XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

MARIA LÍRIDA CALOU DE ARAÚJO E MENDONÇA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e administração pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Henrique Ribeiro Cardoso, Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-038-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Administração Pública I do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Federal de Sergipe (UFS), cidade de Aracaju SE, caracterizou-se pela atualidade dos temas versados. Dentre estes, evidenciam-se, por sua recorrência, a improbidade administrativa e as contratações públicas.

Há uma série de acontecimentos e modificações na área do Direito, as quais emergem altas indagações sobre a essencialidade do estudo relacionado ao Direito Administrativo e à Administração Pública.

Dentro desse contexto é que o livro em apreço aborda questões relacionadas aos mais variados assuntos do Direito Administrativo hodierno, inclusive refletindo acerca dos princípios e do regime geral de licitações no Brasil.

A diversidade dos temas apresentados e reunidos nesse Grupo de Trabalho, além de refletir um anseio generalizado de abordagens da Administração Pública concertada, implica imensa satisfação por parte dos seus Coordenadores ao vivenciarem tão enriquecedora experiência, invulgar nas observações e discussões de si extraídas em conjunto com tais pesquisadores intimamente ligados ao desenvolvimento nacional. E, para facilitar a experiência e revisitação aos temas e seus autores, a seguir faz-se breve descrição do conteúdo que será encontrado ao longo de toda a obra

Tratando da análise da Lei de Acesso à Informação nos portais do Poder Legislativo Federal, a autora Clarissa Teresinha Lovatto Barros realiza esse estudo com o intuito de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal como ferramenta de controle social e transparência do Poder Legislativo Federal.

Evidenciando as influências da atuação do Tribunal de Contas da União no trabalho de regulação que vem sendo desenvolvido pela Anatel, a autora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho buscou verificar se esta vem adotando as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das telecomunicações brasileiras.

Na medida em que a Lei de Licitações é o principal instrumento normativo nas aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, o autor João Carlos Medrado Sampaio trata da

eficácia das normas de licitação, em especial da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), na promoção da concretização do princípio constitucional da plena satisfação do interesse público.

Versando sobre a legitimidade da ingerência do Judiciário no âmbito da realização e controle das políticas públicas como forma de concretização constitucional dos direitos fundamentais dos cidadãos ou como invasão de competência alheia, a pesquisadora Marilia Ferreira da Silva observa que há um espaço de intangibilidade sobre o qual não pode existir qualquer intervenção extraordinária.

No trabalho Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma análise crítica modernização da Administração Pública em face da reforma do Estado, os autores Gustavo Brígido Bezerra Cardoso e Aldemar Monteiro da Silva Neto tratam do alcance da desestatização por meio das privatizações e das delegações como ferramenta no aprimoramento das relações do Estado com a iniciativa privada.

Em Improbidade Administrativa no exercício da Função Jurisdicional, o pesquisador Jailsom Leandro de Sousa trata da sanção por prática de atos de improbidade administrativa prevista na Constituição Federal e na Lei 8.429/92, em especial sobre a possibilidade de os juízes serem responsabilizados por tais atos quando no exercício da função jurisdicional, fundado no fato de a constituição e a lei não terem feito distinção de pessoas e nem de tipos de atividades funcionais.

Realizando uma releitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público em detrimento do Interesse Privado à luz do Estado Constitucional de Direito, os autores Gina Chaves e Érico Andrade buscam demonstrar que a Administração Pública tem no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado um instrumento efetivo para atender ao Estado Constitucional de Direito, na busca pela implementação dos direitos e garantias fundamentais.

Os autores Guilherme Dourado Aragão Sá Araujo e Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça em A absolutização do Direito Administrativo na Utopia Racionalista demonstram como o Direito Administrativo se torna, na visão deles, absoluto ou total nas sociedades utópicas em decorrência da necessidade constante de manutenção da ordem artificial em detrimento da ordem espontânea.

Em A responsabilidade do estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, Ronaldo Alves Marinho da Silva e Gustavo Santana de Jesus realizam uma análise do âmbito da responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional em Portugal.

Os autores Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas realizam uma análise sistêmica das licitações no âmbito do MERCOSUL e dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), dando a ideia da imprescindibilidade de que o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL seja efetivamente incorporado pelos Estados, adquirindo vigência no espaço mercosulista e tornando-se, de conseguinte, de obrigatória observância para todos os procedimentos licitatórios realizados pelos Estados-partes e também para o FOCEM.

No artigo Crise de legitimidade do legislativo e a construção de consensos os autores Talia Bárbara Tumelero e Luiz Carlos Cancellier de Olivo tratam dessa crise apontando os fatores determinantes, as consequências deste processo na consolidação da democracia no país e alguma solução possível para esta realidade.

Abordando os principais benefícios e riscos da utilização do procedimento de manifestação de interesse social previsto na Lei 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre o poder público e o terceiro setor, a autora Mariana Bueno Resende analisa o procedimento de manifestação de interesse já utilizado nas concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas.

Ao tratar do papel das Agências Reguladoras em cenários de instabilidade política e econômica, o autor Francisco Carlos Duarte analisa se as mesmas estão preparadas para agir imediatamente diante de momentos de instabilidade política e econômica, atenuando as consequências para a sociedade e se conferem maior credibilidade à Administração Pública.

O pesquisador Hugo Lázaro Marques Martins, ao realizar uma análise dos Consórcios Intermunicipais e a efetivação da prestação do serviço público de saúde à luz do Princípio Constitucional da Eficiência, demonstra que os Consórcios Públicos apresentam-se como uma das melhores alternativas gerenciais, já que permite a estruturação regional da prestação do serviço público.

No último artigo da coletânea, Emerson Affonso da Costa Moura e Juliana Campos Maranhão demonstram que em uma ordem constitucional voltada à centralidade dos direitos fundamentais, o poder de polícia se submeterá a um juízo de ponderação entre o interesse

público e privado envolvido, de forma a justificar a sua restrição, bem como, a limites procedimentais e substanciais para a sua aplicação.

Com a breve exposição dos trabalhos, é possível ver a atualidade, mediante o emprego de métodos vão além da mera exposição dogmática, a revelar o chamado pensamento tecnológico, voltado para a aplicabilidade e solução dos conflitos com o emprego de uma percepção mais completa e funcional do Direito na Administração Pública, de sorte a revelar investigações científicas cuja leitura recomenda-se vivamente.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr UNICURITIBA

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso - UFS

Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça - UNIFOR

LIMITES DO PODER DE POLÍCIA NAS RESTRIÇÕES AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: O CONFLITO ENTRE O DIREITO DE REUNIÃO E A ORDEM PÚBLICA NA LEI Nº 6.528/13 DO ESTADO DO RJ.

LIMITS OF THE POLICE POWER IN FUNDAMENTAL RIGHTS RESTRICTIONS THE POLICE POWER THE POLICE POWER: THE CONFLICT BETWEEN THE REUNION LAW AND PUBLIC ORDER IN RJ STATE LAW NO. 6.528/13.

Juliana Campos Maranhão
Emerson Affonso da Costa Moura

Resumo

Os limites impostos ao poder de polícia na restrições de direitos fundamentais, no conflito entre o direito de reunião e o princípio de ordem pública, na lei do Estado do Rio de Janeiro, que proíbe o uso de máscara em manifestação popular, é o tema posto em debate, a partir da análise do papel assumido pelos direitos fundamentais na disciplina administrativa contemporânea, do estudo do conteúdo e dos limites do poder de polícia normativo ou administrativo, e, por fim, do conflito decorrente entre o direito de reunião e o princípio de ordem pública na lei estadual nº 6.528/2013. Pretende-se demonstrar que, em uma ordem constitucional voltada à centralidade dos direitos fundamentais, o poder de polícia se submeterá a um juízo de ponderação entre o interesse público e privado envolvido, de forma a justificar a sua restrição, bem como, a limites procedimentais e substanciais para a sua aplicação.

