação/tipologia das formas de governo. Em seu uso prescritivo, cuida-se dos aspectos valorativos, axiológicos. Por fim, no uso histórico, descrevem-se as etapas de formação, o desenvolvimento histórico. BOBBIO, Norberto. *Estado Governo e Sociedade*. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 135-137. Para uma abordagem mais ampla sobre tais classificações, confira-se também LEGALE FERREIRA, Siddharta. *Democracia Direta vs. Representativa: uma Dicotomia Inconciliável com Algumas Reinvenções. Direito Público (Porto Alegre)*. v. 1, n. 18. Porto Alegre: IOB, 2007, p. 113-143,

coexistem e demandam maior reflexão para que se possa contribuir com o aprimoramento das instituições. É o que se pretende realizar a partir daqui.

A dicotomia que reconhece modelos formais e substanciais de democracia, conforme já dito, evidencia a permanente tensão entre constitucionalismo e soberania popular. A ideia de democracia formal diz respeito, essencialmente, ao princípio majoritário (governo das maiorias) e proteção de direitos individuais. Em concepção normalmente reconhecida como formal, Hans Kelsen sustenta que democrático seria um atributo do ordenamento no qual predomine a autodeterminação dos indivíduos, entendendo-se autodeterminação como a participação (formal) no processo de elaboração da ordem jurídica a qual se submetem os indivíduos<sup>6</sup>. Já uma dimensão material ou substancial seria mais do que o governo da maioria, mas um governo para todos, incluindo as minorias e grupos de menor expressão política<sup>7</sup>. Norberto Bobbio, em especial, aponta que a dicotomia em questão não diria respeito a conceitos antagônicos, mas tão somente a uma relação de forma de Estado (democracia formal) e seu conteúdo (a democracia substantiva ou material)<sup>8</sup>.

A ideia de democracia substantiva como concepção compatível com a Constituição de 1988 encontra amparo não somente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, mas também tem fundamentado uma postura consideravelmente mais ativista<sup>9</sup> do Poder Judiciário diante de questões sensíveis envolvendo direitos fundamentais e a sindicabilidade das opções

---

<sup>6</sup> A despeito do predomínio de uma concepção formalista na concepção de Kelsen (que rejeita visões substancialistas como inerentes à ideia de democracia), é importante notar que o próprio autor reconhece a importância de garantir minimamente limites na deliberação pública, de modo a resguardar o direito das minorias em sua participação na política. KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990, p. 407-408.

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009, p. 41.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado Governo e Sociedade*. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 157-158.

<sup>9</sup> O termo “ativismo” normalmente é empregado pelos críticos de forma genérica e sem maior preocupação técnica. Em tese de doutorado, o professor Rodrigo Brandão identifica as formas mais comuns de manifestação daquilo que se costuma designar sob o rótulo do ativismo judicial: “Há basicamente cinco manifestações de ativismo judicial a partir da aplicação direta de princípios constitucionais: (i) afastamento significativo do sentido literal do dispositivo interpretado; (ii) criação de norma infraconstitucional na hipótese de inconstitucionalidade por omissão; (iii) invalidação de norma legal ou administrativa; (iv) criação ou alteração de norma constitucional; (v) imposição de medidas concretas aos Poderes Legislativo e Executivo.” BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o Sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012, p. 321.

políticas do Legislativo e Executivo. Sejam quais forem as virtudes ou vicissitudes do papel que se tem reconhecido ao Judiciário pós-88, é certo que este não detém as capacidades institucionais para funcionar como o espaço de deliberação mais adequado de formação da vontade política do Estado.

Justamente por isso, também é familiar à tradição constitucional brasileira a discussão sobre as ideias de democracia direta, democracia representativa e democracia participativa. A ideia tradicional de democracia direta, na qual todos os cidadãos podem deliberar sobre os assuntos públicos em assembleia populares, é tida por muitos como factível somente nas sociedades menores e mais primitivas<sup>10</sup>. Na democracia representativa, por sua vez, a função do governo é transferida dos cidadãos para agentes políticos escolhidos, por meio de eleições. Já a noção de democracia participativa, a despeito de não abandonar a ideia de representatividade, estimula a adoção de mecanismos de participação direta dos titulares da soberania popular no processo decisório. Parece ter sido esta a concepção adotada pelo art. 14 da atual Constituição Federal, ao prever, como regra que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, e, excepcionalmente, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O fato de as manifestações de junho de 2013 terem levado às ruas mais de um milhão de pessoas<sup>11</sup> parece evidenciar insuficiências do modelo de representação política hoje institucionalizado. A despeito da heterogeneidade dos cidadãos e grupos participantes dos protestos, é possível identificar ao menos três pontos comuns de insatisfação popular quanto ao sistema representativo, a saber: (i) o repúdio às diversas modalidades de corrupção perpetradas por agentes políticos; (ii) ausência de identidade ou afinidade política entre

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990, p. 412; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 294.

<sup>11</sup> Fonte: Folha de São Paulo. Notícia de 20/06/2013. *Manifestações levam 1 milhão de pessoas às ruas em todo país*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298755-manifestacoes-levam-1-milhao-de-pessoas-as-ruas-em-todo-pais.shtml>>. Acesso em: 20/06/2014.

partidos políticos e eleitores; e (iii) insatisfação com o desempenho de Chefes do Executivo no exercício do mandato, que deveriam renunciar.

Quanto ao repúdio dos cidadãos à prática de corrupção por agentes políticos, importante notar que as manifestações ocorreram no mesmo período do julgamento da Ação Penal n. 470, popularmente conhecida como o processo do “mensalão”. Nas ruas, era comum a presença de manifestantes vestindo máscaras com o rosto do Ministro Joaquim Barbosa, relator do processo em questão. Em diversas charges, montagens e caricaturas que se espalharam pelas redes sociais, a imagem do Ministro era associada ao “Batman”, herói dos quadrinhos que se apresenta aos cidadãos como um justiceiro implacável. No imaginário popular, então, o Ministro encarnaria uma figura incorruptível, moralizadora das instituições públicas, responsável por enfrentar de forma impiedosa o quadro tradicional de impunidade dos agentes políticos. Não é demais lembrar que, em 2013, era comum ouvir clamores populares pela candidatura do Ministro Joaquim Barbosa nas eleições presidenciais de 2014<sup>12</sup>.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que o imaginário popular repudiava os agentes do Legislativo e Executivo, o clamor público pela figura imaginário do “juiz justiceiro” invocava uma imagem distorcida do papel institucional do Poder Judiciário. De fato, a concepção de um processo acusatório, no qual se busca distinguir ao máximo as funções de acusação, defesa e julgamento, não é de conhecimento comum ao cidadão sem conhecimentos jurídicos. Este normalmente parte de estereótipos prévios, como a ideia de que determinados institutos jurídicos (como prescrição, recursos, etc.) são artifícios destinados a garantir a impunidade dos sujeitos identificados como “bandidos”.

Assim, percebe-se que o Judiciário deve agir com parcimônia quanto a tais clamores, visto não ser o Poder mais vocacionado para responder aos anseios populares quanto a

---

<sup>12</sup> Um exemplo curioso diz respeito a determinado partido político, responsável pelo website “Joaquim Barbosa Presidente”, criado sem autorização do Ministro. Decisão monocrática da Ministra Laurita Vaz determinou a remoção imediata do conteúdo, pois este representaria propaganda antecipada, vedada pelo art. 36 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições). BRASIL. TSE. *RP N. 57293/DF*. Rel. atual Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão liminar de 23 ago. 2013.

questões de natureza penal. Não se quer sugerir a desnecessidades mecanismos que democratizem o exercício da função jurisdicional (questão que será discutida em momento apropriado desta monografia). O que não pode ser ignorado é o fato de que uma ordem jurídica idealizada a partir do princípio da supremacia da Constituição impõe ao Judiciário que atue como guardião dos consensos políticos fundamentais ao Estado, cabendo primariamente aos poderes representativos (Legislativo e Executivo) a função de atender aos desejos das maiorias ocasionais.

Não há como culpar os cidadãos por uma compreensão imprecisa sobre o papel dos órgãos e poderes estatais. Parece pertinente o alerta de Carlos Maria Cárcova quanto à “opacidade” do Direito e suas instituições<sup>13</sup>. Segundo o autor, os cidadãos (destinatários da norma) praticam atos jurídicos, mas nem sempre são capazes de compreender o significado atribuído a tais ações pelo Direito. Desde atos da vida privada até o exercício da cidadania, por meio do sufrágio. O grau de potencial conhecimento das consequências jurídicas atribuídas a tais atos varia, segundo o autor, de acordo com o grau de desenvolvimento social, político, cultural do país. O direito, ao revés, por questões de segurança jurídica, apenas presume de forma absoluta o conhecimento das leis, conforme se pode depreender do art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>14</sup> e do art. 21 do Código Penal<sup>15</sup>.

A solução para tais questões, portanto, parece mais provável de ser identificada no campo da política. Nesse sentido, é de se elogiar a apresentação do Projeto de Lei n. 6954/2013, pelo Deputado Federal Romário, que: "Altera a redação dos arts. 32 e 36 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para inserir novas disciplinas obrigatórias nos currículos dos ensinos fundamental e médio."

Confira-se a justificativa apresentada pelo autor do Projeto:

---

<sup>13</sup> CÁRCOVA, Carlos Maria. *Direito, Política e Magistratura*. São Paulo: LTr, 1996, p. 129-133.

<sup>14</sup> “Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”

<sup>15</sup> “Art. 21 - O desconhecimento da lei é inescusável. O erro sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta de pena; se evitável, poderá diminuí-la de um sexto a um terço.”

## JUSTIFICATIVA

A promulgação da Constituição Federal de 1988, que completou 25 anos este ano, foi o grande marco da restauração da democracia no Brasil e a renovação do orgulho cívico no país.

Foi a maior movimentação política de várias classes sociais, sindicais e das minorias já registrado na história da nação brasileira, marcada pela conquista de direitos individuais e a liberdade de expressão.

O objetivo deste projeto de lei é expandir a noção cívica dos nossos estudantes, ensinando-lhes sobre seus direitos constitucionais, como cidadão e futuro eleitor, e, em contrapartida, aprenderem sobre seus deveres.

Ao completar 16 (dezesseis) anos o jovem brasileiro tem a faculdade de tirar seu título de eleitor e exercer seu direito de cidadão, que é escolher seu representante político através do voto, iniciando sua participação ativa nos assuntos da sociedade.

Esses jovens estudantes já têm uma base educacional sólida ao cursar o ensino médio para compreender a importância de ser um cidadão consciente e as consequências geradas à gestão pública ao escolher um candidato despreparado ou ficha suja.

Especialmente após as manifestações de junho deste ano, tornou-se necessária maior atenção aos nossos jovens, quase adultos, que nos remetem à lembrança dos caras pintadas de outrora.

Desta forma, certo da compreensão dos nobres Pares sobre a relevância deste Projeto, espero o apoio de Vossas Excelências em sua rápida aprovação.<sup>16</sup>

O ensino dos aspectos essenciais da organização do Estado e dos direitos fundamentais parece um caminho importante para que se assentem costumes democráticos compatíveis com o avanço das instituições jurídicas. Como se sabe, a distância entre norma constitucional e realidade constitui uma das vicissitudes que mais contribuíram para o fracasso das experiências constitucionais anteriores a 1988. O debate acadêmico há muito já reconhece a efetividade das normas constitucionais como uma questão importante para o aprimoramento e manutenção de uma Constituição<sup>17</sup>. Todavia, uma Constituição feita para os juristas e não para o seu povo representa um obstáculo insuperável para a realização de sua

---

<sup>16</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 6.954/2013*. Inteiro teor disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=634C7729D6DA489140D698E921278BF4.proposicoesWeb2?codteor=1209892&filename=Tramitacao-PL+6954/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=634C7729D6DA489140D698E921278BF4.proposicoesWeb2?codteor=1209892&filename=Tramitacao-PL+6954/2013)>. Acesso em: 20/06/2014.

<sup>17</sup> A ideia de uma “doutrina da efetividade” foi bastante influenciada por trabalhos do professor Luís Roberto Barroso. Confira-se, BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

força normativa<sup>18</sup>. Talvez por isso, países com Constituições recentes na América Latina tenham apostado no ensino do Direito Constitucional aos cidadãos em formação, garantindo-se assim que as gerações futuras possam participar de forma efetiva da consolidação das novas instituições<sup>19</sup>.

A educação para o exercício da cidadania também é relevante em razão da segunda grande bandeira das manifestações de junho de 2013: o repúdio dos manifestantes ao papel dos partidos políticos no sistema eleitoral brasileiro. A questão foi recentemente debatida em evento realizado pelo Centro Acadêmico XI de Agosto, da USP. Participaram do evento o professor André Singer (Ciências Políticas da USP), o professor Armando Boito (Unicamp) e Daisy, estudante que participou dos protestos ocorridos no ano passado como militante do movimento “passe livre”. Entre os debatedores parece ter havido relativo consenso na percepção de que um movimento inicialmente apartidário tornou-se, ao final, antipartidário. Contudo, também foi comum aos palestrantes a preocupação em enfrentar a crise de representatividade dos partidos por meio de reformas políticas que não diminuam seu papel<sup>20</sup>.

De fato, há muito é comum que se ouça afirmações de eleitores no sentido de que “não votam no partido, mas sim no candidato”. Como resultado, as eleições pelo sistema proporcional acabam por não representar adequadamente a vontade dos eleitores, na medida em que este sistema, diferentemente do sistema majoritário, tem por objetivo refletir no

---

<sup>18</sup> Em “A Força Normativa da Constituição”, Konrad Hesse discute as condições para a máxima realização da Constituição em seu valor normativo, sustentando que os projetos constitucionais de limitação do poder e organização da sociedade estão sujeitos a pelo menos três fatores relevantes: (i) o condicionamento recíproco entre a Constituição jurídica e a realidade político-social; (ii) os limites e possibilidades de atuação da Constituição jurídica; (iii) os pressupostos de eficácia da Constituição. A principal contribuição do autor é precisamente identificar que a máxima realização da força normativa depende do concurso de fatores que se encontram não somente no espectro do Direito, mas sim do social e político. HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição* (trad. Gilmar Ferreira Mendes). In: ALMEIDA, Carlos dos Santos; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>19</sup> Vide, por exemplo, o art. 41 da Constituição da Colômbia: “*Artículo 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.*”

<sup>20</sup> Centro Acadêmico XI de Agosto. *Calourada 2014: "A Crise dos partidos Políticos"*. Evento de 17/03/2014. O debate pode ser assistido na íntegra em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HpOKuoitvM>>. Acesso em: 20/06/2014.

resultado da eleição a força dos partidos, não dos candidatos. Como se sabe, nas eleições pelo sistema proporcional, o número de votos obtidos por cada partido ou coligação é dividido pelo quociente eleitoral, determinando-se, assim, o número de cadeiras conquistadas pela agremiação naquela eleição. Uma vez identificado o número de cadeiras a preencher, são escolhidos para ocupa-las os candidatos mais votados dentro do partido, em um sistema de lista aberta.

Como resultado, quando um candidato extremamente carismático e popular consegue uma quantidade expressiva de votos, os cidadãos não conseguem compreender o porquê de diversos outros candidatos menos conhecidos e menos votados serem também eleitos. Um exemplo bastante conhecido pode ser identificado no falecido Deputado Federal Enéas Carneiro, do antigo PRONA. Tendo sido o Deputado Federal mais votado na história do Brasil, com 1,5 milhão de votos nas eleições de 2002, acabou por garantir a eleição de outros candidatos de seu partido. Estes, por sua vez, não eram figuras tão conhecidas por seus eleitores. Logo, o que se percebe é que ainda que o eleitor queira ignorar a figura do partido político em detrimento da figura individual do candidato, a ausência de compreensão adequada do sistema proporcional acaba por não permitir que a vontade deste eleitor seja adequadamente representada nas urnas. Ainda que a ausência de dados empíricos permita uma afirmação peremptória, é no mínimo preocupante que a maioria dos eleitores pareça desconhecer os fundamentos do sistema eleitoral por meio da qual exercem o direito ao sufrágio<sup>21</sup>.

Outra das bandeiras ouvidas nas manifestações envolvia a insatisfação com os Chefes do Executivo Federal e Estadual. Gritos de “fora Dilma” ou “fora Cabral” foram bastante comuns nas manifestações. Isto por si só não parece ser um problema, na medida em que é da essência do sistema representativo que os titulares do poder possam expressar seu

---

<sup>21</sup> “Eis aí um dos principais fatores do individualismo que impera na política nacional, pois, em geral, o eleitor acostumou-se a votar em candidatos e não em partidos; a escolher personalidades, não instituições!” GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 123.

descontentamento com os exercentes de determinado cargo eletivo. Contudo, não existem instrumentos formalmente instituídos que permitam aos cidadãos controle posterior sobre o mandato do agente político. Em outras palavras, o “recall” dos mandatos, permitindo-se que o povo possa deliberar sobre a perda do mandato de determinado agente político.

O clamor popular por institutos do tipo não é algo utópico ou de impossível concretização, uma vez que em países nos quais experiência democrática direta é mais aprofundada há previsão do “recall”, como no Equador (art. 61, 6 e 105 da Constituição<sup>22</sup>), Bolívia (art. 187 da Constituição<sup>23</sup>) e Colômbia (art. 40, 4 da Constituição<sup>24</sup>).

No Estado do Rio de Janeiro, tais discussões resultaram em determinada Proposta de Emenda à Constituição do Estado apresentada pelos Deputados Estaduais Marcelo Freixo e Janira Rocha<sup>25</sup>. Conforme se discutirá a seguir, não há como concordar com a íntegra das ideias contidas na PEC em questão, embora esta introduza debates importantes para o aprimoramento das instituições. Confira-se o teor da proposta:

---

<sup>22</sup> Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. (...) EQUADOR. *Constituição de 28 de Setembro de 2008*.

<sup>23</sup> “Artículo 187 I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato. II. La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo. III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el veinte por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público. IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá si en el resultado del referendo revocatorio el número de votos a favor de la revocatoria es superior al número de votos en contra. V. La revocatoria sólo procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.” BOLÍVIA. *Constituição de 24 de novembro de 2007*.

<sup>24</sup> “ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.” COLÔMBIA. *Constituição de 20 de julho de 1991*.