Palavras-chave: Poder de polícia, Direitos fundamentais, Restrições, Direito de reunião, Lei nº 6.528/2013.

Abstract/Resumen/Résumé

The limits on fundamental rights restrictions by police power, in the conflict between the reunion of right and the principle of public policy, on law of the State of Rio de Janeiro, which prohibits the use of mask in popular manifestation is the theme put in debate, from the analysis assumed the role of fundamental rights in contemporary administrative discipline, the study of the content and limits of the power of legislative or administrative police, and finally the conflict arising between the right of assembly and the principle of public policy at the state Law No. 6.528/2013. We intend to show that, in a constitutional order, directed the centrality of fundamental rights, the police power will subject to a judgment of the balance between public and private interests involved, in order to justify its restriction, as well as the procedural limits and substantial for your application.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Police power, Fundamental rights, Restrictions, Meeting of law, Law no. 6.528/2013.

1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 observa-se uma série de transformações que marcam o advento do Estado Democrático de Direito e que denotam a ascensão dos pilares essenciais da construção de um constitucionalismo voltado à tutela do ser humano e a concretização de seus direitos.

O reconhecimento da supremacia axiológica da Constituição com epicentro na dignidade da pessoa humana e a previsão extensa dos direitos fundamentais com a assunção da posição de centralidade na ordem jurídica, importam no redimensionamento de normas, categorias e institutos infraconstitucionais com fins de realização destes valores.

O Direito Administrativo estruturado sob a égide do poder estatal e de um regime jurídico dotado de prerrogativas que o alça em posição de supremacia em relação aos administrados, diante do influxo da ordem objetiva de valores irradiada pelos direitos fundamentais, volta-se ao redimensionamento de suas categorias essenciais.

Neste tocante, os poderes administrativos conquanto prerrogativas concedidas aos agentes estatais para a persecução das finalidades estatais, se realinham à concepção de que os direitos fundamentais, também correspondem a interesses igualmente almejados pela ordem jurídica e possuem um núcleo essencial aprioristicamente intangível pelos poderes públicos.

No que se refere ao poder de polícia, usualmente compreendido como esfera de restrição das liberdades fundamentais, com fins de persecução do interesse público, impõe-se uma vez que se referem a interesses igualmente almejados pela coletividade, limites as sujeições impostas, como salvaguarda aos direitos fundamentais.

Tal questão, resta claro, quando observada, a edição da lei pelo Estado do Rio de Janeiro nº 6.528 de 2013, que impõe no exercício do poder de polícia normativo, restrição ao direito de reunião, ao impedir a utilização de máscaras nas manifestações populares, em razão do princípio de ordem pública.

Busca o presente trabalho, portanto, analisar os limites impostos ao poder de polícia na restrições de direitos fundamentais, no que se refere ao conflito entre o direito de reunião e o princípio de ordem pública, na lei do Estado do Rio de Janeiro, que proíbe o uso de máscara em manifestação popular.

Pretende-se demonstrar que em uma ordem constitucional, voltada a centralidade dos direitos fundamentais, o poder de polícia submeterá a um juízo de ponderação entre o interesse público e privado envolvido, de forma a justificar a sua restrição, bem como, a limites procedimentais e substanciais para a sua aplicação.

No que tange ao conflito exteriorizado na Lei Estadual nº 6.528 de 2013, que o exercício do poder de polícia normativo, ao impor a vedação a uso de máscara, cria restrição ao núcleo essencial do direito fundamental em evidência, ultrapassando o espaço legítimo de conformação legislativa.

Para tanto, inicialmente analisa-se o papel assumido pelos direitos fundamentais na disciplina administrativa contemporânea, de forma a delimitar o realinhamento na relação formada entre a Administração Pública e Administrado, bem como, nos institutos e categorias básicos do Direito Administrativo.

Após, faz-se o estudo do poder de polícia, em suas espécies administrativa e legislativa, em seu conteúdo restritivo das liberdades públicas e os seus limites na ordem constitucional vigente, de maneira a explicitar as fronteiras que assume na restrição dos direitos fundamentais.

Por fim, verifica-se de forma crítica, a constitucionalidade do exercício do poder de polícia normativo na lei do Estado do Rio de Janeiro nº 6.528/2013, onde o direito fundamental de reunião foi objeto de restrição, em razão de princípios de ordem pública, ultrapassando os limites impostos pela ordem jurídico-constitucional.

Para tanto, utiliza-se como metodologia neste trabalho, a crítica dialética, tendo sido eleito por meio de pesquisa o bibliográfico, fundado principalmente na doutrina jurídica nacional e estrangeira, apoiado nos principais expoentes do Direito público, bem como, da jurisprudência e legislação quando necessários na fundamentação deste trabalho.

2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DISCIPLINA ADMINISTRATIVO

Com o advento do Estado Liberal de Direito, a legalidade tornou-se postulado fundamental do Direito Público, vinculando o agir estatal à legislação emanada pelo poder competente segundo as prescrições formais, independente do grau de adequação material a vontade de seus titulares[3], sendo alçado, a parâmetro de juridicidade da Administração.

Entretanto, o reconhecimento da normatividade da Constituição e de sua supremacia hierárquica e axiológica na ordem jurídica, bem como, o advento da pluralização das fontes normativas redimensionaram a juridicidade para além do fundamento positivista, adequando-a expansão do Direito além da lei e dando nova configuração ao princípio da legalidade[4].

Com a elevação da Constituição a parâmetro de validade formal e material de todos os atos e normas que compõem o ordenamento jurídico, a legalidade passa a corresponder, em primeiro grau, à compatibilidade dos atos oriundos da Administração Pública com a carta magna e não com a lei ou com a espécie normativa próxima[5].

Observa-se, portanto, uma vinculação direta e imediata da atividade administrativa à Constituição independente da conformação legislativa, sem que resulte na exclusão como parâmetro de validade da atividade administrativa a regulamentação dada pelo legislador ordinário através da lei ou das demais espécies normativas adequadas[6].

A Administração Pública permanece em grau inferior adstrita à legislação, não podendo, sob a assertiva de encontrar fundamento direto na lei fundamental e a sua alegada aplicação otimizada, desvincular a atuação administrativa para além dos domínios da lei ou eventualmente contrária as suas prescrições, ignorando a deliberação promovida no âmbito infraconstitucional[7].

A assunção pela Constituição do epicentro da ordem jurídica representa, portanto, a força motriz de consolidação das mudanças que tem sofrido o direito administrativo com a

---

[3] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 174-177.

[4] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A Constitucionalidade do Direito Administrativo: O Princípio da Juridicidade, a Releitura da Legalidade Administrativa e a Legitimidade das Agências Reguladoras**. Lumen Juris, 2009. p. 35 e ss.

5 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Rev e atual. Coimbra: Almedina, 1993. p. 836.

6 OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 735.

[7] BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 38.

impregnação de seus institutos, normas e categorias administrativas pelos princípios e regras fundamentais, voltando sua atuação à concretização dos direitos fundamentais.

Por efeito, a Administração Pública em geral encontra-se sob a reserva dos direitos fundamentais, de tal sorte que, no exercício de persecução do interesse público, seja no exercício precípuo da atividade *administrativa*, mas também de funções residuais com a atividade *legislativa* ou *jurisdicional*, há o dever específico de tutela dos direitos do homem[8].

Isso importa na execução apenas de leis adequadas *formal* e *materialmente* aos preceitos constitucionais consagradores daqueles direitos, além da interpretação de suas cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, bem como, exercício da discricionariedade administrativa, em conformidade com os direitos fundamentais[9].

Portanto, se no século XIX a lei e a fruição da liberdade individual se tornaram núcleo do Direito Público com o reconhecimento do dever estatal de não intervir na autonomia individual, no século XX, a Constituição e o reconhecimento dos direitos sociais, impõe ao Estado deveres positivos e obrigações que devem corresponder aos direitos e pretensões do administrado[10].