<sup>25</sup> RIO DE JANEIRO. *Proposta de Emenda à Constituição Estadual 55/2013*. DOERJ 26 ago. 2013.

## PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N. 55/2013

EMENTA: CRIA MECANISMOS DE CONTROLE POPULAR DOS MANDATÁRIOS E AUTORIDADES.

Autor(es): Deputado MARCELO FREIXO, Deputada JANIRA ROCHA  
A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
RESOLVE:

Art. 1º – A Constituição do Estado do Rio de Janeiro fica acrescida do seguinte capítulo:

## CAPÍTULO III-A

## DO CONTROLE POPULAR SOBRE MANDATÁRIOS E AUTORIDADES

"Art. 169 A – É direito do Povo do Estado do Rio de Janeiro, por sua iniciativa e voto, exercer controle sobre os mandatários e autoridades, servindo-se para tal fim da revogação dos mandatos, do voto de confiança e do afastamento temporário, na forma deste capítulo.

Art. 169 B – Será convocado plebiscito para decidir sobre a revogação de mandato de Governador ou Deputado, sempre que a iniciativa popular recolher assinaturas equivalentes a cinco por cento dos eleitores inscritos no estado.

§1º - O plebiscito será feito através de pergunta única onde o eleitor responderá se deseja revogar o mandato do Deputado ou Governador, conforme o caso.

§2º - Será considerado revogado o mandato pelo Tribunal Regional Eleitoral caso a opção SIM receba cinquenta por cento mais um dos votos válidos.

§3º - Em caso de Deputado que tenha o mandato revogado, a Assembleia Legislativa deverá convocar de imediato o suplente para tomar posse. Em sendo revogado o mandato do Governador, o Vice-Governador assumirá o cargo imediatamente.

Art. 169 C - Será convocado plebiscito para decidir se o Governador tem a confiança da população, ao completar dois anos do exercício do mandato, quando a iniciativa popular recolher assinaturas equivalentes a cinco por cento dos eleitores inscritos no estado.

§1º - O termo para a apresentação das assinaturas ao Tribunal Regional Eleitoral será o décimo quinto dia do vigésimo mês do mandato do Governador.

§2º - O plebiscito será feito através de pergunta única onde o eleitor responderá se deseja a permanência do Governador no cargo.

§3º - O Governador terá a confiança popular declarada pelo Tribunal Regional Eleitoral caso a opção SIM receba cinquenta por cento mais um dos votos válidos. Caso contrário, será declarada a desconfiança popular e o Governador terá o diploma eleitoral cassado, sendo imediatamente destituído do cargo e substituído pelo Vice-Governador.

§4º - Em caso de desconfiança, o Tribunal Regional Eleitoral convocará nova eleição para Governador, a ser realizada no prazo de cento e vinte dias.

Art. 169 D – Será convocado plebiscito para decidir sobre o afastamento do Chefe do Poder Judiciário, sempre que a iniciativa popular recolher assinaturas equivalentes a cinco por cento dos eleitores inscritos no estado.

§1º - O plebiscito será feito através de pergunta única onde o eleitor responderá se deseja afastar da Presidência do Tribunal de Justiça o desembargador que esteja no exercício do cargo.

§2º - Será considerado afastado o Presidente do Tribunal de Justiça pelo Tribunal Regional Eleitoral caso a opção SIM receba cinquenta por cento mais um dos votos válidos.

§3º - Em caso de afastamento do Presidente do Tribunal de Justiça assumirá a Presidência o Primeiro Vice-Presidente, que convocará eleições a serem realizadas no prazo de noventa dias, na forma do seu regimento.

Art. 169 E – Em um mesmo plebiscito, os eleitores poderão ser consultados sobre a revogação de mandato, o voto de confiança e o afastamento temporário, desde que respeitados os limites do §2º do Art. 120.

Art. 169 F – Em todos os casos de exercício do controle popular sobre mandatários e autoridades, competirá ao Tribunal Regional Eleitoral receber a petição conferindo,

no prazo máximo de quinze dias, os requisitos que, se cumpridos, vinculam a autoridade eleitoral a convocar o plebiscito.

Parágrafo único – O plebiscito deverá se realizar no prazo de noventa dias após a verificação dos requisitos, assegurando-se formas de publicidade gratuita para os partidários e os opositores da proposição.

Art.169 G – Os instrumentos de controle popular previstos neste capítulo podem ser exercidos também pelos munícipes em face de Prefeitos e Vereadores dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, aplicando-se os percentuais ao número de eleitores inscritos no município.”

Art. 2º – Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 25 de junho de 2013.

Marcelo Freixo

A ideia de revogação de mandato de cargos eletivos parece ser uma excelente ideia de aprimoramento institucional, especialmente em um momento em que o Brasil assiste um movimento de retomada da democracia representativa pela soberania popular. O problema central que limita uma ideia como essa no plano estadual diz respeito aos limites impostos pelo princípio da simetria, previsto na parte final do art. 25 da Constituição Federal, que prevê que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” Assim, parece questão a ser trabalhada tão somente no plano federal.

Além disso, dentre outros aspectos específicos da proposta, é de se questionar a previsão do art. 169-D e os limites impostos pela separação de poderes. Ainda que se argumente que o afastamento da Presidência do Tribunal de Justiça envolveria cargo de natureza político-administrativa, de modo a justificar a não incidência das garantias da vitaliciedade e inamovibilidade, tal instituto seria incongruente com a forma de recrutamento de magistrados no Brasil e escolha dos Presidentes de Tribunais. Se o povo não vota para o recrutamento de magistrados ou nomeação destes em cargos do Tribunal, não faz sentido que o faça para destituir o agente público em questão. Por fim, é de se questionar se este tipo de instrumento não poderia vulnerar a função tipicamente contramajoritária da jurisdição constitucional, uma vez que o ônus de proferir decisões impopulares para as maiorias só pode

ser suportado pela instituição se esta tiver sua autonomia resguardada por garantias específicas contra investidas políticas destas mesmas maiorias<sup>26</sup>.

Também não se pode ignorar a ineficiência dos instrumentos formais de democracia participativa até então existentes no modelo brasileiro. Competindo ao Congresso Nacional convocar plebiscito ou autorizar referendo (art. 49, XV da Constituição), a democracia direta necessariamente se submete ao crivo da representativa para que se manifeste<sup>27</sup>. E mais. A exigência do art. 61, § 2º de “um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” para deflagrar o processo legislativo pela via da iniciativa popular é demasiadamente difícil de ser satisfeita. Não é por outro motivo que, até hoje, somente quatro projetos lograram êxito em ser submetida ao Congresso por tal via, tendo o mais recente deles sido a Lei Complementar n. 135/2010, conhecida popularmente como “Ficha Limpa”,

Vive-se em um sistema onde parece muito mais fácil propor uma Ação Direta de Constitucionalidade para fazer triunfar determinada interpretação da Constituição. Afinal, parece muito mais fácil mobilizar a criação de uma entidade de classe em nove Estados e satisfazer ao requisito do art. 103, IX, do que alcançar a representação exigida pelo art. 61, § 2º. Isso indica que, se há um protagonismo do Judiciário na tomada de decisões de natureza

---

<sup>26</sup> Contudo, é importante apontar que em determinadas tradições constitucionais, o *recall* de decisões judiciais não é algo intrinsecamente incompatível com a ideia de controle de constitucionalidade e função contramajoritária. Dalmo Dallari lembra que na experiência norte-americana, o *recall* de decisões judiciais foi idealizado por Theodore Roosevelt, em 1912. De acordo com o instituto, decisões de juízes e Tribunais locais (excluindo-se a Suprema Corte) que considerassem determinada lei inconstitucional poderiam ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Diversos Estados acolheram o *recall* judicial em suas Constituições. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 155.

<sup>27</sup> Contudo, não se pode ter uma visão idealizada ou utópica sobre plebiscitos e referendos como instrumentos capazes de solucionar os problemas da democracia representativa. Em obra na qual analisa a atual estrutura da organização de Poderes nos Estados Unidos, Bruce Ackerman aponta que muitos demagogos usaram plebiscitos para legitimar sua autoridade em momento de crise institucional, citando como exemplo Napoleão Bonaparte, bem como diversos ditadores em períodos posteriores da história. Na Califórnia, Bruce Ackerman aponta que o plebiscito e o referendo perderam credibilidade pelo seu uso excessivo. Em muitos casos, os cidadãos não têm tempo ou energia, para estudar as implicações de tais propostas, de modo que o resultado da consulta acaba determinado por campanhas publicitárias enganosas ou pela mobilização de pequenos grupos influentes. ACKERMAN, Bruce (Trad. VASCONCELOS, Isabelle Maria Campos; SANTOS, Eliana Valadares; Rev. SILVA, Mônica Nívia). *A nova separação dos poderes*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013, .p. 38-39.

política em determinadas questões, é certo que boa parte disso se deve a disfunções do próprio sistema representativo e das dificuldades inerentes aos instrumentos de participação.

Como se pode perceber, as matrizes ou concepções tradicionais de democracia incorporadas à nossa tradição constitucional parecem insuficientes para a realização da difícil tarefa de conciliar Estado e sociedade. É a partir desta premissa que surgem as teorias de *democracia deliberativa*.

A ideia de democracia deliberativa também não é uma ideia carregada de significado único, correspondendo a diversas matrizes teóricas, como a procedimentalista<sup>28</sup> e a substancialista<sup>29</sup>. Segundo o professor Cláudio Pereira de Souza Neto<sup>30</sup>, o principal aspecto das teorias de democracia deliberativa repousa na compreensão de que a democracia não pode mais se restringir à prerrogativa popular de eleger representantes, envolvendo, além da escolha de representantes, a possibilidade de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas. A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da coisa pública. A ideia de democracia deliberativa não deve se confundir, necessariamente, com a ideia de democracia participativa e seus instrumentos formais (no caso brasileiro, plebiscito, referendo ou iniciativa popular), mas pela própria legitimação e racionalização dos processos de tomada de decisão.

Seja como for, a crise dos instrumentos de exercício da cidadania não é o único fator que explica o deslocamento do debate público para as ruas. O aumento do acesso à informação, especialmente através da internet e redes sociais, constitui também um fator especialmente relevante para compreender as manifestações de 2013. É o que se pretende debater a seguir.

---

<sup>28</sup> Dentre os procedimentalistas, pode-se destacar Jurgen Habermas. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre a facticidade e validade*. Rio de Janeiro, 2010.

<sup>29</sup> John Rawls poderia ser enquadrado nessa linha, ao pensar como deve ser uma sociedade democrática bem ordenada, pautada no sistema mais abrangente de liberdades básicas e em condições equitativas de oportunidade por um mínimo social garantido a todos. Cf. RAWLS, John. *Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Do mesmo autor, *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005.

<sup>30</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

### 1.1.2 O papel da internet e redes sociais.

A internet constitui hoje um espaço relevante de debates e formação da vontade política. Tal constatação não se restringe ao Brasil. Na Islândia, por exemplo, têm-se o peculiar exemplo da primeira proposta de Constituição cuja elaboração envolveu a participação dos cidadãos por meio das redes sociais *Facebook* e *Twitter*. A proposta de Constituição ficou pronta no final de 2012, tendo sido aprovada por mais de dois terços dos cidadãos, embora não tenha sido aprovada pelo Parlamento<sup>31</sup>. Nos Estados Unidos, o movimento “*Occupy Wall Street*” obteve destaque no cenário nacional, tendo surgido de forma espontânea, na internet, e mobilizando milhares de cidadãos em favor de bandeiras comuns<sup>32</sup>.

Todos estes exemplos indicam que migração do debate público para o ambiente digital já não pode passar despercebido aos olhos dos juristas. Confirma-se, nesse sentido, trecho de decisão monocrática do Ministro Luiz Fux, em fundamentação que demonstrou sensibilidade a respeito de tais questões:

Deve-se valorizar, neste diapasão, a potencialidade democrática que as novas tecnologias representam para a formação do capital social, permitindo a formação de relações de confiança entre pessoas de diferentes lugares, crenças e inclinações políticas. Por meio da internet, a fronteira da tradicional dicotomia entre esquerda e direita se dilui para que a sociedade siga em frente, rumo à era da consciência social, do respeito aos direitos fundamentais, do desenvolvimento econômico responsável, sempre tendo como base e pressuposto a moralidade na gestão da coisa pública. No caso sub examine, a insatisfação popular com as questões centrais da vida pública, inicialmente veiculada apenas em redes sociais na internet – e que, por isso, já

---

<sup>31</sup> Em visita ao Brasil para relatar a experiência, o professor e membro do Conselho Constitucional da Islândia Eiríkur Bergmann destacou que a despeito de a Constituição não ter sido aprovada pelos atuais representantes do povo no Parlamento, o texto ainda poderá ser novamente apreciado por composição futura do parlamento. Entrevista publicada na edição de agosto de 2013, na revista *Superinteressante*, disponível em: <<http://super.abril.com.br/cotidiano/cutucaram-constituicao-759921.shtml>>. Acesso em: 10/06/2014.

<sup>32</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 117-145.

permeava o debate público em um espaço no qual não podia ser notada fisicamente –, tomou corpo e se transmudou em passeatas propositalmente realizadas em locais de grande significação e especial simbolismo, onde essas vozes, antes ocultas, podem ser percebidas com clareza pelos seus alvos, mercê de contribuírem para a edificação de um ambiente patriótico de reflexão sobre os rumos da nação. Além disso, é fato público e notório a anuência dos poderes constituídos ao movimento popular observado nas ruas, de manifestações em prol da democracia, da probidade e do bom emprego dos recursos públicos.<sup>33</sup>

Um sinal claro de que a internet tem se tornado um espaço privilegiado de debates públicos e de formação da vontade popular pode ser identificado na frequência cada vez maior com que tais questões são debatidas no âmbito do Direito Eleitoral. Como se sabe, a propaganda eleitoral constitui um instrumento importante posto à disposição dos candidatos e partidos na disputa pela consciência política dos eleitores. De modo a proteger a livre formação da vontade do eleitor e garantir a igualdade de chances entre os candidatos envolvidos na disputa, a propaganda eleitoral é intensamente regulada pelo Legislativo<sup>34</sup> e pela Justiça Eleitoral, quer por meio de seu poder normativo<sup>35</sup>, quer por meio do poder de polícia exercido durante a campanha<sup>36</sup>. Entretanto, as peculiaridades inerentes ao mundo digital vêm desafiando a dogmática do Direito Eleitoral, conforme se demonstrará adiante.

---

<sup>33</sup> BRASIL. STF. *RCL 15.887-MG*. Rel. Min. Luiz Fux. J. 19 jun. 2013. DJe 24 jun. 2013.

<sup>34</sup> Propaganda Eleitoral é gênero, do qual a doutrina costuma identificar como espécies: (i) propaganda eleitoral propriamente dita (minuciosamente disciplinada pela Lei 9.504/1997); (ii) propaganda partidária (art. 45 da Lei 9.096/1995 e art. 240 da Lei 4.737/1965); (iii) propaganda intrapartidária (art. 36 da Lei 9.504/1997); (iv) propaganda institucional (a Constituição Federal traz limites específicos para a propaganda institucional, no art. 37, § 1º - *A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*).

<sup>35</sup> O poder normativo da Justiça Eleitoral é uma especificidade peculiar a este ramo do Poder Judiciário. Conforme leciona Manoel Carlos de Almeida Neto, não há previsão constitucional expressa a respeito, embora seja possível extrair fundamentos deste poder a partir de previsões esparsas na legislação, como os artigos 1º, parágrafo único e 23 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral); o art. 105 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições); e o Art. 61 da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), que estabelecem competência privativa ao TSE, para expedir as instruções que julgar convenientes à fiel execução das leis respectivas. Há também competência regulamentar do TRE para fazer cumprir as decisões do TSE, no art. 30, XVI, do Código Eleitoral. Também é possível identificar previsões a respeito no Art. 27 da Lei 6.091/1974 (que dispõe a respeito do fornecimento de transporte a eleitores residentes nas zonas rurais) e no art. 18 da Lei 6.996/1982 (utilização de processamento eletrônico de dados). Confira-se, também, os seguintes precedentes sobre a natureza do poder normativo da Justiça Eleitoral: BRASIL. TSE. REspe 9.522/GO. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. J. 9 jun. 1992. BRASIL. TSE. REspe 12.641/TO. Rel. Min. Costa Leite. J. 29 fev. 1996. BRASIL. STF. MS 26.604/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. J. 3 out. 2008. Confira-se uma das mais completas obras sobre o tema: NETO, Manoel Carlos de Almeida. *O Poder Normativo da Justiça Eleitoral*. São Paulo: Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>36</sup> A competência da Justiça Eleitoral para exercer o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral encontra previsão normativa nos §§ 1º e 2º do art. 41 da Lei 9.504/1997. Confira-se: Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder

A reforma promovida pela Lei n. 12.034/2009 acrescentou os artigos 57-A a 57-I à Lei n. 9.504/1997, que disciplinam a propaganda eleitoral na internet. Permite-se a propaganda na internet a partir de 5 de julho do ano da respectiva eleição<sup>37</sup>, desde que gratuita<sup>38</sup>. A propaganda é permitida não só em sítios do candidato, partido ou coligação, como também o é em blogs, redes sociais em geral e sites de mensagem instantânea<sup>39</sup>, vedando-se somente a propaganda em sítios de pessoas jurídicas ou de entidades da Administração Pública<sup>40</sup>.

A despeito da necessária adequação legislativa das normas do processo eleitoral ao ambiente virtual, sabe-se que o dinamismo da comunicação por meio das redes sociais acaba gerando situações mais complexas que as imaginadas pelo Poder Legislativo. Um exemplo diz respeito à rede social conhecida como “*Twitter*”, por meio da qual os usuários podem compartilhar mensagens curtas (de até 140 caracteres) com todos aqueles que tenham previamente se cadastrado como seguidores daquele responsável pela emissão da mensagem, ou “*tweet*”<sup>41</sup>. O fato de que somente os usuários previamente cadastrados como seguidores do autor da mensagem seria suficiente para descaracterizar o conteúdo do *tweet* como propaganda eleitoral? E na hipótese em que o usuário opte por compartilhar publicamente as mensagens?

---

de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40. (Redação dada pela Lei n. 12.034, de 2009) § 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009); § 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009).