A dogmática administrativa estrutura em premissas teóricas que refletiam a tensão dialética entre a lógica da *autoridade* - exteriorizada na continuidade e preservação das instituições - e a lógica da *liberdade* - antevista na promoção das conquistas liberais e democráticas, se submete a necessárias transformações com fins a realização dos direitos do homem.

Assentou-se em um modelo formal subordinativo de relação entre Administração Pública e o administrado de natureza notadamente *unilateral, subordinativo* e *esporádico* com o predomínio da coerção e da exclusividade estatal na definição e persecução dos interesses sociais e eqüidistância e hierarquia em relação aos interesses particulares[11].

Porém, com ascensão axiológica dos direitos fundamentais, apreende-se uma nova ordem consensual de relação entre Administração e Cidadão, com cunho eminentemente multilateral, coordenativo e contínuo, baseado na centralidade do indivíduo e na ampliação dos espaços que propiciem sua participação na gestão pública e a durabilidade das relações administrativas[12].

---

[8] CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p. 579-580.
[9] CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p. 584-585.
[10] TÁCITO, Caio. **Proteção dos Direitos Fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 194, p.1-2 out/dez 1993.
[11] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. atual e ampla Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 26-27.
[12] BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 128-130.

Sob um vértice, conduz ao realinhamento dos níveis de concentração do poder público na persecução dos interesses sociais mediante a *subsidiariedade* da atuação estatal e a intervenção precípua das organizações privadas nas atividades que não demandem em razão da complexidade ou necessidade uma ação estatal concentrada e imperativa[13].

Por outro ângulo, a expansão da *participação* dos cidadãos nos processo de formação da decisão administrativa, que envolve desde a aferição de suas legítimas expectativas acerca da atuação estatal até as deliberações coletivas promovidas no âmbito da Administração Pública ou a provocação dos órgãos de controle, racionalizando e legitimando a gestão pública[14].

Envolve a orientação da persecução estatal à promoção dos direitos e garantias do homem, reordenando além da relação entre a Administração Pública e o Administrado ao eixo nodal da dignidade da pessoa humana e a persecução do desenvolvimento e dos direitos fundamentais encontrando na regulação estatal e nos serviços públicos seus instrumentos.[15]

A intervenção do Estado na atividade econômica não se limita a condução dos agentes econômicos a uma situação de mercado ideal com proteção da concorrência e do lucro, mas deve ter por finalidade conduzir os esforços públicos e privados ao desenvolvimento e ao bem-estar social[16].

Os serviços públicos tornam-se instrumentos para a realização dos direitos fundamentais, ao garantir através do oferecimento de bens e utilidades essenciais, as prestações positivas necessárias à realização de um núcleo mínimo necessário à preservação da dignidade da pessoa humana e realização dos direitos fundamentais.

Os pilares que sustentam o regime jurídico-administrativo – o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e a discricionariedade administrativa – também diante da supremacia axiológica da Constituição e a centralidade assumida pelos direitos fundamentais são reordenados a fim de garantir a concretização dos referidos preceitos.

Sob um ângulo, a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, representa a superioridade do interesse coletivo sobre o interesse particular, que permite a restrição de

---

[13] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op cit. p. 20-21.

[14] MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 298, 304 e 331.

[15] JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito Administrativo de Espetáculo.** Fórum Administrativo Direito Público. Belo Horizonte, ano 9, n 100 p. 150-152. jun. 2009.

[16] MOREIRA, Egon Bockmann. **O Direito Administrativo da Economia e a Atividade Interventiva do Estado Brasileiro** in: OSÓRIO, Fábio Medina e SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord). Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lummen Juris, 2006. p 856-857 e 868.

direitos e confere a Administração Pública um complexo de privilégios a Administração Pública que a habilitaria ao desempenho eficiente na persecução dos objetivos socialmente almejados[17].

Todavia, disso não decorre uma ilimitada esfera de liberdade da Administração Pública na submissão dos interesses privados sob o fundamento de interesses públicos, pois como visto, em um Estado de Direito, os direitos fundamentais tem como finalidade justamente conter o poder estatal contra o arbítrio e submeter os poderes públicos ao respeito aos cidadãos.

Assim, a concepção do interesse público deve ser vista, não a partir de poder de império que sempre gozou a Administração Pública, mas na sua atuação voltada à concretização dos direitos fundamentais que reordenam a persecução dos bens e valores essenciais para a coletividade[18].

Em uma ordem constitucional, voltada à promoção dos direitos fundamentais, não se pode considerar uma hierarquia absoluta e em abstrato do interesse público sobre o privado, mas o reconhecimento da garantia dos direitos e garantias fundamentais, permitida sua excepcional restrição pelo interesse público desde que justificada a sua limitação.

Portanto, de uma disciplina de autoridade, que pressupunha uma relação vertical entre Estado e cidadão, volta-se o Direito Administrativo como exercício de persecução do interesse público, garantir em prol dos cidadãos a melhor satisfação possível de seus direitos fundamentais[19].

Ademais, considerar a supremacia do interesse público sobre o privado como um *princípio* que prevalece *in abstracto* e de *forma absoluta* em todos os casos, não se adequá a sua natureza, uma vez que não se sujeita a ponderação no caso concreto e não se compatibiliza com outros postulados normativos, como a proporcionalidade e concordância prática[20].

Não se questiona a existência de um princípio implícito de prevalência do interesse público, mas o seu conteúdo, pois em sua concepção tradicional coloca a Administração Pública

---

[17] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed atual por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. Malheiros: São Paulo, 2005. p. 49.

[18] BAPTISTA, Isabelle de. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democráitco de Direito.** Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, p. 52-53, 2011.

[19] ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 4

[20] ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Particular"** in SARMENTO, Daniel (Org). Interesses Públicos vs. Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 186-190.

numa posição privilegiada em face do cidadão[21], permitindo sem esforço argumentativo *in concreto* a submissão dos direitos fundamentais ao poder estatal[22].

Além disto, os interesses públicos e privados guardam uma conexão de sentido que impõe a idéia de mútua complementação e autodelimitação, que não os tornam antagônicos ou conflitantes, mas que os fazem se complementar e harmonizar, de tal sorte que a realização de um importa na tutela do outro[23].

Porém, existindo eventuais conflitos sua solução *in abstrato* decorre do poder constituinte originário que pode delimitar as hipóteses em que prevalecerá os interesses *privados* – na tutela dos direitos fundamentais frente ao Estado – ou os interesses *públicos* – em atenção a proteção dos fins Estatais em face dos direitos individuais[24].

Pode ainda, a Constituição determinar que o conflito dos interesses privados com o interesse público seja delimitado através do legislador ordinário, se sujeitando a conformação legislativa à observância do princípio da proporcionalidade e a proibição do excesso, garantindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Não obstante, não sendo delimitada pela própria Constituição, cabe a própria Administração Pública ou ao Judiciário, mediante a ponderação de interesses verificar no caso concreto, a partir dos elementos que integram o âmbito normativo do interesse público e privado em comento, qual deverá prevalecer, se adequando à ordem jurídico-constitucional[25][26].

Razão pelo qual, parece mais adequado sustentar um princípio do interesse público ou da prossecução do interesse público, que orienta a atividade administrativa, mas que em eventual conflito, se sujeitará a ponderação com o direito fundamental ao qual pretende-se restringir, determinando qual no caso concreto possui pelos argumentos mais peso[27].

Outra transformação produzida pelos direitos fundamentais na disciplina se refere a discricionariedade administrativa, ou seja, o espaço de liberdade decisória concedida à

---

[21] SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. in SARMENTO, Daniel (Org). Interesses Públicos vs. Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 27 e 25.

[22] BORGES, Alice Gonzales. **Supremacia do Interesse Público: Desconstrução ou Reconstrução?** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 15, p. 3, 2007.

[23] Sobre a dicotomia e conflito entre interesses públicos e privados, vide: NEGREIROS, Teresa. **Dicotomia público-privado frente ao problema de colisão de princípios** in TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 337.

[24] SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais**. Revista de Estudos Criminais, Ano 4, n. 13, p. 148-149, 2004.