<sup>37</sup> Art. 57-A. É permitida a propaganda eleitoral na internet, nos termos desta Lei, após o dia 5 de julho do ano da eleição.

<sup>38</sup> Art. 57-C. Na internet, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga.

<sup>39</sup> Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; II - em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural.

<sup>40</sup> Art. 57-C (...) § 1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios: I - de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos; II - oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>41</sup> Confira-se: *Twitter*. Website disponível em: <<https://twitter.com/>>. Acesso em: 10/06/2014.

Nas eleições de 2010 e 2012, diversos candidatos vinham sendo punidos por propaganda eleitoral antecipada, uma vez que se valiam da referida social para veicular mensagens de cunho político antes de 5 de julho do ano da respectiva eleição. De fato, até 2012, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no único precedente sobre o tema era no sentido de que a dinâmica peculiar do Twitter não o descaracterizaria enquanto rede social para os fins do art. 57-A da Lei n. 9.504/1997, sobretudo quando a própria rede social permite que o emitente da mensagem opte por restringir ou não o conteúdo da sua mensagem àqueles que são seguidores. Em outras palavras, o perfil do usuário seria acessível a pessoas que não fossem usuários da rede social. Confira-se a ementa do julgado em questão:

RECURSO. REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2010. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. TWITTER. CARACTERIZAÇÃO. ARTS. 36 E 57-A DA LEI N. 9.504/97. NÃO PROVIMENTO.

1. O Twitter é meio apto à divulgação de propaganda eleitoral extemporânea, eis que amplamente utilizado para a divulgação de ideias e informações ao conhecimento geral, além de permitir interação com outros serviços e redes sociais da internet.
2. Constitui propaganda eleitoral extemporânea a manifestação veiculada no período vedado por lei que leve ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, futura candidatura, ação política que se pretende desenvolver ou razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública.
3. Na espécie, as mensagens veiculadas no Twitter do recorrente em 4 de julho de 2010 demonstraram, de forma explícita e inequívoca, a pretensão de promover sua candidatura e a de José Serra aos cargos de vice-presidente e presidente da República nas Eleições 2010.
4. Caso, ademais, em que "o representado não optou por restringir as mensagens contidas em sua página, permitindo que qualquer pessoa, ainda que não cadastrada no twitter, tivesse acesso ao conteúdo divulgado" (excerto da decisão singular do e. Min. Henrique Neves).
5. Recurso desprovido.<sup>42</sup>

Todavia, em julgado de 12 set. 2013, o Tribunal Superior Eleitoral adotou posicionamento distinto, em acórdão proferido por maioria. Confira-se:

RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. DIVULGAÇÃO DE DISCURSOS PROFERIDOS EM EVENTO PARTIDÁRIO POR MEIO DO TWITTER. TWITTER É CONVERSA ENTRE PESSOAS. RESTRIÇÃO ÀS LIBERDADES DE PENSAMENTO E EXPRESSÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DA PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA.

<sup>42</sup> BRASIL. TSE. Recurso em Representação n. 182524 - Brasília/DF. Rel. Min. Aldir Guimarães Passarinho Júnior. Rel. designado Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. J. 15 mar. 2012. DJE 21 mai. 2012.

1. O Twitter consiste em uma conversa entre pessoas e, geralmente, essa comunicação está restrita aos seus vínculos de amizade e a pessoas autorizadas pelo usuário.
2. Impedir a divulgação de um pensamento ou opinião, mesmo que de conteúdo eleitoral, no período vedado pela legislação eleitoral, em uma rede social restrita como o Twitter, é impedir que alguém converse com outrem. Essa proibição implica violação às liberdades de pensamento e de expressão.
3. Não há falar em propaganda eleitoral realizada por meio do Twitter, uma vez que essa rede social não leva ao conhecimento geral as manifestações nela divulgadas.
4. A divulgação no Twitter de manifestação de cunho eleitoral no âmbito de evento partidário não tem o condão de caracterizar propaganda eleitoral extemporânea.
5. Recurso especial provido.<sup>43</sup>

O relator, Ministro Dias Toffoli, entendeu que a natureza informal das discussões feitas por políticos através do Twitter descaracterizaria a propaganda eleitoral antecipada, especialmente pelo fato de que tal rede social normalmente seria voltada aos vínculos próximos de amizade e pessoas previamente autorizadas pelo usuário. O relator foi acompanhado pelos Ministros Castro Meira, Luciana Lóssio, Admar Gonzaga e Carmen Lúcia. Esta, em especial, comparou a informalidade do Twitter ao que seria praticamente uma “mesa de bar” virtual.

A Ministra Luciana Lóssio, em especial, teceu considerações que demonstram de forma bastante clara como a complexidade de situações envolvendo o espaço político das redes sociais ainda não é compreendido (ou apreendido) pelo Direito de modo satisfatório:

Tenho algumas ponderações a fazer: penso que vivemos novos tempos, e a realidade é que muito da forma de se comunicar mudou. Antigamente, quando queríamos nos comunicar com amigos ou familiares, pegávamos o telefone e ligávamos. Hoje, ao invés de pegar o telefone celular e ligar, preferimos mandar uma mensagem, na grande maioria das vezes. Essa é uma realidade.

Outro dia, li uma passagem interessante num artigo, a qual dizia que, nos dias atuais, receber uma ligação é sinal de muito prestígio, porque a grande maioria das pessoas se comunica por mensagem de texto.

Pois bem, um ponto que considero fundamental é o de que não há participação involuntária, como afirmou o Ministro Dias Toffoli. Só recebe mensagem de twitter quem deseja, quem vai atrás da informação.

É completamente diferente, por exemplo, do outdoor, que é colocado na rua e a pessoa é obrigada a ver a propaganda.

No twitter é preciso ir atrás da informação, cadastrar-se para seguir tal pessoa ou grupo, para saber o que pensam, ou deixam de pensar, o que falam ou deixam de falar. A participação é voluntária, portanto.

---

<sup>43</sup> BRASIL. TSE. Recurso Especial Eleitoral n. 7464 - natal/RN. Rel. Min. Dias Toffoli. J. 12 set. 2013, DJe 15 out. 2013.

Outro ponto relevante, no meu entender, é que o universo de envolvidos é definido e identificável, como bem pontuou o eminente Ministro Gilson Dipp, na RRP 1825-24, sendo totalmente diferente da propaganda eleitoral irregular que se busca coibir, a qual é generalizada e atinge um público indeterminado.

Ademais, a censura sobre esse tipo de comunicação, no meu entender, ofende o direito à liberdade de pensamento e de expressão, constitucionalmente assegurado a qualquer cidadão, pois se estará a tutelar e julgar conversas restritas que se têm com pessoas de um círculo de amizade ou relacionamento. Por fim, o que me preocupa bastante é a quantidade de representações que a Justiça Eleitoral receberá. Não haverá Ministério Público suficiente para representar a cada twittada, e tampouco juízes para julgar essas demandas, o que importaria um aumento, e muito grande, dos juízes propaganda no Tribunal Superior Eleitoral e nos Regionais, algo inviável. Seria a falência e a desmoralização da justiça, pois ao se reconhecer uma propaganda irregular e se impor, por exemplo, o direito de resposta, essa decisão judicial seria inócua, pois no instante seguinte o próprio ofendido já pode se defender. Essa justiça especializada não julgaria outra coisa, a não ser representações por propaganda antecipada ou irregular provenientes de twitter. Com esses breves comentários, acompanho o Ministro Relator.

De fato, parece que seria impossível para a Justiça Eleitoral fiscalizar de forma efetiva cada mensagem veiculada pelo Twitter de cada candidato, partido ou coligação. Da mesma forma, a maneira dinâmica e imediata de circulação das mensagens já permitiria resposta imediata por parte de outros candidatos, tornando-se até desnecessária até mesmo a via jurisdicional para eventual exercício de direito de resposta.

Contudo, a utilização do espaço virtual das redes sociais para debates de natureza política não é uma questão que surge somente no espaço formalmente identificado do processo eleitoral. No âmbito do *Facebook*, por exemplo, tem adquirido popularidade a prática de se utilizar de páginas ou perfis que apresentam personagens parodiados de políticos reais. Nas eleições de 2012, por exemplo, destacavam-se as páginas “Plínio comenta”, “Aécio nervoso”, “Soninha lamenta”, “José Serra animação” e, em especial, “Dilma Bolada”, página que até hoje é especialmente popular no Facebook, contando com mais de 1 milhão de seguidores<sup>44</sup>, consideravelmente mais que a página “verdadeira” da Presidente Dilma Rousseff, que conta com cerca de 621.000 seguidores<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> A página pode ser acessada no seguinte endereço: <<https://www.facebook.com/DilmaBolada>>. Acesso em: 10/06/2014.

<sup>45</sup> A página pode ser acessada no seguinte endereço: <<https://www.facebook.com/SiteDilmaRousseff>>. Acesso em: 10/06/2014.

Ainda há muito que se discutir quanto ao papel dessas formas de transmissão de ideias. Se em muitos casos têm-se uma manifestação espontânea e bem humorada de ideais políticos por cidadãos ou grupos de indivíduos, há também o potencial de tais páginas desequilibrarem o equilíbrio de disputas eleitorais caso se convertam em instrumentos nas mãos de determinado candidato ou partido. Por este motivo, é importante refletir sobre as *possíveis consequências* de páginas populares serem apropriadas pelos partidos políticos ou candidatos com maior poder econômico.

Seja como for, na maioria das hipóteses em que se pretenda intervir sobre o conteúdo de postagens, mensagens e páginas de redes sociais postadas por alguém na internet, há um ônus argumentativo elevado para justificar o controle sobre o meio de comunicação em questão. Conforme será discutido no momento oportuno deste trabalho, na maioria dos grandes precedentes envolvendo liberdade de expressão, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a posição privilegiada desta em detrimento de outros direitos fundamentais em conflito<sup>46</sup>, quer utilizando a técnica da ponderação<sup>47</sup>, quer se valendo da interpretação conforme a Constituição<sup>48</sup>.

Nesse sentido, o TSE decidiu em julgado recente que a interferência da Justiça Eleitoral em redes sociais deve ser mínima, mesmo em páginas pessoais do próprio candidato. No caso concreto, discutia-se a ocorrência de propaganda eleitoral antecipada por candidato à

---

<sup>46</sup> A doutrina da “posição privilegiada” da liberdade de expressão é mais bem desenvolvida pela teoria constitucional norte-americana. No Brasil, tais ideias têm encontrado amparo acadêmico e vêm sendo gradualmente incorporadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Sobre o tema, confira-se a seguinte tese de doutorado: CHEQUER, Cláudio. *A Liberdade de Expressão como Direito Fundamental Preferencial Prima Facie (análise crítica e proposta de revisão ao padrão jurisprudencial brasileiro)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Em decisão recente, tal conjunto de ideias também foi expressamente invocado pelo Ministro Luiz Fux em decisão monocrática. Vide BRASIL. STF. *RCL 15.887-MG*. Rel. Min. Luiz Fux. J. 19 jun. 2013. DJe 24 jun. 2013.

<sup>47</sup> BRASIL. STF. *ADPF n. 130*. Rel. Min. Ayres Britto. J. 30/04/2009. DJe 06/11/2009. Confirma-se parte da ementa que demonstra a tendência jurisprudencial em questão: “PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO.”

<sup>48</sup> Um exemplo importante diz respeito ao julgamento da *ADPF n. 187*, na qual se conferiu interpretação conforme a Constituição ao art. 287 do Código Penal, afastando qualquer interpretação que considerasse criminosa a “marcha da maconha”, respeitados os parâmetros fixados na decisão. Vide BRASIL. STF. *ADPF 187/DF*. Rel. Min. Celso de Mello. J. 15 jun. 2011. DJe 29 mai. 2014.

reeleição ao cargo de Prefeito de São João de Meriti, Rio de Janeiro. O candidato foi acusado de propaganda eleitoral antecipada por utilizar o Facebook para expor atos de sua gestão. Esta tese foi acolhida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o que motivou a interposição do recurso perante o TSE, que reformou o acórdão em decisão unânime. Dentre os fundamentos trazidos no voto condutor do Ministro Henrique Neves, parece relevante apontar que a Corte reconheceu a impossibilidade de se controlar a multiplicação espontânea do conteúdo por meio das redes sociais, o que estaria incluído no âmbito de proteção do art. 5º, V da Constituição. Assim, desde que não se verifique pedido expreso de voto, propaganda eleitoral ostensiva ou ofensas a outros candidatos ou partidos políticos, deve prevalecer a livre manifestação do pensamento na internet. Confira-se a ementa do julgado:

ELEIÇÕES 2012. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. INTERNET. FACEBOOK. CONTA PESSOAL. LIBERDADE. MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. PROVIMENTO.

A utilização dos meios de divulgação de informação disponíveis na internet é passível de ser analisada pela Justiça Eleitoral para efeito da apuração de irregularidades eleitorais, seja por intermédio dos sítios de relacionamento interligados em que o conteúdo é multiplicado automaticamente em diversas páginas pessoais, seja por meio dos sítios tradicionais de divulgação de informações.

A atuação da Justiça Eleitoral deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático.

As manifestações identificadas dos eleitores na internet, verdadeiros detentores do poder democrático, somente são passíveis de limitação quando ocorrer ofensa a honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos.

A propaganda eleitoral antecipada por meio de manifestações dos partidos políticos ou de possíveis futuros candidatos na internet somente resta caracterizada quando há propaganda ostensiva, com pedido de voto e referência expressa à futura candidatura, ao contrário do que ocorre em relação aos outros meios de comunicação social nos quais o contexto é considerado.

Não tendo sido identificada nenhuma ofensa à honra de terceiros, falsidade, utilização de recursos financeiros, públicos ou privados, interferência de órgãos estatais ou de pessoas jurídicas e, sobretudo, não estando caracterizado ato ostensivo de propaganda eleitoral, a livre manifestação do pensamento não pode ser limitada.

Hipótese em que o Prefeito utilizava sua página pessoal para divulgação de atos do seu governo, sem menção à futura candidatura ou pedido expreso de voto.

Recurso provido para julgar improcedente a representação.<sup>49</sup>

O relator explicou que o TSE, ao examinar diversas hipóteses de propaganda eleitoral antecipada, dispensou a presença de referência aos cargos ou candidaturas,

---

<sup>49</sup> BRASIL. TSE. *RESPE 2949*. Rel. Min. Henrique Neves. J. 5 ago. 2014. Pendente de publicação.

considerando que a análise deve ser feita a partir do contexto dos fatos. No caso da internet, contudo, é necessário que os partidos ou os pré-candidatos pratiquem ato ostensivo de propaganda eleitoral antecipada, com pedido expresso de voto e referência à candidatura. "Não tendo sido identificada nenhuma ofensa à honra de terceiros, falsidade, utilização de recursos financeiros, públicos ou privados, interferência de órgãos estatais ou de pessoas jurídicas e, sobretudo, não estando caracterizado ato ostensivo de propaganda eleitoral, a livre manifestação do pensamento não pode ser limitada."

Algumas dessas questões foram enfrentadas pelo Legislativo durante a tramitação do Projeto de Lei que resultou no “Marco Civil da Internet”, Lei 12.965/2014. O art. 9º do diploma legislativo em questão garante a neutralidade da rede, impedindo que se discrimine o tráfego de dados ou a velocidade da conexão em razão do conteúdo. Permite-se, assim, a livre circulação de informações, opiniões e ideias. Confira-se:

#### Seção I

##### Da Neutralidade de Rede

Art. 9o O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.

§ 1o A discriminação ou degradação do tráfego será regulamentada nos termos das atribuições privativas do Presidente da República previstas no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, para a fiel execução desta Lei, ouvidos o Comitê Gestor da Internet e a Agência Nacional de Telecomunicações, e somente poderá decorrer de:

I - requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações; e

II - priorização de serviços de emergência.

§ 2o Na hipótese de discriminação ou degradação do tráfego prevista no § 1o, o responsável mencionado no caput deve:

I - abster-se de causar dano aos usuários, na forma do art. 927 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil;

II - agir com proporcionalidade, transparência e isonomia;

III - informar previamente de modo transparente, claro e suficientemente descritivo aos seus usuários sobre as práticas de gerenciamento e mitigação de tráfego adotadas, inclusive as relacionadas à segurança da rede; e

IV - oferecer serviços em condições comerciais não discriminatórias e abster-se de praticar condutas anticoncorrenciais.

§ 3o Na provisão de conexão à internet, onerosa ou gratuita, bem como na transmissão, comutação ou roteamento, é vedado bloquear, monitorar, filtrar ou analisar o conteúdo dos pacotes de dados, respeitado o disposto neste artigo.

O controle sobre a informação, sempre *a posteriori*, está sujeito à reserva de jurisdição. Assim, promove-se a concordância prática ou harmonização entre a liberdade de manifestação do pensamento e outros direitos fundamentais cujo âmbito de proteção possa ser comprometido pelo exercício abusivo da liberdade de expressão. Confira-se:

### Seção III

#### Da Responsabilidade por Danos Decorrentes de Conteúdo Gerado por Terceiros

Art. 18. O provedor de conexão à internet não será responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros.

Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.

§ 1º A ordem judicial de que trata o caput deverá conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do material.

§ 2º A aplicação do disposto neste artigo para infrações a direitos de autor ou a direitos conexos depende de previsão legal específica, que deverá respeitar a liberdade de expressão e demais garantias previstas no art. 5º da Constituição Federal.

§ 3º As causas que versem sobre ressarcimento por danos decorrentes de conteúdos disponibilizados na internet relacionados à honra, à reputação ou a direitos de personalidade, bem como sobre a indisponibilização desses conteúdos por provedores de aplicações de internet, poderão ser apresentadas perante os juizados especiais.

§ 4º O juiz, inclusive no procedimento previsto no § 3º, poderá antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, existindo prova inequívoca do fato e considerado o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, desde que presentes os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Art. 20. Sempre que tiver informações de contato do usuário diretamente responsável pelo conteúdo a que se refere o art. 19, caberá ao provedor de aplicações de internet comunicar-lhe os motivos e informações relativos à indisponibilização de conteúdo, com informações que permitam o contraditório e a ampla defesa em juízo, salvo expressa previsão legal ou expressa determinação judicial fundamentada em contrário.

Parágrafo único. Quando solicitado pelo usuário que disponibilizou o conteúdo tornado indisponível, o provedor de aplicações de internet que exerce essa atividade de forma organizada, profissionalmente e com fins econômicos substituirá o conteúdo tornado indisponível pela motivação ou pela ordem judicial que deu fundamento à indisponibilização.

Art. 21. O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo.

Parágrafo único. A notificação prevista no caput deverá conter, sob pena de nulidade, elementos que permitam a identificação específica do material apontado

como violador da intimidade do participante e a verificação da legitimidade para apresentação do pedido.

#### Seção IV

##### Da Requisição Judicial de Registros

Art. 22. A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juiz que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet.

Parágrafo único. Sem prejuízo dos demais requisitos legais, o requerimento deverá conter, sob pena de inadmissibilidade:

I - fundados indícios da ocorrência do ilícito;

II - justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação ou instrução probatória; e

III - período ao qual se referem os registros.

Art. 23. Cabe ao juiz tomar as providências necessárias à garantia do sigilo das informações recebidas e à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem do usuário, podendo determinar segredo de justiça, inclusive quanto aos pedidos de guarda de registro.

Seja como for, algumas questões ainda podem gerar perplexidade. Será que o candidato ou agente político cuja imagem seja veiculada em redes sócias poderia invocar o direito à imagem e exigir a retirada do conteúdo? Em outras palavras, é notório que há anuência da Presidente Dilma Rousseff quanto à personagem “Dilma Bolada”, já tendo inclusive recebido pessoalmente o autor da página. Este, por sua vez, já declarou apoiar a Presidente da República. É possível concluir, portanto, que a Presidente da República considera a personagem em questão como benéfica para sua imagem, anuindo com a utilização de sua imagem.

Por outro lado, há também páginas com claro intuito de atacar ou difamar aspectos da vida pessoal ou profissional de determinados candidatos. Um exemplo bastante conhecido diz respeito à página “Aécio Cheiradasso” (sic), que apresentava o Senador (e hoje candidato à Presidência da República) Aécio Neves como alguém viciado em cocaína. A página em questão foi apagada pelo Facebook, a pedido do próprio Senador Aécio Neves<sup>50</sup>.

No conflito entre direitos da personalidade como honra, intimidade e vida privada em face da liberdade de expressão e manifestação de pensamento, sabe-se que a jurisprudência

<sup>50</sup> A página, hoje indisponível, podia ser acessada no seguinte endereço: <<https://pt-br.facebook.com/AecioCheiradasso>>.

brasileira e de cortes internacionais de direitos humanos adota como um parâmetro<sup>51</sup> relevante a qualidade das partes. Em outras palavras, agentes públicos estariam sujeitos a um grau maior de exposição e crítica feitas por cidadãos e veículos de comunicação. Pessoas que não exercem cargos ou funções de interesse público, por outro lado, poderiam invocar com mais intensidade a proteção à honra, imagem e intimidade<sup>52</sup>.

No caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*<sup>53</sup>, por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que também os oficiais públicos e outros que estejam em uma esfera pública do discurso devam tolerar um grau maior de crítica, por terem se submetido a um escrutínio público mais exigente. O caso concreto envolvia controvérsia sobre publicações do jornal "La Nación", onde artigos do jornalista Maurício Herrera Ulloa, que reproduziram de forma parcial outros artigos da imprensa belga. O conteúdo dos artigos atribuía certos atos ilegais a Félix Przedborski, representante da Costa Rica na Agência Internacional de Energia Atômica, na Áustria. A justiça da Costa Rica considerou o jornalista culpado na esfera criminal, ainda condenando o mesmo a pagar indenizações por danos morais na esfera cível. O recurso à Corte Interamericana, contudo, trouxe o seguinte entendimento:

Não significa, de nenhum modo, que a honra dos funcionários públicos ou das pessoas públicas não deva ser juridicamente protegida, mas que ela deve ser-lo de acordo com os princípios do pluralismo democrático. Aquelas pessoas que influem em questões de interesse público se expuseram voluntariamente a um escrutínio público mais exigente e, conseqüentemente, se vêem expostos a um maior risco de sofrer críticas, já que suas atividades saem do domínio da esfera privada para inserir-se na esfera do debate público<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Sobre a metodologia de parâmetros ou standards jurisprudenciais para solução de casos difíceis, recomenda-se LEGALE FERREIRA, Siddharta. Standards: O que são e como criá-los? *THEMIS- Revista da ESMEC*, n. 7, 2009, p. 15-56.

<sup>52</sup> Sobre parâmetros para a solução de casos difíceis envolvendo conflitos entre liberdade de expressão e direitos da personalidade, vide: BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 1 ed. 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 348-350; FERNANDES, Eric Baracho Dore. LEGALE FERREIRA, Siddharta. Comentário à ADPF 130: Parâmetros para as decisões após a não recepção da Lei de Imprensa. *Revista de Direito dos Monitores da Universidade Federal Fluminense - RDM*, n. 5, p. 103-136, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/rdm>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

<sup>53</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Inteiro teor disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_ing.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2013.

<sup>54</sup> Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentença de 2 de Julho de 2004. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf). Acesso em 20 de Outubro de 2009.

É evidente que *menor proteção* ao bloco de direitos relativos à honra, intimidade, imagem e privacidade não significa *ausência de proteção*, o que significaria negar normatividade a normas definidoras de direitos fundamentais. Todavia, é certo que deve se reconhecer um ônus argumentativo mais elevado para que se exerça controle sobre afirmações, imagens ou até mesmo sátiras envolvendo pessoas que se expõem ao crivo popular na disputa por cargos eletivos.

Seja como for, parece que mais não é preciso dizer para demonstrar que a internet e, em especial, as redes sociais, constituem um espaço importante de formação da vontade e consciência política da geração atual. A velocidade com que as ideias circulam, a impossibilidade de se acompanhar a forma com que os conteúdos são compartilhados e, em especial, garantias jurídicas que proíbem a censura prévia são fatores que possibilitam a ocorrência de manifestações como as de junho de 2013.

## 1.2 Características.

Cuida-se aqui de identificar características específicas dos movimentos ocorridos em junho de 2013, de modo a melhor compreender as especificidades que ainda desafiam os limites do ordenamento jurídico vigente.

### 1.2.1 Expansão a partir de focos regionais localizados<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Os acontecimentos descritos neste tópico partiram de percepções pessoais do autor do trabalho durante o período em que as manifestações ocorreram, tendo sido possível não apenas observar as manifestações em tempo real através dos meios de comunicações que cobriram o evento, mas também assistir aos protestos de forma mais próxima no Rio de Janeiro. De modo a complementar tais percepções pessoais com fontes jornalísticas mais precisas, optou-se por utilizar as seguintes notícias, extraídas de veículos de comunicação com diretrizes ideológicas variadas na abordagem do tema: Revista Veja. *A cronologia dos protestos no Brasil*. Disponível em:

As manifestações de junho de 2013 caracterizaram-se por não se concentrarem regionalmente em um único ente da federação, a despeito de terem eclodido de forma mais intensa partir de protestos ocorridos nas capitais de São Paulo e Rio de Janeiro. É possível perceber tal característica analisando a expansão dos protestos entre os dias 06 e 20 de junho de 2013.

O primeiro protesto ocorreu em São Paulo, no dia 06 de junho de 2013, organizado pelo movimento “Passe Livre”, estando presentes entre 3.000 e 4.000 manifestantes. O protesto foi reprimido pelas forças de segurança pública. O mesmo se repetiu nos dias 07 de junho e 11 de junho. No dia 13 de junho, quarto dia de manifestações, os protestos já contavam com um número significativo de participantes, tendo paralisado diversas ruas e avenidas da capital. A intensa violência dos confrontos entre policiais e manifestantes chama atenção para o movimento, havendo registros de repórteres que também foram atingidos por balas de borracha e gás lacrimogêneo.

No dia 15 de junho a Presidente da República, Dilma Rousseff, foi vaiada na abertura da Copa das Confederações, no estádio “Mané Garrincha”, em Brasília, havendo registro de confrontos entre policiais e manifestantes após a partida de inauguração do estádio.

Em 17 de junho, manifestantes ocuparam o edifício do Congresso Nacional, em Brasília. Ao mesmo tempo, em diversas capitais, as manifestações atingem um número recorde de participantes. No Rio de Janeiro, por exemplo, estima-se a presença de 100 mil manifestantes, em protestos marcados por violência quer por grupos dissidentes dos

---

<<http://veja.abril.com.br/cronologia/protestos-no-brasil/index.html>>. Acesso em: 20 jul. 2014; Revista Fórum. *Uma cronologia das manifestações*. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/09/uma-cronologia-das-manifestacoes/>>. Acesso em: 20 jul. 2014; Terra. *Confira a cronologia e os principais acontecimentos dos protestos em SP*. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/confira-a-cronologia-e-os-principais-acontecimentos-dos-protestos-em-sp.7100898aa144f310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 20 jul. 2014; O Globo. *Resultados das Manifestações de Junho*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/linha-tempo-manifestacoes-2013/platb/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

manifestantes, que chegaram a atear fogo ao prédio da Assembleia Legislativa, quer pelos policiais. Já em São Paulo, estima-se que cerca de 65 mil pessoas tenham aderido ao movimento.

No dia 18 de junho, dado o caráter nacional das manifestações, a Presidente Dilma Rousseff pronunciou-se publicamente. Em São Paulo, o Prefeito Fernando Haddad negociou a redução do preço das passagens, uma das principais bandeiras das manifestações.

Em 20 de junho, as manifestações continuam em São Paulo e em diversos municípios brasileiros, havendo registros cada vez mais frequentes de violência pelos manifestantes e pelas forças de segurança pública.

Sendo possível perceber que as bandeiras que surgem nesses movimentos não são de caráter local, mas, ao revés, evidenciam questões de insatisfação comum em âmbito nacional, parece adequado presumir que eventuais respostas estatais devam ser elaboradas também em nível nacional.

### 1.2.2 Comando difuso e a ausência de lideranças.

A ausência de lideranças formais nas manifestações é também uma característica que aparta os protestos de 2013 de outras manifestações já familiares à tradição brasileira. Em protestos organizados em prol dos interesses de categorias específicas, como professores e metalúrgicos, sabe-se que a interlocução deve ser buscada com os sindicatos responsáveis. Se estudantes de uma universidade decidem ocupar o prédio da reitoria, é provável que se busque os respectivos centros acadêmicos ou diretórios centrais acadêmicos. O mesmo não ocorre com manifestações como as ocorridas no ano passado, em que não há uma liderança formal. Como resultado, surgem dificuldades que ainda desafiam os órgãos e Poderes estatais a

responder adequadamente a este fato social. Quem deve ser ouvido em eventuais negociações? Quem deve ser responsabilizado civil ou penalmente no caso de excessos cometidos?

No Judiciário também se percebe certo casuísmo diante da dificuldade em individualizar lideranças de protestos e manifestações. Quem deve figurar no polo passivo de eventual interdito proibitório? Caso a demanda seja ajuizada em face do suposto líder da manifestação, a coisa julgada afetará terceiros? Em abril de 2013, por exemplo, organizava-se manifestação contra o aumento do transporte marítimo em Niterói. A concessionária BARCAS S/A requereu ao juízo local a concessão de medida liminar em face do suposto líder do grupo que pretendia protestar. O juízo deferiu a liminar em questão, impondo-se pena de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para compelir o réu a não praticar atos de ameaça, turbação ou esbulho nas estações e embarcações da concessionária. A decisão liminar foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em decisão monocrática proferida pelo Desembargador Gilberto Guarinos. Confira-se a ementa da decisão:

TRANSPORTE MARITIMO NA BAI DA GUANABARA  
 MAJORACAO DE TARIFA  
 MANIFESTACAO PUBLICA  
 RESTRICAO AO DIREITO  
 DESCABIMENTO  
 GARANTIA CONSTITUCIONAL  
 AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE RITO ESPECIAL.  
 MANIFESTAÇÃO PÚBLICA CONTRA O AUMENTO DA TARIFA DO  
 SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE MARÍTIMO, NO ITINERÁRIO RIO-  
 NITERÓI. INTERLOCUTÓRIA QUE DEFERE LIMINAR, PARA COMPELIR O  
 RÉU, ORA AGRAVANTE, A ABSTER-SE DA PRÁTICA DE ATOS DE  
 AMEAÇA, TURBAÇÃO OU ESBULHO QUE TENHAM POR OBJETO AS  
 ESTAÇÕES E EMBARCAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA, ORA AGRAVADA,  
 ASSIM COMO A RESTRIÇÃO DO DIREITO DE IR E VIR DE SEUS  
 FUNCIONÁRIOS E USUÁRIOS, SOB PENA DE MULTA ÚNICA DE R\$  
 5.000.000,00 (CINCO MILHÕES DE REAIS). IRRESIGNAÇÃO. DECISÃO  
 MANIFESTAMENTE TERATOLÓGICA. FLAGRANTE OFENSA ÀS  
 GARANTIAS DE LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO DE PENSAMENTO  
 (ART. 5º, IV, DA CARTA POLÍTICA CENTRAL) E DE LIBERDADE DE  
 EXPRESSÃO (ART. 5º, IX). VIOLAÇÃO, AINDA, DO ART. 5º, XVI, DA  
 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUE EMBASA A REUNIÃO PACÍFICA,  
 SEM ARMAS, EM LOCAIS ABERTOS AO PÚBLICO,  
 INDEPENDENTEMENTE DE AUTORIZAÇÃO. INACEITÁVEL RETROCESSO  
 AO TEMPO NEGRO DA HISTÓRIA NACIONAL, QUANDO TAIS DIREITOS  
 ERAM DESABRIDAMENTE TOLHIDOS. PRECEDENTE DA SUPREMA  
 CORTE BRASILEIRA. ATO PÚBLICO, DE FINS LÍCITO E PACÍFICO,

PREVIAMENTE NOTIFICADO ÀS AUTORIDADES COMPETENTES. POSSIBILIDADE DE, EM CASO DE TUMULTO E PREJUÍZOS À AGRAVADA, SEREM OS ORGANIZADORES DO EVENTO RESPONSABILIZADOS PELOS DANOS CAUSADOS. EVENTUALIDADE QUE, ALÉM DE TUDO, NÃO JUSTIFICA A VIOLENTA INGERÊNCIA RESTRITA DOS DIREITOS EM FOCO. ENUNCIADO N.º 65 DO AVISO TJRJ N.º 100/2011. ART. 557 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. RECURSO DE MANIFESTA PROCEDÊNCIA A QUE, DE PLANO, SE DÁ PROVIMENTO. LIMINAR CASSADA.<sup>56</sup>

Apesar de a decisão acima referenciada ter entendido que não se pode censurar, a priori, o exercício do direito de reunião, há também questão processual complexa. Como individualizar os integrantes do polo passivo? Afinal, como se sabe, o direito processual civil brasileiro é familiarizado com a figura da legitimidade coletiva tão somente no polo ativo da demanda, desconhecendo a ideia de legitimidade passiva coletiva. Diante disso, o art. 472 do CPC dispõe, como regra geral, que a “sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros”<sup>57</sup>.

### 1.2.3 A ausência de uma bandeira única e diversidade de reivindicações.

Conforme já dito, não sendo um movimento homogêneo do ponto de vista ideológico, parece difícil identificar todas as questões que efetivamente motivam a insatisfação dos cidadãos envolvidos nas manifestações. Também já foi dito que dado o caráter descentralizado dos protestos, medidas em âmbito nacional são, em princípio, mais adequadas que medidas de cunho local (a exceção de questões que, evidentemente, digam respeito estritamente à competência dos entes federativos locais, como o valor das passagens de transportes urbanos). Diante disso, observou-se que em 24 de junho de 2013, a Presidente

<sup>56</sup> RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Agravo de Instrumento n. 0018421-82.2013.8.19.0000. Rel. Des. Gilberto Guarino. J. 10 abr. 2013. 18ª Câmara Cível.

<sup>57</sup> No direito português, há a delimitação juridicamente mais precisa da figura dos “promotores” da manifestação popular, responsáveis pelo aviso prévio. SOUSA, Antônio Francisco de. *Reuniões e Manifestações no Estado de Direito*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 96-97.

da República tentou apresentar uma resposta a tais manifestações, na forma daquilo que chamou de “cinco pactos em favor do Brasil”. Confira-se o teor dos mesmos, abaixo:

Por isso, companheiros, companheiras governadoras, companheiros governadores, prefeitas e prefeitos, eu trago propostas concretas e disposição política para construirmos pelo menos cinco pactos em favor do Brasil. O primeiro pacto é pela responsabilidade fiscal, para garantir a estabilidade da economia e o controle da inflação. Esse é um pacto perene de todos nós. Essa é uma dimensão especialmente importante no momento atual, quando a prolongada crise econômica mundial ainda castiga, com volatilidade, todas as nações.

O segundo pacto é em torno da construção de uma ampla e profunda reforma política, que amplie a participação popular e amplie os horizontes da cidadania. Esse tema, todos nós sabemos, já entrou e saiu da pauta do país por várias vezes, e é necessário que nós, ao percebermos que, nas últimas décadas, ele entrou e saiu várias vezes, tenhamos a iniciativa de romper o impacto. *Quero, nesse momento, propor o debate sobre a convocação de um plebiscito popular que autorize o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política que o país tanto necessita.* O Brasil está maduro para avançar e já deixou claro que não quer ficar parado onde está.

(...)

O terceiro passo é na questão da Saúde. Quero propor aos senhores e às senhoras acelerar os investimentos já contratados em hospitais, UPAs e unidades básicas de saúde. Por exemplo, ampliar também a adesão dos hospitais filantrópicos ao programa que troca dívidas por mais atendimento e incentivar a ida de médicos para as cidades que mais precisam e as regiões que mais precisam.

(...)

O quarto pacto se propõe a dar um salto de qualidade no transporte público nas grandes cidades, mudar a matriz desse transporte. Fazer mais metrô, VLTs e corredores de ônibus. Avançar mais rápido em direção ao transporte público de qualidade e acessível. O governo federal já desonerou impostos, o que permitiu a redução das tarifas de ônibus em 7,23%, e 13,75% na tarifa do metrô e dos trens. Além disso, mantivemos congeladas as tarifas de metrô e trens operados pelo governo federal desde 2003. Desoneramos também o IPI para a compra de ônibus. Estamos dispostos, agora, a ampliar a desoneração do PIS/Cofins sobre o óleo diesel dos ônibus e a energia elétrica consumida por metrô e trens. Esse processo pode ser fortalecido pelos estados e os municípios com a desoneração de seus impostos. Tenho certeza que as senhoras e os senhores estarão sensíveis a isso.