[25] BINENBOJM, Gustavo. Op. cit. p. 151 e 167.

[26] SARMENTO, Daniel. Op. cit. p. 103 e 115.

[27] Sobre o tema, consulte: MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Um Fundamento do Regime Administrativo Brasileiro: O Princípio da Prossecução do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

Administração Pública na eleição entre os indiferentes jurídicos na atribuição concedida pela norma jurídica e de acordo com a formulação dos juízos de conveniência e oportunidade[28].

Embora se adéqüe a necessária dinâmica da atividade administrativa - em um contexto de multiplicidade e complexidade do interesse público que escapa à previsibilidade do legislador – não significa que há um campo insindicável de escolha na atuação administrativa, mas se sujeita aos limites pela Constituição, em especial, os direitos fundamentais[29].

A vinculação da Administração Pública à concretização dos direitos fundamentais impõem uma atuação *negativa* - de abstenção ou tolerância no exercício das liberdades pelo seu titular – mas também uma atividade *positiva* – de oferecimento de bens e serviços necessários a fruição dos bens e interesses fundamentais[30].

Ocorre, inclusive, com a definição de prioridades e dispêndios, com a implementação de um sistema constitucional de financiamento, que prevê fontes de custeio para a execução de programas e ações estatais, necessárias para a implementação dos direitos fundamentais, em especial, dos direitos sociais[31].

A concepção da discricionariedade administrativa de uma ampla esfera de escolha na persecução do interesse público não sujeito a controle pelos poderes públicos passa a um campo de concretização dos direitos fundamentais, mediante a ponderações proporcionais e razoáveis entre os bens e interesses constitucionais, sujeita a controle exercido pelo Poder Judiciário[32].

Envolve a submissão do espaço decisório ao sistema de direitos fundamentais, que passam a orientar os juízos de valoração do administrador pelos critérios de *razoabilidade* e *isonomia*, assegurando a congruência da decisão administrativa ao interesse constitucional ou legal e o impedimento de sua tradução em arbitrariedade[33].

Note, portanto, que a ascensão normativa da Constituição e reconhecimento da centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica, promoveu sensíveis transformações

---

[28] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da Discricionariedade Administrativa.** São Paulo: Atlas, 1990. p. 92.
[29] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional.** São Paulo: Malheiros, 1992. p. 44-48.
[30] BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático** in Revista de Direito do Estado. Ano 1. n. 3. p. 37. 2006.
[31] SCAFF, Fernando Facury. **Como a Sociedade Financia o Estado para a Implementação dos Direitos Humanos no Brasil** in: SCAFF, Fernando Facury (org). Constitucionalismo, tributação e direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 33-34.
[32] CUNHA, Rubem Dário Peregrino. **A juridicização da discricionariedade administrativa.** Salvador: Vercia, 2005. p. 168-172.
[33] BINENBOJM, Gustavo. **A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Direitos Humanos e Democracia como Fundamentos de Legitimidade e Elementos Estruturantes da Dogmática Administrativa** in NALINI, José Renato. CARLINI, Angélica (Coord). **Direitos Humanos e Formação Jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 237

na disciplina administrativa impondo uma releitura de suas normas, institutos e categorias tidos como essenciais.

Isto envolve o exercício dos poderes administrativos, que antes visto como prerrogativas capazes de restringir os direitos fundamentais de forma ilimitada em nome do interesse público, irão se sujeitar a limites impostos pela ordem jurídico-constitucional de forma a preservar o núcleo intangível dos direitos subjetivos.

O tema será tratado a seguir.

2 O PODER DE POLÍCIA E OS LIMITES NA RESTRIÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Corresponde o poder de polícia, em seu sentido tradicional, a faculdade que dispõe a Administração Pública, para condicionar ou restringir o uso ou gozo de bens, atividades e direitos individuais, em razão de benefício da própria coletividade ou do próprio Estado, em nome do bem-estar social, do desenvolvimento ou da segurança nacional.[34]

Embora usualmente associado ao exercício da função administrativa compreende o sistema total de regulação da ordem social interna, que busca preservar a ordem pública e decorre do *ius imperium* que possui o Estado para submeter todos aqueles que estejam sob o seu domínio territorial.[35]

Na tensão promovida entre *autoridade* da Administração Pública – com a concessão de prerrogativas e poderes – e a *liberdade* individual – com a sua sujeição a direitos do indivíduo – se situaria o poder de polícia, no condicionamento do último em favor do primeiro, em razão da relatividade dos direitos fundamentais.[36]

Assim, sistematiza-se o poder de polícia como decorrente da supremacia geral – de submissão de qualquer administrado decorrente da lei – ou, ainda, de uma relação especial de sujeição – quando assentada em relação específica ao qual se sujeita – como decorre com os servidores públicos ou concessionários.[37]

---

[34] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 131
[35] MEIRELLES, Hely Lopes. Op cit. p. 132.
[36] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014 p. 122.
[37] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 817.

Uma vez que há a ampliação horizontal do complexo de atividades ao qual se incumbe o Estado-Administração não é possível delimitar o seu objeto como tentou a norma tributária[38], mas tende a doutrina seu fundamento a proteção de conceitos jurídicos indeterminados as vezes passíveis de assumir cunho autoritário como a segurança nacional ou bons costumes[39].

Alguns autores buscam delimitar as áreas de atuação que abrangeriam a polícia de costumes, de comunicação, sanitária, de viação, de comércio e indústria, das profissões, ambiental, de estrangeiro e edilícia, inserido em grandes campos de atuação de interesse público: a segurança, a salubridade, o decoro e a estética.[40]

Tradicionalmente, é apontado como limites do poder de polícia administrativa, o próprio respeito a legalidade e a finalidade, ou seja, a existência de interesse social que justifique a restrição a parcela de seu direito fundamental em prol do bem comum ou interesse coletivo, já que a sociedade oferece benefícios públicos[41].

No que tange a legalidade significa o respeito impostos pela própria lei à prática do ato administrativo[42], bem como, a observância de seus requisitos de competência, forma, fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto determinado pela norma jurídica, sob pena das sanções da lei.[43]

Já no campo da finalidade é a observância da própria *ratio* da atividade administrativa, ou seja, o atendimento ao interesse público legalmente qualificado, de forma que o afastamento da finalidade pública incidirá em desvio de poder, acarretando a nulidade do ato de polícia com as repercussões nas esferas civil, penal e administrativa.[44]

Note, porém, que a doutrina moderna, indica que a atividade restritiva do Estado aos direitos fundamentais, deve se condicionar em uma série de princípios e regras de Direito, como

---

[38] BRASIL, Lei nº 5.172 de 25 de Outubro de 1996. Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interêsse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de intêresse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

[39] MEIRELLES, Hely Lopes. Op cit. p. 134.

[40] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit. p. 445.

[41] MEIRELLES, Hely Lopes. Op cit. p. 135.

[42] BRASIL, Lei nº 9.873, de 23 de Novembro de 1999. Art. 1o Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

[43] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 129.

[44] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 130.

a razoabilidade da conduta, a isonomia de tratamento e o respeito ao âmbito legítimo reservado as ações privadas dos homens, que não violam a ordem pública.[45]

Deve ser orientada pelo *princípio da subsidiariedade* de forma que a intervenção do Estado, no exercício do poder de polícia, deve ser apenas nos casos em que os membros da sociedade atuem de forma incapaz de garantir o respeito ou concretização dos interesses da comunidade. [46]

Neste caso, uma vez que o Poder de Polícia visa ao razoável equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses da coletividade, deve condicionar os direitos individuais, mas não os tornar inservíveis, ou seja, deve regulamentar a função social já inerente ao conteúdo do direito, se alcançar o seu conteúdo mínimo, descaracterizar-se-á.[47]

Liga-se, portanto, a noção de núcleo essencial do direito fundamental, de maneira que, a título de realização do bem ou interesse coletivo, não pode ser capaz de alcançar a essencialidade do direito subjetivo, sob pena da restrição importar anulação, o que configura desrespeito a ordem jurídico-constitucional e abuso pelo agente público[48].