(...)

Concluo com o Pacto da Educação Pública. Nenhuma nação se desenvolve sem alfabetização na idade certa e sem creches para a população que mais precisa, sem educação em tempo integral, sem ensino técnico profissionalizante, sem universidade de excelência, sem pesquisa, ciência e inovação. São condições essenciais para alcançar essas metas a formação, a valorização e bons salários para os educadores, e isso exige recursos. (grifo nosso)<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Brasil. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>>. Acesso em: 20/06/2014.

Do ponto de vista jurídico, contudo, preocupa a menção a um processo constituinte específico para a reforma política. A figura da “assembleia nacional constituinte parcial” não se afigura familiar quer para a teoria constitucional, quer para o desenho institucional da Constituição de 1988 quanto ao exercício do poder constituinte derivado. Em entrevista de outubro de 2011 concedida para o portal migalhas, o professor Luís Roberto Barroso apresentou a seguinte crítica quanto a esta situação até então hipotética:

Não é possível. A teoria constitucional não conseguiria explicar uma constituinte parcial. A ideia de um poder constituinte é a ideia de um poder soberano, um poder que não deve o seu fundamento de legitimidade a nenhuma outra força que não a si próprio e a soberania popular que o impulsionou, de modo que ninguém pode convocar um poder constituinte e definir previamente a agenda deste poder constituinte. Mas às vezes a realidade derrota a teoria constitucional. Mas não há necessidade. Só seria necessário um poder constituinte originário se houvesse algo na Constituição que impedisse a reforma política, e não há.<sup>59</sup>

Parece acertada e precisa a crítica do professor Luís Roberto Barroso, sendo possível sintetizar ao menos os seguintes argumentos desfavoráveis a esta ideia:

(i) O caráter tradicionalmente incondicionado do Poder Constituinte Originário<sup>60</sup> impediria que qualquer contingência política de iniciativa de quaisquer dos três poderes definisse seu procedimento de manifestação, quer por meio de plebiscito, quer por qualquer outro meio formalmente instituído pelo ordenamento em vigor;

(ii) O caráter tradicionalmente ilimitado do Poder Constituinte Originário<sup>61</sup> impede que se possa definir previamente o conteúdo das alterações substanciais feitas à Constituição em vigor, de modo que contingências políticas do momento poderiam se valer de tal atributo do Poder Constituinte Originário para superar limitações instituídas pelas cláusulas pétreas, o que é preocupante do ponto de vista dos Direitos Fundamentais;

---

<sup>59</sup> TV Migalhas. Entrevista: Luís Roberto Barroso (constituinte exclusiva). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ipaYn19QrMw>>. Acesso em: 20/06/2014.

<sup>60</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 62.

<sup>61</sup> *Ibid*, p. 75-77.

(iii) Ainda que formalmente a Constituição se traduza em um só documento, a existência de duas manifestações do Poder Constituinte Originário traria consequências significativas para a unidade e harmonia do sistema, como a) discussões sobre a natureza das normas constitucionais fruto da Constituição de 1988 diante da nova constituinte; b) erosão dos consensos políticos mínimos da Constituição de 1988, representados pelas cláusulas pétreas; c) crise interpretativa, uma vez que princípios tradicionais de interpretação da Constituição como a unidade da Constituição terão sua aplicabilidade comprometida<sup>62</sup>;

(iv) Não há necessidade de se convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para eventual reforma política, na medida em que todas as questões normalmente associadas a tal tema não são obstaculizadas pelas limitações materiais ao poder de reforma da Constituição<sup>63</sup>;

(v) A titularidade do poder constituinte é atribuída ao povo e não é delegada aos representantes eleitos por meio de instrumentos de democracia representativa, cabendo tão somente aos titulares de tal poder decidir quanto ao momento de sua manifestação.

Não se pode negar que nem sempre a realidade se amoldará perfeitamente ao que dispõe a teoria constitucional. De fato, há notícia de ordenamentos jurídicos cujas Constituições preveem instrumentos formais de convocação do Poder Constituinte Originário para nova Assembleia Nacional Constituinte, como é o caso do art. 444 da Constituição do Equador. Contudo, não se pode negar que o ônus argumentativo para justificar uma Assembleia Nacional Constituinte não poderia deixar de ser extremamente elevado, tendo em

---

<sup>62</sup> O argumento da crise interpretativa foi levantado pelo colega Fernando Guilherme, mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

<sup>63</sup> Dentre outros, Gilmar Mendes aponta que além de juridicamente impossível, a proposta seria desnecessária, pois todas as questões relevantes para uma reforma política poderiam ser tratadas por meio da legislação ordinária ou Emendas à Constituição. Mencionou como exemplos “*a questão das coligações para eleições proporcionais. Por que há tantos partidos no Congresso? Porque hoje tem-se esse modelo das coligações. Já há algum tempo se discute a supressão das coligações. Se houver supressão, os partidos pequenos obviamente que não conseguirem quociente eleitoral não vão ter representação no Congresso Nacional. Logo vai haver o enxugamento. Isso é matéria de lei.*” CONJUR. “*Brasil dormiu como Alemanha e acordou como Venezuela*”. Notícia de 25 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-25/brasil-dormiu-alemanha-acordou-venezuela-gilmar-mendes>>. Acesso em: 20 set. 2014

vista as razões acima. Luís Roberto Barroso, por exemplo, acabou por rever seu posicionamento, nos seguintes termos:

“O Congresso, por emenda constitucional, pode convocar um plebiscito submetendo uma proposta de reforma política. Pode também deliberar pela convocação de um órgão específico para a elaboração da reforma política, mas nunca uma constituinte originária, mas uma constituinte que vai se pautar nos limites estabelecidos pelo Congresso.”<sup>64</sup>

Parece que uma proposta nos termos da descrita por Luís Roberto Barroso após sua mudança de posicionamento parece um pouco mais defensável quanto à sua compatibilidade com o texto constitucional, uma vez que o exercício do poder constituinte derivado ainda estaria nas mãos do órgão legitimado para tanto, que é o Congresso Nacional.

Todavia, tal concepção esbarra no debate acadêmico sobre os limites implícitos do poder constituinte derivado de reforma, teoria difundida no Brasil a partir dos trabalhos do professor Nelson de Souza Sampaio, na década de 60 do século passado<sup>65-66</sup>. Dentre os limites implícitos ou naturais do poder constituído, estaria a alteração das regras que disciplinam o procedimento de reforma da Constituição<sup>67</sup>. De forma objetiva, o professor Guilherme Peña de Moraes menciona:

<sup>64</sup> Portal G1. *Para Barroso, reforma política pode ser feita por Constituinte com limites*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/para-barroso-constituente-poderia-ser-exclusiva-para-reforma-politica.html>>. Acesso em: 20 set. 2014

<sup>65</sup> Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a tese ganhou notoriedade em 1963, ano em que se discutiam as propostas de reforma constitucional do Presidente João Goulart, que, para muitos, transformariam o regime econômico e social brasileiro. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit, p. 118-120.

<sup>66</sup> No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a ideia de que existem limitações implícitas ao poder constituinte de reforma encontra amparo em diversos precedentes, sendo possível mencionar como exemplos: (i) art. 2º do ADCT (BRASIL. STF. ADI 829. Rel. Min. Moreira Alves. J. em 14 abr. 1993, DJ de 16 set. 1994); (ii) Mandado de Segurança preventivo no qual se consignou que os limites materiais que podem servir de parâmetro para o controle de constitucionalidade de Emendas podem ser implícitos ou explícitos: “*Com relação a emendas constitucionais, o parâmetro de aferição de sua constitucionalidade é estreitíssimo, adstrito às limitações materiais, explícitas ou implícitas, que a Constituição imponha indubitavelmente ao mais eminente dos poderes instituídos, qual seja o órgão de sua própria reforma*” (BRASIL. STF. MS 24.875. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. J. 11 mai. 2006, DJ de 6 out. 2006); e (iii) o procedimento de revisão constitucional do art. 3º do ADCT (BRASIL. STF. ADI 1.722-MC. Rel. Min. Marco Aurélio. J. 10 dez. 1997, DJ 19 set. 2003; BRASIL. STF. ADI 981-MC. Rel. Min. Néri da Silveira. J. 17 mar. 1993, DJ 5 ago. 1994.)

<sup>67</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit, p. 121.

As limitações materiais implícitas são extraídas do sistema constitucional, contendo a titularidade do poder constituinte, originário e derivado, e o procedimento de reforma constitucional, de sorte que, embora não haja norma expressa a esse respeito, a emenda e revisão não podem atingir as regras veiculadas pelos arts. 1º, parágrafo único, e 60, caput, §§ 2º e 3º, da CRFB, respectivamente. Somos do entendimento de que duas matérias são também atingidas pela limitações implícitas, além da imodificabilidade da titularidade do poder constituinte, originário e derivado, e do procedimento de reforma constitucional: uma limitação material implícita corresponde à enumeração das cláusulas pétreas expressas, posto que não há a possibilidade de supressão de nenhuma limitação material explícita, com o escopo de impedir a aplicação da teoria da dupla reforma no ordenamento normativo brasileiro, à luz do art. 60, § 4º da CRFB; outra limitação material implícita consiste na forma de sistema e governo, visto que não há a possibilidade de substituição da república pela monarquia, nem de substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo, após o resultado do plebiscito de 21 de abril de 1993, a teor dos arts. 1º, caput e 76 da CRFB, e art. 2º do ADCT.<sup>68</sup>

Apesar de a proposta, nos termos defendidos por Luís Roberto Barroso, ser capaz de enfrentar de forma mais consistente os argumento sobre as limitações implícitas quanto à titularidade do poder constituinte originário (afastando-se da ideia de uma nova assembleia nacional constituinte) e do poder constituinte derivado (na medida em que o Congresso Nacional limitaria materialmente o conteúdo da reforma política), ainda há que se enfrentar o argumento quanto ao procedimento de reforma da Constituição.

### **1.3 Consequências da reconfiguração do espaço público: reconciliação entre política e sociedade e debates de aprimoramento institucional**

Algumas conclusões relevantes podem ser extraídas do que já se debateu até aqui. A ausência de identidade entre os cidadãos os instrumentos formais de democracia representativa surgem como fatores de insatisfação popular. O acesso a meios independentes de comunicação pela internet, somado à facilidade com que as informações circulam em redes sociais como Facebook e Twitter, possibilita que um novo espaço de eclosão de tais

---

<sup>68</sup> MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 37-38.

insatisfações dê origem a manifestações como as de junho de 2013. Manifestações que, conforme apontado, adquirem características bastante específicas.

Assentadas tais premissas, pergunta-se: quais as respostas que se pode legitimamente esperar do Estado? Parece temerário propor questões de cunho substancial quanto aos problemas pontuais que motivaram as manifestações de 2013. Parece mais produtivo refletir de que forma as instituições podem se adaptar a essa nova forma de manifestação da soberania popular, reduzindo-se as distâncias entre Estado e sociedade. São essas as reflexões que nortearão o capítulo seguinte desta monografia.

## **2. PAPEL DO ESTADO NA RECONCILIAÇÃO ENTRE POLÍTICA E SOCIEDADE: PRÁTICAS CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADAS NO ÂMBITO DOS TRÊS PODERES DA REPÚBLICA**

Delineadas algumas das características presentes nos movimentos populares de junho de 2013, passa-se a debater de que forma tal alteração no cenário político brasileiro demanda uma resposta das instituições estatais no âmbito dos poderes constituídos.

No âmbito do Poder Legislativo, destacam-se as diversas propostas quanto à disciplina do direito de manifestação e reunião em manifestações públicas. Quanto ao Poder Executivo, duas questões atuais parecem chamar a atenção. Primeiro, os limites do exercício do poder de polícia quanto ao direito de manifestação e reunião. Em segundo lugar, políticas de participação do cidadão na Administração Pública. Por fim, no que concerne o Poder Judiciário, pretende-se discutir o papel da função jurisdicional na solução de conflitos que envolvem, de um lado, o bloco de direitos relativos à liberdade de expressão e direito de reunião e, de outro, a tutela de bens jurídicos que, por vezes, podem ter seu âmbito de proteção comprometido pelo exercício de tais direitos no âmbito das manifestações públicas..

### **2.1 Poder Legislativo**

Como um dos principais destinatários da onda de insatisfação dos protestos em 2013, o Legislativo se viu diante do desafio de responder aos clamores difusos das ruas. No Congresso Nacional, trabalhos parlamentares que se estenderam até às três da manhã, discutindo matérias cuja deliberação era exigida pelo clamor público. Destinação de royalties do petróleo para a saúde e educação, rejeição de Proposta de Emenda à Constituição que

restringiria os poderes de investigação do Ministério Público e a inclusão do crime de corrupção no rol de crimes hediondos foram decisões políticas que, a despeito do juízo de valor que se possa fazer sobre seus acertos e desacertos, surgiram em consonância com a vontade dos cidadãos que tomaram as ruas<sup>69</sup>.

Contudo, passado este momento inicial em que o Legislativo se curvou aos protestos, percebe-se uma tendência de elaborar normas jurídicas que limitem o exercício do direito de reunião. Não se nega que as manifestações de 2013 clamam do Poder Legislativo soluções capazes de, a um só tempo, conciliar, de um lado, liberdade de manifestação do pensamento e de reunião e, de outro, a segurança e incolumidade física dos cidadãos e do patrimônio público e privado. Os diversos relatos de atos de violência, tanto por parte de grupos de protestantes quanto por parte de agentes de segurança pública, demonstram que o ordenamento carece de normas capazes de proteger esse “novo” espaço de exercício da cidadania.

Alguns entes federativos nos quais as manifestações de 2013 foram mais intensas rapidamente aprovaram leis disciplinando o uso de máscaras nas manifestações. No Rio de

---

<sup>69</sup> Notícia do Jornal O Estadão de 04 de Julho de 2013: “*Levantamento produzido pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados mostra que, desde o início das manifestações em todo o País, a Casa deliberou sobre seis temas de apelo popular e tem pautado para a próxima semana mais dois projetos para votação em plenário. O esforço faz parte da "agenda positiva" do Congresso para atender ao "clamor das ruas". Uma das pautas de reivindicação das manifestações foi a primeira a cair: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que limitava o poder de investigação do Ministério Público, conhecida como PEC 37. Antes dos protestos, o projeto caminhava para ampla aprovação na Casa, mas, no dia 25 de junho, foi colocado em votação e derrubado por 430 votos. No mesmo dia, os deputados estenderam a noite de votação e aprovaram as novas regras de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o projeto que prevê o uso dos royalties do petróleo para a Educação. Neste último, foi incluído no texto um porcentual para a Saúde, outra bandeira imposta pelas ruas. Pronto para votação e encalhado na pauta durante semanas, o projeto que reduz as alíquotas de PIS/Pasep sobre o transporte coletivo municipal também foi aprovado a toque de caixa, no dia 26 de junho, graças ao apelo dos manifestantes por redução nas tarifas. O projeto seguiu para apreciação do Senado. Ainda na área de transporte público, nesta quarta, 3, foi a vez dos deputados aprovarem o projeto que dá transparência na divulgação das planilhas que definem o valor das tarifas. Na sessão de quarta, a Casa também extinguiu a multa adicional de 10% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para demissões sem justa causa, projeto este defendido pelos empresários. Para a próxima semana, os parlamentares devem apreciar a proposta sobre proteção e defesa dos usuários de serviços públicos e o projeto que tipifica como crime hediondo os crimes praticados contra a administração pública.*” Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional.camara-aprovou-seis-projetos-em-duas-semanas,1050237,0.htm>>. Acesso em: 04/07/2013.

Janeiro, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei n. 6.528/2013<sup>70</sup>, de autoria dos Deputados Domingo Brazão e Paulo Melo:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será protegido pelo Estado nos termos desta Lei.

Art. 2º É especialmente proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação.

Parágrafo único. É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

Art. 3º O direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento será exercido:

I - pacificamente;

II - sem o porte ou uso de quaisquer armas;

III - em locais abertos;

IV - sem o uso de máscaras nem de quaisquer peças que cubram o rosto do cidadão ou dificultem sua identificação;

V - mediante prévio aviso à autoridade policial.

§ 1º – Incluem-se entre as armas mencionadas no inciso II do caput as de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos e similares.

§ 2º - Para os fins do inciso V do caput, a comunicação deverá ser feita à delegacia em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para manifestação de pensamento.

§3º – A vedação de que trata o inciso IV do caput deste artigo não se aplica às manifestações culturais estabelecidas no calendário oficial do Estado.

§4º – Para os fins do Inciso V do caput deste artigo a comunicação deverá ser feita ao batalhão em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para a manifestação de pensamento;

§5º – Considera-se comunicada a autoridade policial quando a convocação para a manifestação de pensamento ocorrer através da internet e com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas.

Art. 4º As Polícias só intervirão em reuniões públicas para manifestação de pensamento a fim de garantir o cumprimento de todos os requisitos do art. 3º ou para a defesa:

I - do direito constitucional a outra reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade policial;

II - das pessoas humanas;

III - do patrimônio público;

IV - do patrimônio privado.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

No Estado de São Paulo, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei n. 15.556/2014<sup>71</sup>, de iniciativa parlamentar, com o seguinte teor:

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

<sup>70</sup> RIO DE JANEIRO. *Lei n. 6.528 de 11 de setembro de 2013*. Publicada em 09 dez. 2013.

<sup>71</sup> SÃO PAULO. *Lei n. 15.556 de 29 de agosto de 2014*. D.O de 30 ago. 2014.

Artigo 1º - O Estado garantirá, nos termos dos incisos IV e XVI do artigo 5º da Constituição Federal, a qualquer pessoa o direito à manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, e a 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, na forma desta lei.

Artigo 2º - Na manifestação e reunião a que se refere o artigo 1º, com o objetivo de assegurar que ninguém a faça no anonimato, fica proibido o uso de máscara ou qualquer outro paramento que possa ocultar o rosto da pessoa, ou que dificulte ou impeça a sua identificação.