Assim, nos sistemas constitucionais onde estão consagrados os direitos fundamentais da pessoa humana, o princípio vigente é *favor libertatis*, de forma que a restrição por interesse público é excepcional, sendo vedado o seu uso indiscriminado das medidas quando outros podem ser utilizados.[49]

Neste viés, submete-se a restrição do poder de polícia, à observância do princípio da proporcionalidade exigindo que a medida seja adequada – capaz de atingir o bem comum almejado – necessária – inexistir outra menos gravosa para tal fim – e proporcional – relação necessária entre a limitação ao direito individual e o bem almejado.

A limitação dos direitos fundamentais aos fins de promoção do bem comum decorre da subordinação razoável do interesse privado ao público, que em conflito apenas irá se sobrepor quando o bem comum se tornar necessário e não for alcançável por outro meio e sem resultar a destruição do direito fundamental.[50]

Tal juízo de proporcionalidade e razoabilidade deve obedecer um processo objetivo e racional, de valoração justificada e adequada dos antecedentes necessários, a proporção

---

[45] CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administracion**. Buenos Aires: Abelado Perrot, 2002. p. 326

[46] CASSAGNE, Juan Carlos. Op. cit. p. 327.

[47] ARAGÃO, Alexandre de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Forense: 2013. p. 180.

[48] DIEZ, Manuel Maria. **Manual de Derecho Administrativo**. Tomo 2. DIEZ, Manuel Maria. **Manual de Derecho Administrativo**. Tomo 2. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997. p. 187.

[49] CASSAGNE, Juan Carlos. Op. cit. p. 343.

[50] DIEZ, Manuel Maria. Op. cit. p. 188 e 187.

adequada a finalidade legal da medida, para a prática do ato de polícia com a restrição da liberdade individual[51].

Note que, isto envolve, o respeito a cláusula do *due process of law*, ao menos em seu aspecto substancial, a saber a observância da razoabilidade, proporcionalidade e intelegibilidade da decisão do ato de polícia, de forma a permitir o controle pela sociedade e poderes públicos.

Por fim, aponta a doutrina, também, a necessidade que às sanções de polícia, elas devem estar afinadas em sua intensidade com a gravidade da infração a que visam reprimir[52], sob pena de violar a razoabilidade, impondo gravame superior ao desrespeito a ordem jurídico-constitucional e, portanto, fora da legalidade.

Note-se que, o poder de polícia pode ser administrativo – através da aplicação da lei ao caso concreto, mediante medidas repreensivas e preventivas – e o poder de polícia legislativo – que decorre de normas gerais e abstratas dirigidas a restringir de forma abstrata dado comportamento humano.[53]

Na ordem jurídico-brasileiro, a restrição e condicionamento das liberdades e direitos fundamentais, devem ser tida como uma exceção às suas correspectivas afirmações e garantias constitucionais, daí a razão pela qual somente possa ser exercido sob estrita reserva legal, ou seja, por via do poder de polícia normativo, função reservada ao legislador.[54]

Neste tocante, quando o Estado do Rio de Janeiro editou a lei nº 6.528 de 2013 que impõe a vedação a uso de máscaras em manifestações populares em razão de princípios de ordem pública, utilizou o exercício de poder de polícia normativo para restringir o direito de reunião, o que demanda análise da observância de tais limites.

O tema será tratado a seguir.

4 PODER DE POLÍCIA NORMATIVO NO ÂMBITO DA LEI ESTADUAL 6.528/13

Em meados de 2013, deu-se início a uma onda de protestos pelo Brasil. A partir das reivindicações específicas do Movimento Passe Livre (MPL), voltadas contra o aumento das

[51] DIEZ, Manuel Maria. Op. cit. p. 203-204.
[52] ARAGÃO, Alexandre. Op. cit. p. 181.
[53] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 126.
[54] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit. p. 439.

tarifas de ônibus, à defesa da estatização das empresas de transporte público e à gratuidade do transporte público[55], uma série de manifestações eclodiram no país.

Em pouco tempo, milhares de pessoas foram às ruas, somando-se ao objetivo inicial do movimento, relacionado à questão do transporte público, demandas mais abrangentes e expressivas, dirigidas, em suma, à necessidade de tutela dos direitos fundamentais dos indivíduos por parte do Estado[56].

As manifestações logo assumiram maior expressão político-social[57]. As redes sociais, utilizadas como instrumento de difusão e divulgação dos protestos, tiveram grande importância nesse processo, inserindo-se em uma nova dinâmica de organização das reuniões. Através dos canais virtuais, o movimento obteve apoio e se consolidou[58].

Novos grupos se filiaram às manifestações. A tática *Black Bloc*[59] começava, pois, a se infiltrar nos protestos, valendo-se alguns manifestantes de violência contra instituições representativas do capitalismo, com a destruição de bens públicos e privados, como instituições bancárias, sedes do governo, grandes setores representantes do comércio etc.

Diante disso, com vistas à manutenção da ordem nas ruas e ao controle dos levantes, a polícia militar já se fazia presente nos eventos públicos de protesto em todo o país, atuando de forma repressiva e exacerbada. Os chamados vândalos e baderneiros eram alvo de críticas da imprensa, a qual, num primeiro momento, demonstrou apoio e reforço à ação policial[60].

Nesse diapasão, dado o acirramento do embate entre policiais e manifestantes, com eventos de violência quase sempre presentes, muitos estados valeram-se de medidas que visassem à garantia de segurança e ordem pública nas manifestações, coibindo, com efeito, por vezes, a liberdade de manifestação e o direito de reunião de que são titulares seus cidadãos.

---

[55] BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. **Liberdade de expressão e manifestações populares no âmbito democrático**. Boletim IBCCrim. São Paulo: Boletim IBCCrim. v. 21, n. 249, ago., 2013, p. 15.

[56] MAIOR, Jorge Luiz Solto. **A vez do direito social e da descriminalização dos movimentos sociais**. In MARICATO, Ermínia (Coord.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 147.

[57] BECHARA, Ana. Op. cit., p. 15.

[58] LIMA, Venício A. de. **Mídia, rebeldia urbana e crise de representação**. In MARICATO, Ermínia (Coord.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasi***l*. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 160.

[59] O ativismo *Black Bloc* (bloco negro) tem origem na Alemanha, na década de 1970, caracterizando-se como uma estratégia anarquista baseada no questionamento da "ordem vigente". Utilizando roupas e máscaras negras cobrindo o rosto, manifestam-se por meio de uma ideologia que se insurge contra o capitalismo e a globalização, promovendo, por vezes, danos a instituições representativas de tal modelo. Por esse motivo, são, geralmente, associados à violência e ao vandalismo. FOLHA de São Paulo. Entenda o que é o 'Black Bloc' presente nas manifestações. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1309858-entenda-o-que-e-o-ativismo-black-bloc-presente-nas-manifestacoes.shtml>. Acesso em: 06 de dez. 2014.

[60] VIANA, Silvia**. Será que formulamos mal a pergunta***?* In MARICATO, Ermínia (Coord.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 96.

No Estado do Rio de Janeiro foi criada Comissão Especial de Investigação de Atos de Vandalismo em Manifestações Públicas (CEIV), dotada, inclusive, de poderes para requisitar informações, realizar diligências e qualquer ato necessário à instrução de procedimentos criminais, a Comissão atuou na identificação dos suspeitos de incitar depredações.

Após dois meses em vigor e enfrentando polêmicos questionamentos acerca de sua constitucionalidade e legalidade, mormente por se tratar a criação de um órgão com poder de investigação criminal e o estabelecimento de deveres a concessionárias de telecomunicações de assuntos de competência federal, o decreto que criou a CEIV foi revogado.

Ainda no âmbito do Rio de Janeiro e em atenção aos protestos de junho, depois de sancionada pelo governador do Estado, foi publicada, em 11 de setembro de 2013, no Diário Oficial da União, a Lei Estadual n. 6.528, que a pretexto de regular a Constituição do Estado do Rio de Janeiro[61], proíbe o do uso de máscaras em manifestações populares[62].

Note, que uma vez que a norma não traz consequências na esfera penal ao indivíduo que estivesse usando máscaras, já que não se previu e nem se poderia prever pena no âmbito estadual no caso, tendo em vista cuidar-se de competência privativa da União[63], serviu somente como instrumento político voltado à desmobilização das manifestações.

Ao proibir o uso de máscaras nas manifestações populares, a lei contrapõe dois bens jurídicos igualmente assegurados pelo ordenamento constitucional brasileiro, quais sejam: o direito fundamental coletivo de reunião e a garantia de preservação da ordem pública e tranquilidade social.

O direito de reunião trata-se de um direito fundamental de expressão coletiva, intimamente ligado ao valor da democracia[64]. Classificado como uma liberdade de primeira

---

[61] BRASIL, Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Art. 23 - Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo exigido apenas prévio aviso à autoridade. Parágrafo único - A força policial só intervirá para garantir o exercício do direito de reunião e demais liberdades constitucionais, bem como para a defesa da segurança pessoal e do patrimônio público e privado, cabendo responsabilidade pelos excessos que cometer.

[62] BRASIL, Lei do Estado do Rio de Janeiro n. 6.528, de 11 de setembro de 2013. 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: (...)IV - sem o uso de máscaras nem de quaisquer peças que cubram o rosto do cidadão ou dificultem sua identificação;

[63] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...).

[64] FUX, Luís. *O direito de reunião na Constituição Federal de 1988*. In BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição de 1988 na visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: edição comemorativa. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2013, p. 178.

geração ou dimensão, insere-se no rol das liberdades públicas, exigindo do Estado, em princípio, um comportamento negativo, ou seja, uma abstenção, para sua realização[65].

Nessa esteira, sabe-se que a Lei Maior, buscando garantir a proteção desse direito, consagrou, na sociedade brasileira, as reuniões pacíficas e sem armas, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, e que se faça o aviso prévio à autoridade competente[66], norma repetida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro[67].

Da leitura dos dispositivos da Constituição do Estado[68] e da Constituição da República[69], aduz-se que os únicos requisitos exigidos ao exercício do direito fundamental de reunião consistem (a) nos fins pacíficos, (b) na vedação ao uso e porte de armas, e (c) na necessidade de comunicação prévia às autoridades competentes.

Sob a ótica da teoria das restrições dos direitos fundamentais, no âmbito normativo, a limitação aos direitos que compõem essa categoria pode se dar, partir da restrição contida na própria Constituição da República ou quando permitida ao legislador infraconstitucional mediante ou sem autorização.[70]

A liberdade de reunião insere-se na primeira das situações. A Constituição, ao conferir-lhe tratamento, reservou-lhe proteção como cláusula pétrea constante do elenco dos direitos fundamentais e estabeleceu as restrições já anteriormente mencionadas, após um juízo de proporcionalidade, entendeu serem necessárias e suficientes para a efetivação dessa liberdade.

Por efeito, o exercício do poder de polícia normativo, ao determinar restrições além daquelas previstas na Constituição Federal, exarcebou os limites violando seu núcleo

---

[65] Ruy Barbosa, insurgindo-se contra a proibição de realização de reunião em certa praça da Bahia, imposta pela polícia baiana, aduz: "Não me parece que seja procedente essa allegação, para vedar, ulteriormente, aquella praça a quaesquer outras reuniões populares. Seria uma especie de interdicto analogo ao que nos templos se lança quando no seu interior se produz algum acto de profanação das coisas sagradas. A explicação era absurda. Nada mais facil á policia do que obstar a repetição dessa tentativa. Bastaria fazer como se faz em Londres, Paris, Bruxellas ou Nova York; bastaria reunir nas proximidades a força sufficiente para atalhar qualquer movimento desordenado ou insidioso que no seio do 'meeting' se produzisse. Era mais summario fazer, como se fez, vedar préviamente a reunião? Deste modo, porém, não é só a reunião que se veda: é o direito de reunião que se supprime". BARBOSA, Ruy. **O direito de reunião**. Revista dos Tribunais. n. 26, v. 7, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1918, p. 176.

[66] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Art. 5º, XVI.

[67] RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989. Diário Oficial [do] Rio de Janeiro, 05 de out. 1989.

[68] Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989. Diário Oficial [do] Rio de Janeiro, 05 de out. 1989.

[69] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Art. 5º, XVI.

[70] MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **A teoria das restrições dos direitos fundamentais**. Revista de direito constitucional e internacional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, Ano 17, n. 69, out-dez/2009, p. 96-98.

essencial[71], uma vez que caberia apenas restringir no tocante à organização do evento em si, ou seja, para disciplinar a vedação ao uso de armas e a frustração de outras reuniões[72].

Sob tal vértice já decidiu o Supremo Tribunal Federal, a impossibilidade da proibição de manifestações a serem realizadas em vias e logradouros públicos e a necessidade de se preservar o exercício do direito de reunião em espaços públicos dotados de valor social e histórico, que permitem a maior propagação de ideias e opiniões no seio da sociedade civil.[73]

Em igual sentido, traçou consideráveis balizas ao exercício do direito de reunião, mesmo que em seu conteúdo, mostrem-se contrárias ao discurso de uma maioria ou a legalidade, tendo reconhecida a legitimidade de manifestações públicas cujo teor importe a defesa explícita da descriminalização do uso de entorpecentes, como a "Marcha da Maconha". [74][75]

A repressão arbitrária e afastada do texto constitucional teria o condão de conferir ao Estado o monopólio da seleção das ideias submetidas ao debate, devendo ser, destarte, inadmitida. Enquanto direito-meio, caberá a todos reunirem-se, exprimindo, em público, suas ideias e concepções, resguardada a livre manifestação, inclusive das minorias. [76]

Em outro caso, se discutiu a constitucionalidade de decreto distrital que estabelecia graves e inovadoras restrições à liberdade de expressão e de reunião, em nome da ordem pública, vedando a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros nas manifestações realizadas na Praça dos Três Poderes. [77]

Na ocasião, a Corte Constitucional, mais uma vez, se insurgiu contra as restrições impostas pelo poder de polícia, uma vez que a solução aplicada ao caso mostrava-se inadequada, desnecessária e desproporcional aos fins pretendidos, privilegiando-se, novamente, a liberdade de expressão coletiva. [78]

---

[71] TRIBUNAL de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representações de Inconstitucionalidade n. 0052756-30.2013.8.19.0000 e n. 0053071-58.2013.8.19.0000; Relator: DES. Sérgio de Souza Verani; Data de Julgamento: 10.11.2014, ÓRGÃO ESPECIAL. Parecer do *amicus curiae,* o Instituto dos Advogados do Brasil, p. 7.

[72] TRIBUNAL de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representação de Inconstitucionalidade n. 0052756-30.2013.8.19.0000; Relator: DES. Sérgio de Souza Verani; Data de Julgamento: 10.11.2014, ÓRGÃO ESPECIAL. Petição inicial, p. 8.

[73] SUPREMO Tribunal Federal. Rcl n. 15.887/MG, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, julgamento em 19.06.2013, Dje de 24.06.2013.

[74] SUPREMO Tribunal Federal. ADPF n. 187, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, julgamento em 15.06.2011, Informativo n. 631.

[75] SUPREMO Tribunal Federal. ADI n. 4.274/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, julgamento em 23.11.2011, Dje de 02.05.2012.

[76] FUX, Luís. Op. cit., p. 189.

[77] SUPREMO Tribunal Federal. ADI n. 1.969/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgamento em 28.06.2007, Dje de 31.08.2007.

[78] SUPREMO Tribunal Federal. ADI n. 1.969/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgamento em 28.06.2007, Dje de 31.08.2007.