Parágrafo único - A proibição a que se refere o “caput” deste artigo não se aplica às manifestações e reuniões culturais incluídas no Calendário Oficial do Estado.

Artigo 3º - À proibição constitucional de portar armas nas manifestações e reuniões públicas, incluem-se as de fogo, as armas brancas, objetos pontiagudos, tacos, bastões, pedras, armamentos que contenham artefatos explosivos e outros que possam lesionar pessoas e danificar patrimônio público ou particular.

Artigo 4º - As manifestações e reuniões em locais e vias públicas, inclusive organizadas através das redes sociais, na Internet, conforme previsão constitucional, deverão ser previamente comunicadas às Polícias Civil e Militar, na forma de regulamento expedido pela Secretaria da Segurança Pública.

Artigo 5º - Para a preservação da ordem pública e social, da integridade física e moral do cidadão, do patrimônio público e particular, bem como para a fiel observância do cumprimento desta lei, as Polícias Civil e Militar efetuarão as devidas intervenções legais.

Artigo 6º - Esta lei deverá ser regulamentada até 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

Artigo 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme se poderia esperar de normas criadas para disciplinar situações em relação às quais há intenso desacordo moral, diversos questionamentos sobre a constitucionalidade das normas estaduais em questão têm sido apresentados por juristas e instituições. A Comissão Nacional de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo, defende que o Conselho Federal da OAB deveria propor ADI para questionar a norma do Rio de Janeiro, que seria material e formalmente inconstitucional<sup>72</sup>.

No âmbito do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB), há parecer da lavra de Leila Maria Bittencourt da Silva, que sustenta, em síntese: (i) impossibilidade de lei estadual restringir o alcance de norma de eficácia plena (art. 23 da Constituição do Rio de Janeiro, que reproduz o inciso XVI do art. 5º da Constituição Federal); (ii) que a norma estadual imporia restrições ao direito de reunião mais rígidas do que as previstas no art. 5º, XVI da Constituição (que prevê como necessário “apenas” o prévio aviso); (iii) que a vedação ao

<sup>72</sup> CONJUR. Comissão da OAB quer ADI contra veto a máscaras. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-12/comissao-oab-adi-veto-mascaras-protestos>>. Acesso em: 20/06/2014.

anonimato prevista no art. 5º, IV da Constituição Federal é voltada para manifestações individuais; (iv) que a Constituição disciplinaria de forma exaustiva os requisitos para exercício do direito fundamental; e (v) que o objetivo da lei seria reprimir manifestações legítimas, como as ocorridas em junho de 2013<sup>73</sup>.

No âmbito do Congresso Nacional, tramitam pelo menos catorze projetos de lei distintos sobre o tema, todos voltados a proibir ou mesmo punir como crime ou contravenção a utilização de máscaras em manifestações, a saber: PL n. 5964/2013<sup>74</sup>; PL n. 6198/2013<sup>75</sup>; PL n. 6277/2013<sup>76</sup>; PL n. 6307/2013<sup>77</sup>; PL n. 6347/2013<sup>78</sup>; PL n. 6461/2013<sup>79</sup>; PL n. 6614/2013<sup>80</sup>; PL n. 7101/2014<sup>81</sup>; PL n. 6532/2013<sup>82</sup>; PL n. 7188/2014<sup>83</sup>; PL n. 7134/2014<sup>84</sup>; PL n. 7121/2014<sup>85</sup>; PL n. 7157/2014<sup>86</sup> e PL n. 7158/2014<sup>87</sup>.

<sup>73</sup> SILVA, Leila Maria Bittencourt. Parecer disponível em: <<http://www.iabnacional.org.br/IMG/pdf/doc-15434.pdf>>. Acesso em: 20/06/2014.

<sup>74</sup> "Proíbe a utilização de objeto ou substância que dificulte a identificação do usuário em local público." Situação: Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 5964/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585125&ord=1>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>75</sup> "Inclui o art. 40-A ao Decreto-lei 3.688, de 3 de outubro de 1941, que trata das Contravenções Penais para proibir o uso de máscaras e outros materiais usados para esconder o rosto durante manifestações populares definidas como a união de três ou mais pessoas que têm o intuito de perturbar a paz pública." Situação: Apensado ao PL 5964/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6.198/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589500>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>76</sup> "Altera a redação do parágrafo único do art. 163, do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal Brasileiro." Situação: Apensado ao PL 6198/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6277/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=590851>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>77</sup> "Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Atribui tratamento diferenciado para o agente que pratica atos de vandalismo em manifestações públicas." Situação: Apensado ao PL 6277/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6307/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591175>>. Acesso em: 20/20/2014.

<sup>78</sup> "Acrescenta o § 2º ao art. 163, do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro. Aumenta a pena para aqueles que se aproveitam do anonimato proporcionado pelas manifestações para provocar danos ao patrimônio público ou privado." Situação: Apensado ao PL 6277/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6347/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591911>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>79</sup> "Torna contravenção penal o participar de manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares." BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6461/2013. Situação: Apensado ao PL 6198/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=594080>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>80</sup> "Esta Lei proíbe a utilização de máscaras, capacete de motociclista ou cobertura que impeça a identificação da pessoa durante manifestações públicas. Altera o Decreto-Lei n. 3.688, de 1941." Situação: Apensado ao PL

Independentemente de eventuais debates acerca da (in)constitucionalidade das leis estaduais ou federais sobre o tema, é possível perceber, da análise do inteiro teor das propostas, que a grande maioria dos projetos (ou leis já em vigor, no caso do Rio de Janeiro e São Paulo) apresentam preocupações voltadas única e exclusivamente para limitar o exercício abusivo do direito de reunião, omitindo-se quanto a garantia do referido direito diante de violações de agentes públicos. De fato, não se pode negar que atos preocupantes de violência contra o patrimônio público e privado ocorreram no âmbito das manifestações, sendo possível mencionar a depredação da sede da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, bem como saques a lojas, restaurantes e agências bancárias nas localidades que foram palco dos

---

6461/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6614/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597828>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>81</sup> "Altera o art. 132 do Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir no crime de Perigo para a vida ou saúde de outrem a conduta de transportar, trazer consigo, ou fazer uso de fogos de artifício classificados nas classes C e D do Decreto-lei n. 4.238, de 8 de abril de 1942, em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados." Situação: Apensado ao PL 6198/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7101/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=605985>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>82</sup> "Esta Lei dispõe sobre o exercício do direito à realização de reuniões públicas." Situação: Apensado ao PL 5964/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL n. 6532/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595805>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>83</sup> "Dispõe a regulamentação das manifestações e protestos populares, com a punição de quem usar de violência ou cometer atos de vandalismo." Situação: Apensado ao PL 6532/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7188/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606846>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>84</sup> Regulamenta o art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, ao dispor sobre o exercício do direito à livre manifestação do pensamento, vedado o anonimato, e dá outras providências. Situação: Apensado ao PL 5964/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7134/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606314>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>85</sup> "Dispõe sobre a tipificação criminal do delito de desordem em local público; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências." Situação: Apensado ao PL 5964/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7121/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606131>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>86</sup> "Dispõe sobre a proibição, em reuniões públicas de caráter reivindicatório ou de manifestação de pensamento, do uso de máscaras ou similares que impeçam ou dificultem a identificação de seu usuário, e dá outras providências." Situação: Apensado ao PL 5964/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7157/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606554>>. Acesso em: 20/10/2014.

<sup>87</sup> "Trata do direito de reunião, disposto no inciso XVI do art. 5º da Constituição Federal." Situação: Apensado ao PL 5964/2013. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 7158/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606555>>. Acesso em: 20/10/2014.

protestos. Por outro lado, não se pode fechar os olhos para o possível uso excessivo de violência estatal na contenção de manifestações públicas legítimas e pacíficas. Do contrário, longe de pretender conciliar o exercício da democracia direta com o respeito a outros bens jurídicos de igual valor, milita o Legislativo rumo a uma reação institucional que pode ser interpretada como simples blindagem dos poderes constituídos diante da insatisfação popular.

Poucos são os projetos com algum grau de limitação ao exercício do poder de polícia nas manifestações. Assim, por exemplo, ainda que forma bastante tímida, dispõem o art. 4º do PL 6.532/2013 e art. 4º do PL 7134/2014, respectivamente:

PL 6.532/2013:

Art. 4º Os órgãos de segurança pública somente intervirão em reuniões públicas para manifestação de pensamento a fim de garantir o cumprimento de todos os requisitos do art. 3º ou para a defesa:

- I – do direito constitucional a outra reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade competente;
- II – das pessoas;
- III – do patrimônio público;
- IV – do patrimônio privado

PL 7.134/2014:

Art. 4º As autoridades responsáveis pela segurança pública intervirão em reunião pública para garantir o cumprimento das exigências do art. 3º, e para a defesa:

- I - do direito constitucional a outra reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade policial;
- II - dos cidadãos;
- III- do patrimônio público;
- IV - do patrimônio privado.

Superada a questão quanto à falta de vontade política em delimitar a atuação estatal diante do exercício legítimo dos direitos de manifestação e reunião, é preciso discutir os limites constitucionalmente adequados de intervenção legislativa para restringir o exercício dos direitos fundamentais em questão. Nesse sentido, aponta a professora Jane Reis Gonçalves Pereira que a teoria constitucional normalmente trabalha com duas grandes teses

sobre a possibilidade de restrições a direitos fundamentais, a saber: (i) a teoria interna, também conhecida como concepção estrita; e (ii) a teoria externa ou concepção ampla<sup>88</sup>.

Em linhas gerais, pode-se dizer que de acordo com a primeira concepção, os direitos fundamentais cuja restrição não seja expressamente autorizada pela Constituição não poderiam ser objeto de limitações legislativas, mas tão somente delimitações quanto ao seu sentido e alcance e detalhando as formas de exercício do direito fundamental em questão. Da mesma forma, considerando que o âmbito de proteção dos direitos fundamentais já seria previamente delimitado pelo Constituição, seria falsa toda e qualquer hipótese de colisão de direitos para os quais seja necessário identificar a prevalência de um em detrimento de outro. Há, por isso, entre os defensores de tal concepção, severa crítica à ponderação de interesses como método de interpretação constitucional<sup>89</sup>.

Adotando-se a teoria acima descrita, só seria admissível verdadeira “restrição” legislativa caso a norma fosse de eficácia contida, na classificação tradicional do professor José Afonso da Silva<sup>90</sup>. De outra forma, para sustentar a constitucionalidade das leis em debate, seria necessário afirmar que a utilização de máscaras nas manifestações já estaria excluída do âmbito de proteção do direito de reunião, invocando, por exemplo, a vedação ao anonimato (art. 5º, IV da Constituição).

Os defensores da teoria externa, por sua vez, propõem uma distinção entre a delimitação de conteúdo e a restrição dos direitos fundamentais. Ou seja, identificar o âmbito de proteção do direito e, posteriormente, as limitações constitucionalmente legítimas ao

---

<sup>88</sup> PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais*. Uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 139-151.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 142-144.

<sup>90</sup> Como se sabe, o autor classifica as normas constitucionais, quanto a sua aptidão para produzir efeitos jurídicos, em normas de *eficácia plena* (possuem aptidão imediata para produção de todos os seus efeitos), *contida* (da mesma forma que as de eficácia plena, possuem aptidão imediata para produzir todos os seus efeitos, mas admitem restrição ao seu conteúdo por norma infraconstitucional) e *limitada* (para a produção de todos os seus efeitos, dependem de ato normativo infraconstitucional). As normas de eficácia limitada, por sua vez, podem ser de princípio institutivo ou organizador ou programáticas, estabelecendo metas a serem perseguidas por meio do ato normativo integrador. Vide SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7 ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 164.

direito fundamental, à luz de outros direitos fundamentais e normas constitucionais que se contraponham<sup>91</sup>. Parece que a adoção desta teoria tem predominado no Brasil, sobretudo por influência dos escritos de Robert Alexy<sup>92</sup>.

Para os defensores desta concepção, similarmente ao que se discutiu quanto à teoria anterior, seria necessário debater, em um primeiro momento, se o anonimato durante as manifestações públicas estaria contido no âmbito de proteção do direito de reunião. Sendo negativa a resposta, as leis seriam constitucionais. Sendo positiva a resposta, contudo, far-se-ia necessário um processo mais complexo de ponderação de interesses entre os bens jurídicos envolvidos<sup>93</sup>, debate cuja complexidade e profundidade escapam aos objetivos deste trabalho.

Quaisquer que sejam as perspectivas adotadas quanto à possibilidade de limitar o exercício do direito de reunião, há também a necessidade de se definir previamente se o anonimato está incluído no âmbito de proteção do referido direito. Um dos argumentos favoráveis à atual tendência legislativa invoca o art. 5º, IV da Constituição Federal, que dispõe ser livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato. Apesar de tal caminho ser aquele de ônus argumentativo menos elevado à luz de uma interpretação literal do texto constitucional, há argumento importante, apresentado pelo professor Gustavo Sampaio Telles Ferreira, em palestra proferida durante a Semana Jurídica na Universidade Veiga de Almeida, em outubro de 2014.

Sustenta o professor que, em circunstâncias nas quais o próprio Estado – principal destinatário das limitações impostas pelo art. 5º, XVI – compromete o exercício do direito fundamental (através da perseguição injustificada a manifestantes específicos, que se veem obrigados a ocultar seus rostos), o anonimato surge como uma necessidade para que se possa exercer o próprio direito de reunião. Entende o professor que a exigência de vedação ao

---

<sup>91</sup> Ibid, p. 146-148.

<sup>92</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais* (trad. Virgílio Afonso da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>93</sup> Para mais detalhes, confira-se: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Juízo de Ponderação na Jurisdição Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 145-210; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Op. Cit., p. 215-289.

anonimato pelo mesmo Estado que reprime o exercício legítimo e regular de um direito fundamental constituiria situação de anormalidade institucional não vislumbrada pelo Poder Constituinte Originário nos debates que resultaram no art. 5º, IV da Constituição. Sustenta, ainda, ser esta a interpretação que melhor se compatibilizaria com inspiração política redemocratizadora da Assembleia Nacional Constituinte de 1986, que buscava superar um momento de crise e repressão das instituições da democracia representativa.

Ainda no ano de 2013, foram propostas pela OAB e pelo diretório regional do Partido da República (PR) duas representações de inconstitucionalidade em face da Lei n. 6.528/2013 do Estado do Rio de Janeiro, tendo como parâmetro de controle o art. 23 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Ambas as representações foram julgadas em novembro de 2014, tendo o Órgão Especial do Tribunal de Justiça entendido, por maioria, que a lei seria constitucional, tendo ficado vencido o relator, Desembargador Sérgio Verani. Até a data de conclusão desta monografia, a ementa e o inteiro teor do acórdão ainda não haviam sido disponibilizados pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, sendo possível acessar tão somente a certidão de julgamento<sup>94</sup>. Ressalte-se que há, ainda, a possibilidade de interposição de recurso extraordinário para submeter a questão ao Supremo Tribunal Federal, considerando que o art. 23 da Constituição do Rio de Janeiro reproduz o teor do art. 5º, XVI da Constituição Federal.

---

<sup>94</sup> “Por maioria de votos, julgou-se improcedente o pedido nos termos do voto da Desembargadora Nilza Bitar, vencidos os Desembargadores Sérgio de Souza Verani - Relator, Caetano Ernesto da Fonseca Costa, Nildson Araújo da Cruz, Odete Knaack de Souza e Henrique Carlos de Andrade Figueira, que julgavam procedente o pedido. Designada redatora do acórdão a Excelentíssima Desembargadora Nilza Bitar. Fará voto vencido o Excelentíssimo Desembargador Sérgio de Souza Verani - Relator. Impedida a Excelentíssima Gizelda Leitão Teixeira. Fizeram uso da palavra os Doutores Rodrigo Lopes, pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Fernando Barbalho Martins, pelo Estado do Rio de Janeiro e José Carlos, pelo Instituto dos Advogados Brasileiros - Amicus Curie. Esteve presente a Doutora Isabella Picanço, patrona do Diretório Regional do Partido da República PR.” RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Representação de Inconstitucionalidade n. 0052756-30.2013.8.19.0000*. Relator Desembargador Sérgio Verani. Órgão Especial. J. 10/11/2014. Pendente de publicação.. RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Representação de Inconstitucionalidade n. 0053071-58.2013.8.19.0000*. Rel. Desembargador Sérgio Verani. Órgão Especial. J. 10/11/2014. Pendente de publicação.

Além da disciplina quanto ao direito de reunião no âmbito das manifestações, é possível apontar ao menos uma medida importante para o aprimoramento das instituições, cuja aprovação foi impulsionada pelos protestos de junho de 2013. A Emenda Constitucional n. 76, de 28 de novembro de 2013, alterou o § 2º do art. 55 da Constituição Federal, suprimindo o caráter secreto das votações nos casos em que a perda do mandato é decidida pela respectiva Casa Legislativa.

## 2.2 Poder Executivo

Quanto ao Poder Executivo, duas questões podem ser apontadas como importantes para o debate proposto nesta monografia: (i) o exercício do poder de polícia durante os protestos e manifestações públicas; e (ii) políticas de participação dos administrados no processo de tomada de decisões pela Administração Pública.

Em relação ao primeiro tema, ganhou destaque entre os juristas a edição do Decreto n. 44302/2013 do Governo do Estado do Rio de Janeiro, instituindo a chamada “CEIV” – Comissão Especial de Investigação de Atos de Vandalismo em Manifestações Públicas. Tal Decreto, conforme se discutirá a seguir, é de duvidosa constitucionalidade. Confira-se:

Decreto N. 44302 DE 19/07/2013  
(Revogado pelo Decreto N. 44305 DE 24/07/2013):  
Publicado no DOE em 22 jul. 2013  
Cria Comissão Especial de Investigação de Atos de Vandalismo em Manifestações Públicas - CEIV e dá outras providências.  
O Governador do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,  
Considerando:  
- os recentes e reiterados acontecimentos envolvendo atos de vandalismo perpetrados por grupos organizados, causadores de danos à incolumidade física de pessoas e destruição do patrimônio público e privado; e

- a necessidade de as instituições públicas incumbidas da defesa do Estado Democrático de Direito se organizarem para promover uma maior eficiência na investigação e na tomada de providência para a prevenção da ocorrência de novos atos de vandalismo e punição das práticas criminais já perpetradas.

Decreta:

Art. 1º Fica instituída a Comissão Especial de Investigação de Atos de Vandalismo em Manifestações Públicas - CEIV, a ser composta por representantes das seguintes instituições:

- a) Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;
- b) Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro;
- c) Polícia Civil;
- d) Polícia Militar.

§ 1º Os Chefes das Instituições mencionadas neste artigo indicarão os integrantes da Comissão, composta por tantos membros quantos por elas considerados necessários.

§ 2º A Presidência da Comissão caberá a um dos representantes do Ministério Público, indicado pelo Procurador-Geral de Justiça.

§ 3º A Comissão contará com a estrutura administrativa necessária para o seu funcionamento, devendo as suas requisições de pessoal e infraestrutura serem atendidas com prioridade.

§ 4º O Secretário Chefe da Casa Civil acompanhará os trabalhos da Comissão, podendo solicitar informações necessárias para a tomada de decisões por parte do Governador do Estado.

§ 5º A Comissão tem por finalidade a otimização dos trabalhos de investigação, não importando na alteração das competências e prerrogativas legais das Instituições dela integrantes.

Art. 2º Caberá à CEIV tomar todas as providências necessárias à realização da investigação da prática de atos de vandalismo, podendo requisitar informações, realizar diligências e praticar quaisquer atos necessários à instrução de procedimentos criminais com a finalidade de punição de atos ilícitos praticados no âmbito de manifestações públicas.

Art. 3º As solicitações e determinações da CEIV encaminhadas a todos os órgãos públicos e privados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro terão prioridade absoluta em relação a quaisquer outras atividades da sua competência ou atribuição.

Parágrafo único. As empresas Operadoras de Telefonia e Provedores de Internet terão prazo máximo de 24 horas para atendimento dos pedidos de informações da CEIV.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 2013

SÉRGIO CABRAL

A primeira das instituições que compõem a referida comissão é o Ministério Público. Contudo, é de se questionar a constitucionalidade de se dispor sobre atribuições do Parquet por meio de Decreto. O art. 129, § 5º da Constituição prevê a reserva de lei complementar para tanto, ao dispor que “leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”.

Além disso, é de se considerar que os princípios de independência e autonomia institucional assegurados ao Parquet pela Constituição de 1988 têm por objetivo garantir a

liberdade de atuação dos membros do Ministério Público mesmo quando diante dos interesses dos representantes de quaisquer dos Poderes da República. A função de representação judicial dos interesses de pessoas jurídicas de direito público compete às respectivas procuradorias, conforme a previsão constitucional dos artigos 131 e 132 da Constituição.

A Polícia Militar é também uma instituição cuja presença na referida comissão pode ser questionada do ponto de vista constitucional. Afinal, o art. 144, § 5º da Constituição Federal dispõe que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”, nada mencionando sobre atribuições de investigação, objetivo da CEIV.

O art. 2º do Decreto em debate também é de questionável constitucionalidade. Como se sabe, o art. 129, I da Constituição Federal consagrou o modelo acusatório no processo penal brasileiro, atribuindo exclusivamente ao Ministério Público a titularidade da ação penal pública, na forma da lei. Não parece que um Decreto seja capaz de disciplinar o exercício de atividades de investigação destinadas à formação da opinião delicti do Parquet.

Por fim, o art. 3º viola, simultaneamente, duas dimensões do princípio da legalidade: o art. 5º, II e o art. 37, caput da Constituição Federal. Conforme se percebe, o referido dispositivo prevê que qualquer solicitação da CEIV a órgãos públicos e privados terão prioridade absoluta em relação às suas atribuições ordinárias. Não há que se falar na instituição de obrigação a pessoas de direito privado por meio de Decreto, considerando que, conforme o art. 5º, II, da Constituição, ninguém será obrigado a deixar ou a deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Da mesma forma, ainda que se esteja a falar de um órgão da Administração Pública estadual, não há como considerar que o referido decreto seja capaz de se sobrepor às prioridades ou atribuições impostas à Administração por meio de lei.

O Parágrafo Único, por outro lado, contraria o teor do art. 5º, XII da Carta Magna, segundo o qual “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses

e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”. De modo a tutelar a liberdade e vida privada do cidadão, o constituinte originário teve por bem impor tanto reserva legal quanto reserva de jurisdição para que o Estado possa obter acesso às comunicações telefônicas de indivíduo investigado ou processado criminalmente. A Lei n. 9.296/96 é o diploma infraconstitucional que rege a matéria, prevendo de forma específica a legitimidade, requisitos e limites da quebra de sigilo das comunicações telefônicas, sendo o referido decreto ilegal ao dispor além dos limites da norma em questão.

Em âmbito federal, por outro lado, é possível destacar ao menos uma proposta que parece tentar responder de forma mais direta aos anseios das ruas. Recentemente, a Presidente da República Dilma Rousseff editou o Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, instituindo a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS<sup>95</sup>. Trata-se de Decreto Autônomo (art. 84, VI, “a” da Constituição Federal), cujo conteúdo impõe aos órgãos da Administração Pública federal consultas prévias a cidadãos, grupos e entidades da sociedade civil organizada, de modo a estimular a participação popular na formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas de Governo.

São frequentes as críticas ao Decreto n. 8.243/2014 sendo possível identificar ao menos dois argumentos importantes a enfrentar para que se possa debater sobre sua compatibilidade com o texto constitucional: (i) a distorção dos institutos típicos da democracia representativa; e (ii) a reserva legal do art. 37, § 3º da Constituição diante da atribuição do Presidente para editar decreto autônomo, na forma do art. 84, VI, “a” da Constituição.

A primeira crítica parece não prosperar. Não há que se falar em qualquer tipo de redução do espaço de discricionariedade política do Chefe do Poder Executivo ou da

---

<sup>95</sup> BRASIL. *Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 10/06/2014.

autonomia de quaisquer órgãos da Administração Pública, na medida em que o Decreto n. 8.243/2014 não prevê qualquer tipo de vinculação ao que for deliberado por quaisquer dos integrantes das instâncias e mecanismos de participação social previstos no art. 6º do Decreto:

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal;

V - mesa de diálogo;

VI - fórum interconselhos;

VII - audiência pública;

VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação social.

A ideia de instâncias ou mecanismos de participação do usuário no processo de tomada de decisões pela Administração Pública não é estranha ao direito brasileiro. Em matéria ambiental, por exemplo, há previsão de participação popular (i) nos artigos 5º, III; 22, § 2º; 27, § 2º; 42, § 2º e 57, Parágrafo Único da Lei 9.985/2000, possibilitando a participação de grupos interessados na criação e gestão de unidades de conservação pela Administração Pública; (ii) a possibilidade de convocação de audiências públicas pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), de ofício ou a requerimento das entidades da sociedade civil interessadas, nos termos do art. 15 da Lei 11.105/2005; (iii) a participação social nos Conselhos de Meio Ambiente, conforme art. 20 da Resolução 237/97 do CONAMA; (iv) audiências públicas nos estudos de impacto ambiental (EIA-RIMA), conforme o art. 225, § 1º, IV da Constituição e art. 2º da Resolução 09/1987 do CONAMA, entre outros.

Quanto à reserva legal do art. 37, § 3º, parece que a previsão de que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” deve ser interpretada de acordo com o espírito da EC 19/98, promulgada em um momento de profunda reforma da Administração Pública rumo às diretrizes de um estado gerencial. Tudo indica que o espírito da reforma foi de impor uma obrigação ao Legislativo de disciplinar

questões atinentes à qualidade e eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, e não impor uma restrição ao exercício das competências previstas no art. 84, VI da Constituição Federal. Além de coerente com o espírito da EC 19/98, tal interpretação promove o maior grau possível de concordância ou harmonização entre os dispositivos aparentemente em confronto. Deste modo, não parece que o Decreto n. 8.243/2014 seja matéria sujeita ao disposto no art. 37, § 3º da Constituição.

Recentemente, surgiu no Congresso Nacional um movimento de oposição ao Decreto n. 8.243/2014, propondo a sustação do ato por meio de Decreto Legislativo, com fundamento no art. 49, V da Constituição Federal. Sustenta-se que o Presidente da República teria excedido suas atribuições, adentrando em esfera tipicamente legislativa. A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados, ainda pendente de deliberação pelo Senado Federal.

### 2.3 Poder Judiciário

“Esta Praça não pode ser mais do que do povo. Quem gosta de praça vazia é funcionário da limpeza pública.”  
- Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha.<sup>96</sup>

A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal tem consolidado precedentes importantes na garantia da liberdade de expressão e direito de reunião no âmbito das manifestações públicas. A passagem acima, por exemplo, corresponde a trecho do voto da Ministra Carmen Lúcia, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.969-DF<sup>97</sup>. Por meio da referida ADI, o Partido dos Trabalhadores (PT) a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) impugnam o Decreto

<sup>96</sup> BRASIL. STF. *ADI 1.969-DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. J. 28 jun. 2007. DJE 31 ago. 2007.

<sup>97</sup> BRASIL. STF. *ADI 1.969-DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. J. 28 jun. 2007. DJE 31 ago. 2007.

20.098/99 do Distrito Federal, que proibira manifestações públicas na Praça dos Três Poderes, em Brasília.

É importante frisar que já havia sido ajuizada ADI anterior, de número 1.944, contra ato de idêntico teor (Decreto 20.007/99), emanado do Governador do Distrito Federal. O ato, contudo, fora revogado pelo Decreto de n. 20.010/99, de idêntico teor, causando a perda do objeto da primeira ação. Contra o Decreto n. 20.010/99, ajuizou-se a ADI n. 1.947-DF. O Governador do Distrito Federal, então, valeu-se da mesma manobra, editando o Decreto 20.098/99, de idêntico teor, causando a perda do objeto pela segunda vez.

No julgamento da ADI n. 1.969-DF, que finalmente pôde submeter o mérito da matéria ao plenário do Supremo Tribunal Federal, considerou-se por unanimidade que o Decreto em questão – equiparável a ato normativo genérico o suficiente para ser impugnável por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade – seria inconstitucional. Dentre os fundamentos mais importantes, considerou-se a previsão incompatível com o art. 5º, XVI da Constituição, eis que o ato conteria restrição que não observaria o princípio da proporcionalidade e seus subprincípios. Além dos dispositivos constitucionais aplicáveis, foram invocados em obiter dicta o art. 20 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948<sup>98</sup>, e o art. 21 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos<sup>99</sup>.

Outro julgado paradigmático diz respeito à constitucionalidade da chamada marcha da maconha. Como identificar a tênue fronteira entre a liberdade de expressão e a conduta tipificada como apologia ao crime no art. 287 do Código Penal? O Supremo Tribunal Federal respondeu a tal questionamento no julgamento da ADPF n. 187, noticiada no informativo n. 631, em junho de 2011<sup>100</sup>. Na arguição em questão, objetivava-se a obtenção de

---

<sup>98</sup> “Todo homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”.

<sup>99</sup> O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

<sup>100</sup> BRASIL. STF. ADPF 187/DF, rel. Min. Celso de Mello. J. 15 jun. 2011. DJe 29 mai. 2014.

pronunciamento judicial favorável ao movimento popularmente conhecido como “marcha da maconha”, manifestação que, segundo a tese que predominou, está incluída no âmbito de proteção da liberdade de expressão e reunião. Partindo-se da premissa de que o art. 5º, IV da Constituição institui, per se, preceito fundamental, e de que o Código Penal é sistema jurídico legal da década de quarenta, estar-se-iam preenchidos os requisitos de lesão a preceito fundamental e subsidiariedade exigidos para o ajuizamento da ADPF. A relatoria foi do Min. Luiz Fux.

O debate acerca dos limites da liberdade de expressão e reunião não é algo novo no Direito Brasileiro. Em 2009, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se dedicar à questão no julgamento da ADPF n. 130, que teve como resultado final o reconhecimento da não recepção da Lei de Imprensa, Lei n. 5.250/67<sup>101</sup>. Apesar de a impugnação ter se restringido a apenas parte da norma, a posição vencedora considerou toda a norma inconstitucional “por arrastamento” ou, como prefere o Ministro Ayres Britto, por “reverberação normativa”. No julgado, entendeu-se que o bloco de direitos fundamentais relacionados com a liberdade de expressão ocuparia uma “posição privilegiada” que justificaria uma prevalência, a priori, na ponderação em face de direitos como honra, imagem e intimidade<sup>102</sup>, aproximando-se da tradição sedimentada pela Suprema Corte dos Estados Unidos na matéria<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> BRASIL. STF. *ADPF n. 130*. Rel. Min. Ayres Britto. J. 30/04/2009. DJE 06/11/2009.

<sup>102</sup> Confira-se parte da ementa: “PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO.”

<sup>103</sup> Ressalte-se, contudo, as posições vencidas dos Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que demonstraram um grau maior de temperamento ao lidar, por exemplo, com a regulamentação do direito de resposta. Ao revés, os demais Ministros entenderam como não recepcionada toda a norma, deixando sem qualquer tipo de regulamentação infraconstitucional o exercício do direito previsto no art. 5º, V da Constituição Federal. A posição vencedora apostou no Judiciário para, em casos concretos, apresentar soluções melhores do que as previstas na lei, mas se omitiu na elaboração de quaisquer parâmetros para nortear a atuação dos magistrados. O panorama de inseguranças e incertezas levou até mesmo ao ajuizamento da ADO n. 09, ainda em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Para algumas críticas a respeito, vide FERNANDES, Eric Baracho Dore. *LEGALE FERREIRA, Siddharta. Comentário à ADPF 130: Parâmetros para as decisões após a não recepção da Lei de Imprensa. Revista de Direito dos Monitores da Universidade Federal Fluminense - RDM*, v.

A decisão na ADPF em comento se aproximou do entendimento acima, privilegiando a liberdade de expressão e reunião, ao considerar como atípica a conduta de participação nos movimentos de “marcha da maconha” desde que fossem respeitados os parâmetros traçados pelo relator: (i) ausência de armas; (ii) que a reunião seja pacífica; (iii) notificação prévia; (iv) sem incitação de violência; (v) sem a presença de menores.

Posteriormente, foi noticiado no informativo n. 649 do Supremo Tribunal Federal o julgamento da ADI n. 4274, ajuizada pelo Procurador Geral da República em face do art. 33, § 2º da Lei n. 11.343/2006<sup>104</sup> (Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD), que tipifica como crime “induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga”.<sup>105</sup> Acolhendo o pedido, o Supremo concedeu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo, excluindo quaisquer significados que resultassem na criminalização de manifestações e debates públicos sobre a legalização do uso de drogas ou quaisquer outras substâncias, sendo integralmente mantido o entendimento já firmado por ocasião do julgamento da ADPF n. 187. Frise-se que o Ministro Fux fez questão de lembrar dos parâmetros firmados na referida ADPF, (i) ausência de armas; (ii) que a reunião seja pacífica; (iii) notificação prévia; (iv) sem incitação de violência; (v) sem a presença de menores.

Já no âmbito das manifestações populares de 2013, há precedente igualmente importante, também da relatoria do Ministro Fux. Trata-se da liminar concedida na Reclamação n. 15.887/MG, ainda não julgada quanto ao mérito. No caso concreto, o Estado de Minas Gerais ajuizara demanda cautelar com o objetivo de proibir que sindicatos (SINDPOL - Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e SIND-UTE/MG - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais) realizassem qualquer manifestação ou protesto em vias e logradouros públicos no território do referido

---

5, p. 103-136, 2009. Disponível em: <[http://www.uff.br/rdm/revistas/rdm\\_ano2\\_ed5.pdf](http://www.uff.br/rdm/revistas/rdm_ano2_ed5.pdf)>. Acesso em: 20/03/2011.

<sup>104</sup> Art. 33 (...) § 2º Induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga: Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa de 100 (cem) a 300 (trezentos) dias-multa.

<sup>105</sup> BRASIL. STF. ADI 4274/DF, rel. Min. Ayres Britto, 23 nov. 2011. (ADI-4274).

ente federativo. O relator, Desembargador Barros Levenhagen, concedeu em 13/06/2013 a liminar para determinar que os sindicatos se abstivessem de realizar as condutas descritas pelo requerente da Ação Cautelar<sup>106</sup>.

Diante disso, o SINDUTE/MG ajuizou Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, requerendo a cassação da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Como paradigma para a reclamação, invocou a decisão proferida no julgamento da ADI 1969-4/DF, já mencionada anteriormente. Na causa de pedir, o reclamante afirmou que a decisão impugnada desrespeitara o entendimento fixado no paradigma invocado, segundo o qual qualquer restrição à liberdade de expressão deveria ser fixada por meio de lei em sentido formal, respeitando-se os limites constitucionalmente aceitáveis de restrição ao direito fundamental à liberdade de reunião e de manifestação do pensamento.

Inicialmente, o Ministro Luiz Fux reconheceu a identidade de fundamentos entre a decisão impugnada e a invocada como paradigma. Em sua fundamentação, reafirmou o entendimento segundo o qual o bloco de direitos relativo ao exercício do direito de reunião e de livre manifestação de pensamento em espaços públicos ostentaria uma posição “privilegiada” na hipótese de colisão com outras normas constitucionais. Afirmou, ainda, que o direito à liberdade de reunião e manifestação seria indissociável da ideia de democracia, especialmente enquanto mecanismo direto de exercício da soberania popular.

Todavia, ainda que pareça ser possível identificar de forma clara a tendência atual do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema, parece que um olhar mais crítico deva ser lançado perante as Cortes locais, de modo a questionar jurisprudência do STF quanto ao tema tem ressoado com a mesma intensidade nas decisões proferidas por Juízes de primeiro grau e pelos Tribunais de Justiça. Conforme foi possível perceber, alguns dos precedentes relevantes do Supremo Tribunal Federal foram firmados em julgamentos nos quais se impugnava tese de

---

<sup>106</sup> BRASIL. TJMG. Ação Cautelar 1.0000.13.041148-1/000. Rel. Des. Barros Levenhagen. Liminar J. 13/06/2013.

Tribunal cujo entendimento enveredava em sentido diametralmente oposto, a exemplo da Reclamação 15.887/MG.