Neste giro, a utilização de máscaras em protestos, ao contrário do que suscita a lei, não se constitui como anonimato para fins de limitação constitucional ao exercício do direito de reunião como instrumento à liberdade de manifestação[79], mas sua vedação importa, pois, em ofensa frontal ao próprio direito de reunião e à livre manifestação.

O direito de reunião encontra seu núcleo essencial nas faculdades de reivindicação e protesto[80], de forma que se as máscaras, dotadas de expressividade política, buscam servir ao protesto, fere-se, com sua proibição, o núcleo essencial desse direito, ao revés do uso de arma e violência, que de fato atingem a ordem pública.

Se as máscaras são utilizadas por alguns dos manifestantes de forma incompatível com a Constituição, turbando o exercício do direito de reunião de terceiros, o Estado, como destinatário desse direito, por sua acepção objetiva, deverá resguardá-lo, sem que ofenda, ainda mais, a esfera de liberdade daqueles que, com máscaras, observam os limites constitucionais[81].

Pela dimensão subjetiva, não pode o Estado se insurgir contra o direito de reunião, devendo, então, abster-se, tanto quanto possível, em prol de sua livre fruição; por sua dimensão objetiva, de outro lado, incube ao ente estatal assegurar o livre exercício dessa liberdade, prestando-se a garantir, através de um regime de cooperação entre as autoridades públicas, a segurança dos participantes de uma reunião contra ataques perpetrados por terceiros[82].

Cumpre ao Estado, dessa forma, não uma postura que restrinja, para além, o direito de reunião, com a vedação do uso de máscaras, mas sim, pelo exercício da atividade de policia, a atuação no âmbito das manifestações em face daqueles que, porventura, ultrapassarem os ditames constitucionais esposados em face de tal liberdade.

Ocorre que os atos de violência perpetrados por um indivíduo ou grupo identificável não são, por si só, suficientes para contaminar a reunião. Tampouco, caso somente essas poucas pessoas portem armas, estará caracterizado o descumprimento do preceito constitucional[83]. Nessas situações, caberá às autoridades de segurança a retirada desses indivíduos do espaço da reunião, mas não a sua dissolução[84].

Isso porque a liberdade de reunião, embora um direito de expressão coletiva, cuida-se de liberdade individual, autônoma, de forma que cada pessoa que ali se reúne tem seu próprio

---

[79] TRIBUNAL de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representação de Inconstitucionalidade n. 0052756-30.2013.8.19.0000; Relator: DES. Sérgio de Souza Verani; Data de Julgamento: 10.11.2014, ÓRGÃO ESPECIAL. Petição inicial, p. 13.
[80] BECHARA, Ana. Op. cit., p. 16.
[81] FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Direito de reunião pacífica na Constituição Federal**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. n. 61, v. 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 290.
[82] Ibidem.
[83] FUX, Luís. Op. cit., p. 183.
[84] Ibidem.

direito, não podendo deste ser privado pelo comportamento irresponsável de alguns dos manifestantes[85].

Demonstra-se, com isso, a proporcionalidade aplicada ao confronto que se estabelece entre o direito de reunião e a ordem pública, sopesando-se ambos os valores constitucionais, de forma a não se restringir o núcleo essencial da liberdade democrática que é a liberdade de reunião.

A restrição geral e abstrata às máscaras, repete-se, viola o próprio direito de reunião em seu conteúdo, e, ainda, revela o afastamento do Estado de sua função de titular dos direitos fundamentais, seja por sua concepção objetiva como pelo viés subjetivo tradicional[86], não podendo, por isso, prosperar no ordenamento o diploma legal.

A ordem pública, como um conceito jurídico aberto e indeterminado, tem que estar condicionada e preenchida por um legítimo e razoável interesse constitucional para ser aplicada. É inadmissível, que uma decisão política ou jurídica se fundamente tão somente no interesse público, deixando de lado os direitos fundamentais[87]

O diploma em comento, já foi dito, apresentou como justificativa para sua edição a necessidade de se reprimirem eventuais atos de vandalismos praticados no âmbito dos protestos ocorridos no Estado do Rio de Janeiro, quando insurgiram os levantes de junho por todo o Brasil. Entretanto, sob um olhar mais profundo, é possível notar o objetivo político que macula a famigerada legislação.

Os direitos fundamentais em conflito devem ser resolvidos no âmbito da ponderação de interesses, de modo que nenhuma norma pode ser considerada absoluta e plenamente exercitável[88], uma vez que o peso circunstancial dos bens jurídicos será mensurado a partir de uma técnica interpretativa aplicada à situação, à luz da Constituição e da moralidade social[89].

No caso, a Lei 6.528/13, submetida a um juízo de proporcionalidade em razão dos bens jurídicos que se contrapõem em seu texto, quais sejam, o direito de reunião e as questões de ordem pública, foge dessa situação. Isso porque revela, em sua essência, clara intenção política de desmobilização das manifestações e, mais que isso, atenta contra o próprio núcleo do direito de reunião em si, demonstrando um viés autoritário e antidemocrático em seu texto.

---

[85] VIDAL, Jânio Nunes. Op. cit., p. 169.
[86] FRANÇA, Vladimir da Rocha. Op. cit., p. 290.
[87] MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Op. cit., p. 93.
[88] Ibidem.
[89]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, São Paulo, Recife: Renovar, 2006, p. 264.

Ademais, há outras medidas no ordenamento jurídico como, o Código de Processo Penal, à guisa de exemplo, prevê que os agentes policiais podem lançar mão da busca pessoal em pessoas sobre as quais recaiam alguma suspeição subjetiva[90] e A Lei das Contravenções Penais, a seu turno, prevê a tipificação da contravenção de "recusa de identificação"[91],

Diante disso, demonstra-se que a Lei Estadual n. 6.528/13, ao proibir o uso de máscaras nas manifestações populares, além de restringir o direito de reunião, o que já não seria possível, vale-se, ainda, de meios desproporcionais para tanto, violando o próprio núcleo da liberdade pública em análise.

Com relação à adequação da medida de polícia, não há, por óbvio, congruência entre o meio utilizado, a proibição genérica e abstrata do uso de máscaras, e o fim buscado, a preservação da ordem na seara das manifestações. Sob o aspecto da legitimidade dos fins, nota-se, ainda, que o fim pretendido pelo ato legislativo não se revela legítimo, vez que, em sua essência, visa a desmobilização dos atos de protesto.

No tocante à necessidade, revela-se a lei, também, desnecessária ao objetivo que se pretende atingir, qual seja, a garantia de ordem pública, uma vez que, como demonstrado, há a possibilidade de atingir tais fins valendo-se do aparelho normativo repressivo já existente, sendo incabível que o legislador infraconstitucional limite o direito fundamental de todos.

Quanto às práticas delituosas de alguns dos manifestantes, cabe a aplicação da legislação em vigor, a qual, por ora, revela-se plenamente suficiente ao fim que se almeja alcançar, mas nunca a contenção que incida sobre todos os participantes do ato público de protesto no exercício da liberdade de expressão coletiva[92], de forma geral e abstrata.

Por fim, pelo crivo da proporcionalidade em sentido estrito, sopesando-se os benefícios e malefícios trazidos pela lei, nota-se que, por questões de ordem pública, restringe-se o direito de reunião para além dos limites constitucionais e da esfera de permissão conferida ao legislador ordinário, violando-se o núcleo essencial de tal liberdade fundamental.

As chamadas questões de ordem pública não podem se sobrepor à liberdade de expressão, por configurar-se essa como um instrumento à própria democracia[93], ressalvando-

---

[90] BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 13 de out. 1941, p. 19699, Art. 244.

[91] BRASIL. Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 13 de out. 1941, p. 19699, Art. 68.

[92] TRIBUNAL de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representações de Inconstitucionalidade n. 0052756-30.2013.8.19.0000 e n. 0053071-58.2013.8.19.0000; Relator: DES. Sérgio de Souza Verani; Data de Julgamento: 10.11.2014, ÓRGÃO ESPECIAL. Parecer do *amicus curiae*, o Instituto dos Advogados do Brasil, p. 5.