Digno de nota foi o julgamento recente do Tribunal de Justiça de São Paulo, reformando decisão que condenara o Estado de São Paulo a indenizar repórter que perdeu a visão após ser atingido por bala de borracha. O incidente ocorreu enquanto o repórter cobria manifestações de professores no ano de 2000. Entendeu a 2ª Câmara de Direito Público que ao se colocar em situação de risco na cobertura de um conflito entre protestantes e policiais militares, o autor geraria o resultado danoso por culpa exclusiva da vítima. Confira-se:

#### APELAÇÕES E REEXAME NECESSÁRIO

Ação de indenização Repórter fotográfico ferido em cobertura jornalística durante manifestação realizada na Avenida Paulista, Capital-SP, em movimento grevista Boa probabilidade de que o ferimento, no olho esquerdo, do qual resultou descolamento de retina e sequela incapacitante, parcial e permanente, para exercer funções que necessitem de referência de visão normal, resultar de disparo de projétil de borracha efetuado por policial Intervenção policial justificada, ante a ilícita obstrução da via pública pelos manifestantes, que resistiram à desocupação da via, inclusive de modo agressivo Uso da força pública, de bombas de efeito moral e de disparos de projéteis de borracha necessários Ausência de elementos para se afirmar, no caso, ocorrência de abuso ou excesso na referida conduta policial atrelada ao tal disparo que feriu o autor Posição da vítima em meio ao tumulto, entre os manifestantes e os policiais, observada a sua permanência no local de conflito, para fotografar, em situação de risco ou de perigo assumido, a excluir a responsabilidade do ente público Sentença de procedência parcial da demanda reformada para de improcedência RECURSO DA RÉ E REEXAME NECESSÁRIO PROVIDOS. DESPROVIDO O RECURSO DO AUTOR.<sup>107</sup>

Ainda que os fatos que deram origem ao processo tenham ocorrido no ano de 2000, não há como negar que tal decisão surge em um contexto de intensos debates sobre os limites às manifestações e protestos públicos. Uma tese jurídica que impute culpa exclusiva a alguém que esteja cobrindo manifestação violentas inevitavelmente acaba por transferir o risco da atividade administrativa ao próprio cidadão, contrariando a teoria que se quis consagrar no art. 37, § 6º da Constituição. Ao transferir aos repórteres e cinegrafistas o risco da atividade administrativa, impõe-se severa restrição ao exercício da atividade jornalística, uma vez que

<sup>107</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Apelação Cível n. 0108144-93.2008.8.26.0000*. Relator Des. Sergio Godoy Rodrigues de Aguiar. 2ª Câmara Extraordinária de Direito Público. J. 28 de ago. de 2014. DJe 03 de set. de 2014.

nenhum profissional em sã consciência ousará cobrir evento no qual se entenda como legítima a violência estatal a eles direcionada.

Não há como negar o relevante interesse público em obter informações precisas e verídicas sobre os fatos que possam vir a ocorrer durante manifestações, permitindo que a opinião pública julgue os excessos quer dos manifestantes, quer do Estado. Resultados lamentáveis podem surgir tanto como consequência de ações dos manifestantes, como o suposto rojão que causou a morte de um repórter durante um protesto violento em 2013<sup>108</sup>, quanto de ações criminosas de agentes do próprio Estado, a exemplo de gravação em vídeo que demonstra um policial militar do Rio de Janeiro plantando provas falsas na mochila de um manifestante, o que também ocorreu no ano de 2013<sup>109</sup>. Seja qual for o desfecho de eventuais processos criminais a respeito, é certo que a cobertura jornalística e a gravação de vídeos sobre os fatos em questão surgirão como material probatório relevante para a apuração da responsabilidade penal por tais fatos.

Conforme se percebe, há muito em que se avançar para que os Tribunais de Justiça possam consolidar uma jurisprudência coerente com o entendimento do Supremo Tribunal Federal e, afinal, conciliar o exercício legítimo do direito de reunião e a proteção de outros direitos de igual relevância.

---

<sup>108</sup> Apesar de imagens que mostrem o repórter sendo atingido pelo rojão, não há qualquer decisão que reconheça a autoria dos fatos imputados aos indiciados. RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Inquérito n. 0047528-37.2014.8.19.0001.

<sup>109</sup> O Globo. *Vídeo: jovem é detido após policial forjar posse de morteiro em protesto no Centro*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/video-jovem-detido-apos-policial-forjar-posse-de-morteiro-em-protesto-no-centro-10232090>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

## CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu analisar o fenômeno das manifestações populares de junho de 2013 a partir de um ponto de vista jurídico, somando esforços aos debates que vêm sendo empreendidos de forma mais densa por estudiosos das demais ciências sociais. Há, ainda, uma lacuna doutrinária quanto às diversas questões jurídicas relativas a esse “novo” espaço de exercício da cidadania, tendo sido o objetivo deste trabalho contribuir com reflexões que, espera-se, sejam capazes de aprofundar as discussões a respeito.

Tratando-se de um tema tão amplo, foi necessário optar por um recorte mais objetivo, que pretendeu, em um primeiro momento, identificar e sistematizar características centrais que permitissem entender de forma mais clara as manifestações de junho de 2013. Para tanto, partiu-se da hipótese de que as categorias trabalhadas pelo professor Manuel Castells para entender movimentos semelhantes que eclodiram ao redor do mundo também seriam capazes de identificar as características importantes dos protestos que ocorreram no Brasil.

Nesse sentido, dentre as causas ou condições que tornaram o movimento possível, identificou-se que a crise de representatividade dos agentes políticos e a expansão das redes sociais surgem como fatores importantes. Há um panorama geral de insatisfação com os representantes eleitos por meio de um sistema eleitoral incapaz de refletir de forma precisa os anseios dos cidadãos. Da mesma forma, parece haver uma insuficiência dos institutos formalmente instituídos para uma participação mais direta na vida política ou para controle do exercício dos mandatos eletivos.

Quanto às características das manifestações populares, foi possível concluir que os movimentos, ainda que simultâneos, não foram fruto de qualquer tipo de institucionalização ou organização formal, expandindo-se a partir de focos regionais específicos; não se

identificaram com qualquer liderança individual; e, por fim, não apresentaram um conjunto homogêneo de críticas ou reivindicações. Tais características desafiam as soluções tradicionalmente dadas pela política e pelo Direito a protestos de menor escala. Se não há líderes, com quem se deve negociar? Se não há propostas delimitadas, em relação a quem se deve negociar? A resposta inevitavelmente deverá tender ao aprofundamento da experiência democrática, que seja capaz de apreender esse conjunto difuso de expectativas e traduzi-las aos governantes por meio dos instrumentos de exercício da soberania popular.

Por fim, como consequências das manifestações de junho, foi possível perceber uma reconfiguração do discurso político no período imediatamente posterior. Temas como reforma política, serviços públicos, enfrentamento da corrupção ou mesmo propostas de uma “constituente parcial” foram incluídos na agenda política nacional. Apesar de uma centralização maior de tais propostas no Executivo Federal, torna-se importante questionar quais medidas vêm sendo efetivamente empreendidas pelos agentes políticos no âmbito dos três poderes para reconciliar Estado e sociedade. Foi o que se pretendeu no segundo capítulo da monografia.

Quanto ao Legislativo, percebe-se que há uma reação institucional forte que tende a tratar as manifestações como um movimento que se notabilizou muito mais por seus excessos do que por suas virtudes. Foi possível identificar uma tendência em proibir o uso de máscaras durante as manifestações, punindo tal conduta como crime ou contravenção ou, ainda, aumentando a pena de outros crimes quando praticados com o uso de máscaras durante protestos públicos. Por outro lado, parece não haver preocupação com a violência estatal ou excessos praticados por agentes públicos diante do exercício legítimo do direito de reunião.

Quanto ao Poder Executivo, foi possível identificar uma resposta autoritária no Estado do Rio de Janeiro, o que se evidenciou a partir da edição de Decreto que instituiu “comissão para investigação de atos de vandalismo” praticados em protestos e manifestações

públicas. Além de inconstitucional, tal diploma inevitavelmente remete a períodos autoritários da história brasileira. Por outro lado, a Presidência da República parece ter empreendido esforços mais intensos para elaborar reformas capazes de reduzir o espaço entre Estado e cidadão, como o Decreto n. 8.243/2014, que instituiu políticas de participação da sociedade civil na Administração Pública Federal, e a proposta de uma “constituente específica” para a reforma política. Apesar de haver questionamentos legítimos sobre a compatibilidade de tais propostas com a Constituição, não se pode negar que na atual conjuntura há vontade política no Executivo Federal para ouvir aos clamores das ruas.

Por fim, quanto ao Judiciário, percebeu-se uma tendência da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em atribuir uma dimensão axiológica mais elevada ao bloco de direitos relativos à liberdade de expressão e direito de reunião, o que se observou especialmente em julgados relativos a conflitos que surgiram no âmbito das recentes manifestações. Todavia, deve-se manter um olhar crítico e atento a como tal tendência vem sendo acompanhada por Juízes e Tribunais.

## REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce (Trad. VASCONCELOS, Isabelle Maria Campos; SANTOS, Eliana Valadares; Rev. SILVA, Mônica Nívia). *A nova separação dos poderes*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais* (trad. Virgílio Afonso da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. *O Poder Normativo da Justiça Eleitoral*. São Paulo: Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro*. Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- BOBBIO, Norberto. *Estado Governo e Sociedade*. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BOLÍVIA. *Constituição de 24 de novembro de 2007*. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>>. Acesso em: 20 de jun. de 2013.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de Ponderação na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o Sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012
- BRASIL. *Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 6.954/2013*. Inteiro teor disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=634C7729D6DA489140D698E921278BF4.proposicoesWeb2?codteor=1209892&filename=Tramitacao-PL+6954/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=634C7729D6DA489140D698E921278BF4.proposicoesWeb2?codteor=1209892&filename=Tramitacao-PL+6954/2013)>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 5964/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585125&ord=1>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 6.198/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589500>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 6277/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=590851>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 6307/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591175>>. Acesso em: 20/20/2014

- \_\_\_\_\_. PL 6347/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591911>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 6461/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=594080>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 6614/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597828>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 7101/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=605985>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL n. 6532/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595805>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 7188/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606846>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 7134/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606314>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 7121/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606131>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 7157/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606554>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. PL 7158/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606555>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 12.034 de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 12.965, de 23 abril de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 130*. Rel. Min. Ayres Britto. J. 30 abr. 2009. DJE 06 nov. 2009.
- \_\_\_\_\_. *ADPF n. 187*. Rel. Min. Luiz Fux. J. 15 jun. 2011. DJe 29 mai. 2014.
- \_\_\_\_\_. *ADI 1.969-DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. J. 28 jun. 2007. DJE 31 ago. 2007.
- \_\_\_\_\_. *ADI 4274/DF*. Rel. Min. Ayres Britto. J. 23 nov. 2011.

- \_\_\_\_\_. *RCL 15.887-MG*. Rel. Min. Luiz Fux. J. 19 jun. 2013. DJe 24 jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. *ADI 829*. Rel. Min. Moreira Alves. J. em 14 abr. 1993, DJ de 16 set. 1994
- \_\_\_\_\_. *MS 24.875*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. J. 11 mai. 2006, DJ de 6 out. 2006
- \_\_\_\_\_. *ADI 1.722-MC*. Rel. Min. Marco Aurélio. J. 10 dez. 1997, DJ 19 set. 2003.
- \_\_\_\_\_. *ADI 981-MC*. Rel. Min. Néri da Silveira. J. 17 mar. 1993, DJ 5 ago. 1994.
- \_\_\_\_\_. *MS 26.604/DF*. Rel. Min. Cármen Lúcia. J. 3 out. 2008.
- BRASIL. TSE. *Recurso Especial Eleitoral n. 2949*. Rel. Min. Henrique Neves. J. 5 ago. 2014. Pendente de publicação.
- \_\_\_\_\_. *Recurso Especial Eleitoral n. 7464 - Natal/RN*. Rel. Min. Dias Toffoli. J. 12 set. 2013, DJe 15 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. *REspe 9.522/GO*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. J. 9 jun. 1992.
- \_\_\_\_\_. *REspe 12.641/TO*. Rel. Min. Costa Leite. J. 29 fev. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Recurso em Representação n. 182524 - Brasília/DF*. Rel. Min. Aldir Guimarães Passarinho Júnior. Rel. designado Min. Marcelo Henrques Ribeiro de Oliveira. J. 15 mar. 2012. DJE 21 mai. 2012.
- \_\_\_\_\_. RP N. 57293/DF. Rel. atual Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão liminar de 23 ago. 2013.
- BRASIL. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CÁRCOVA, Carlos Maria. *Direito, Política e Magistratura*. São Paulo: LTr, 1996.
- CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CENTRO ACADÊMICO XI DE AGOSTO. *Calourada 2014: "A Crise dos partidos Políticos"*. Evento de 17/03/2014. O debate pode ser assistido na íntegra em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HpOKuoitivM>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- COLÔMBIA. *Constituição de 20 de julho de 1991*. Disponível em: <<http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- CONJUR. “*Brasil dormiu como Alemanha e acordou como Venezuela*”. Notícia de 25 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-25/brasil-dormiu-alemanha-acordou-venezuela-gilmar-mendes>>. Acesso em: 20 set. 2014
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- EQUADOR. *Constituição de 28 de Setembro de 2008*. Disponível em: <[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2013.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. LEGALE FERREIRA, Siddharta. Comentário à ADPF 130: Parâmetros para as decisões após a não recepção da Lei de Imprensa. *Revista de Direito dos Monitores da Universidade Federal Fluminense - RDM*, n. 5, p. 103-136, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/rdm>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Notícia de 20/06/2013. Manifestações levam 1 milhão de pessoas às ruas em todo país*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298755-manifestacoes-levam-1-milhao-de-pessoas-as-ruas-em-todo-pais.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA, Evandro Martins. Direito de reunião e manifestação: os movimentos populares no espaço territorial urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. n. 34, v. 6, 2007, p. 27-38.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição (trad. Gilmar Ferreira Mendes). In: ALMEIDA, Carlos dos Santos; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

\_\_\_\_\_. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LASSALE, Ferdinand Johann Gottlieb. *O que é uma constituição?* (trad. Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: Russel Editores, 2009.

LEGALE FERREIRA, Siddharta. Democracia Direta vs. Representativa: uma Dicotomia Inconciliável com Algumas Reinvenções. *Direito Público (Porto Alegre)*. v. 1, n. 18. Porto Alegre: IOB, 2007, p. 113-143.

\_\_\_\_\_. Standards: O que são e como criá-los? THEMIS- Revista da ESMEC, n. 7, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de Direito e Jurisdição Constitucional (2002-2010)*. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

O GLOBO. *O povo não vai cansar de protestar*. Entrevista com Manuel Castells. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/manuel-castells-povo-nao-vai-se-cansar-de-protestar-8860333>>. Acesso em: 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. O Globo. *Resultados das Manifestações de Junho*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/linha-tempo-manifestacoes-2013/platb/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. *Vídeo: jovem é detido após policial forjar posse de morteiro em protesto no Centro*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/video-jovem-detido-apos-policial-forjar-posse-de-morteiro-em-protesto-no-centro-10232090>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais*. Uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Tomaz Junqueira. *Proposta de constituinte exclusiva mostra tensões entre o Direito e a Política*. Coluna observatório constitucional. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-24/ideia-constituente-exclusiva-mostra-tensoes-entre-direito-politica>>. Acesso em: 20/09/2014.

Portal G1. *Para Barroso, reforma política pode ser feita por Constituinte com limites*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/para-barroso-constituente-poderia-ser-exclusiva-para-reforma-politica.html>>. Acesso em: 20 set. 2014

PORTAL TERRA. *Confirma a cronologia e os principais acontecimentos dos protestos em SP*. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/confirma-a-cronologia-e-os-principais-acontecimentos-dos-protestos-em-sp,7100898aa144f310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 20 jul. 2014;

RAMOS, Marcelo Cortez. *Direito de reunião e o uso das vias públicas*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. n. 21, v. 6, 1998, p. 103-115.

Revista Fórum. *Uma cronologia das manifestações*. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/09/uma-cronologia-das-manifestacoes/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

Revista Veja. *A cronologia dos protestos no Brasil*. Disponível em:

<<http://veja.abril.com.br/cronologia/protestos-no-brasil/index.html>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

RIO DE JANEIRO. *Decreto n. 44302 DE 19/07/2013*. Publicado no DOE em 22 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 6.528 de 11 de setembro de 2013*. Publicada em 09 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. *Proposta de Emenda à Constituição Estadual 55/2013*. DOERJ 26 ago. 2013.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Agravo de Instrumento n. 0018421-82.2013.8.19.0000*. Rel. Des. Gilberto Guarino. J. 10 abr. 2013. 18ª Câmara Cível.

\_\_\_\_\_. *Representação de Inconstitucionalidade n. 0052756-30.2013.8.19.0000*. Relator Desembargador Sérgio Verani. Órgão Especial. J. 10/11/2014. Pendente de publicação.

\_\_\_\_\_. *Representação de Inconstitucionalidade n. 0053071-58.2013.8.19.0000*. Rel. Desembargador Sérgio Verani. Órgão Especial. J. 10/11/2014. Pendente de publicação.

\_\_\_\_\_. *Inquérito n. 0047528-37.2014.8.19.0001*.

SÃO PAULO. *Lei n. 15.556 de 29 de agosto de 2014*. D.O de 30 ago. 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Apelação Cível n. 0108144-93.2008.8.26.0000*. Relator Des. Sergio Godoy Rodrigues de Aguiar. 2ª Câmara Extraordinária de Direito Público. J. 28 de ago. de 2014. DJe 03 de set. de 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Edvaldo Fernandes da. *Limites do direito de reunião: apontamentos sobre o julgamento da ADPF n. 187*. Consulex. Revista Jurídica. n. 355, v. 15, 2011, p. 54-55.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7 ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Leila Maria Bittencourt. Parecer disponível em: <<http://www.iabnacional.org.br/IMG/pdf/doc-15434.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

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

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Jurisdição Constitucional, Democracia e Racionalidade Prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional*. Teoria, História e Métodos de Trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TV Migalhas. *Entrevista: Luís Roberto Barroso (constituente exclusiva)*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ipaYn19QrMw>>. Acesso em: 20 jun. 2014.