[93] FRANÇA, Vladimir da Rocha. Op. cit., p. 293.

se, contudo, a responsabilidade civil e criminal nos casos em que seu exercício se dê para além dos limites esposados na Constituição Federal.

No âmbito, todavia, do controle de constitucionalidade em plano Estadual da respectiva norma, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, decidiu pela constitucionalidade da Lei Estadual n. 6.528/13, entendeu inexistir qualquer ofensa do exercício de poder de polícia, visto que os direitos fundamentais não são absolutos e ilimitados[94].

A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário. Aguarda-se a manifestação da corte acerca dos limites constitucionais ao exercício do poder de polícia normativo, preservando o direito de reunião e protegendo os direitos fundamentais das medidas desproporcionais, inconstitucionais e irrazoáveis de polícia.

5. CONCLUSÃO

Buscou o presente trabalho, analisar os limites impostos ao poder de polícia na restrições de direitos fundamentais, no que se refere ao conflito entre o direito de reunião e o princípio de ordem pública, na lei do Estado do Rio de Janeiro, que proíbe o uso de máscara em manifestação popular.

De início, verificou-se que a ascensão de um novo modelo constitucional brasileiro marcado pela centralidade dos direitos fundamentais, produziu realinhamento na relação formada entre a Administração Pública e Administrado, que passou a encontrar fundamento no respeito e promoção dos direitos do homem.

No âmbito do poder de polícia importa no reconhecimento de limites às restrições impostas a propriedade e liberdade, de forma que além do respeito à legalidade e a finalidade pública, deve-se observar a racionalidade, razoabilidade e proporcionalidade da decisão, além de não atingir o núcleo essencial do direito fundamental.

Adota-se, ainda, o princípio da subsidiariedade e da *favor libertatis*, de forma que a restrição por interesse público é excepcional, sendo vedado o uso indiscriminado das medidas de polícia quando for possível alcançar o bem comum, sem que haja necessidade daquela limitação ao respectivo direito fundamental.

Assim, verificou que no âmbito do exercício do poder de polícia normativo pelo Estado do Rio de Janeiro, que ao editar a lei estadual nº 6.528/2013 não foram observados tais

---

[94] TJ-RJ – Representação de Inconstitucionalidade – RJ: 0052756-30.2013.8.19.0000; 0053071-58.2013.8.19.0000; Relator: DES. Sérgio de Souza Verani, Data de Julgamento: 10.11.2014, ÓRGÃO ESPECIAL. Acórdão, p. 246.

requisitos, uma vez que a vedação ao uso de máscara viola o núcleo essencial do próprio direito que se liga a democracia, bem como, foi desproporcional já que outras medidas eram cabíveis.

Em que pese, o controle pelo Poder Judiciário Estadual tenha decidido pela afirmação da presunção de constitucionalidade, baseada na concepção tradicional de poder de polícia e na relatividade dos direitos fundamentais, aguarda-se o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal e preservação do direito à reunião e reafirmação da sua jurisprudência pacífica sobre os limites desse poder administrativo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Particular"** in SARMENTO, Daniel (Org). Interesses Públicos vs. Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAPTISTA, Isabelle de. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democráitco de Direito.** Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, 2011.

BARBOSA, Ruy. **O direito de reunião**. Revista dos Tribunais. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n. 26, v. 7, 1918.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático** in Revista de Direito do Estado. Ano 1. n. 3. 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. **Liberdade de expressão e manifestações populares no âmbito democrático**. Boletim IBCCrim. São Paulo: Boletim IBCCrim. v. 21, n. 249, ago., 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2014.

_____. **A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Direitos Humanos e Democracia como Fundamentos de Legitimidade e Elementos Estruturantes da Dogmática Administrativa** in NALINI, José Renato. CARLINI, Angélica (Coord). **Direitos Humanos e Formação Jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BORGES, Alice Gonzales. **Supremacia do Interesse Público: Desconstrução ou Reconstrução?** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 15, p. 3, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Rev e atual. Coimbra: Almedina, 1993.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administracion**. Buenos Aires: Abelado Perrot, 2002.

CUNHA, Rubem Dário Peregrino. **A juridicização da discricionariedade administrativa.** Salvador: Vercia, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DIEZ, Manuel Maria. **Manual de Derecho Administrativo**. Tomo 2. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da Discricionariedade Administrativa.** São Paulo: Atlas, 1990.

_____. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Direito de reunião pacífica na Constituição Federal**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 61, v. 15, 2007.

FUX, Luiz. **O direito de reunião na Constituição Federal de 1988**. In BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição de 1988 na visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: edição comemorativa. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2013.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade**. In MARICATO, Ermínia (Coord.). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito Administrativo de Espetáculo.** Fórum Administrativo Direito Público. Belo Horizonte, ano 9, n 100 p. 150-152. jun. 2009

LIMA, Venício A. de. **Mídia, rebeldia urbana e crise de representação.** In MARICATO, Ermínia (Coord.). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MAIOR, Jorge Luiz Solto. **A vez do direito social e da descriminalização dos movimentos sociais**. In MARICATO, Ermínia (Coord.). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed atual por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. Malheiros: São Paulo, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional.** São Paulo: Malheiros, 1992.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **A teoria das restrições dos direitos fundamentais**. Revista de direito constitucional e internacional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, Ano 17, n. 69, out-dez/2009.

MOREIRA, Egon Bockmann. **O Direito Administrativo da Economia e a Atividade Interventiva do Estado Brasileiro** in: OSÓRIO, Fábio Medina e SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord). Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lummen Juris, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. atual e ampla Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Um Fundamento do Regime Administrativo Brasileiro: O Princípio da Prossecução do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MOVIMENTO Passe Livre – São Paulo. **Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo**. In MARICATO, Ermínia (Coord.). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

NEGREIROS, Teresa. **Dicotomia público-privado frente ao problema de colisão de princípios** in TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A Constitucionalidade do Direito Administrativo: O Princípio da Juridicidade, a Releitura da Legalidade Administrativa e a Legitimidade das Agências Reguladoras**. Lumen Juris, 2009.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

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, São Paulo, Recife: Renovar, 2006.

PEREIRA, José Matias. **Manifestações sociais e os cinco pactos nacionais propostos pelo governo. Desdobramentos democráticos para o Brasil**. Consulex Revista Jurídica. Brasília: Consulex, Ano XVII, n. 396, jul. de 2013.

PESCHANSKI, João Alexandre. **O transporte público gratuito, uma utopia real. In: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** Ermínia Maricato. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

PINHEIRO, Armando Castelar. **A revolta dos centavos**. Consulex Revista Jurídica. Brasília: Consulex, Ano XVII, n. 396, jul. de 2013.

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. in SARMENTO, Daniel (Org). Interesses Públicos vs. Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. **Como a Sociedade Financia o Estado para a Implementação dos Direitos Humanos no Brasil** in: SCAFF, Fernando Facury (org). Constitucionalismo, tributação e direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais**. Revista de Estudos Criminais, Ano 4, n. 13, 2004.

SECCO, Lincoln. **As jornadas de junho**. In MARICATO, Ermínia (Coord.). Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

TÁCITO, Caio. **Proteção dos Direitos Fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 194, out/dez 1993.

VAINER, Carlos. **Quando a cidade vai às ruas**. In MARICATO, Ermínia (Coord.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VIANA, Silvia. **Será que formulamos mal a pergunta?** In MARICATO, Ermínia (Coord.). Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VIDAL, Jânio Nunes. **A voz das ruas como instrumento de participação política: liberdade de reunião e de manifestação no Estado Democrático de Direito**. In ROCHA, Maria Vital da; CARVALHO, Paulo Rogério Marques de (Coord.). 25 anos da Constituição de 1988: os direitos fundamentais em perspectiva. Fortaleza: Faculdade 7 de Setembro, 2014.