

Grupo de Trabalho Direito de Reunião  
Anteprojeto-Modelo de uma Lei de Reunião  
(*ME VersG*)

# ANTEPROJETO-MODELO DE UMA LEI DE REUNIÃO

Por

Christoph Enders, Wolfgang Hoffmann-Riem,  
Michael Kniesel, Ralf Poscher e Helmuth Schulze-Fielitz,  
com colaboração de Mathias Hong

Tradução, Organização e Prefácio Analítico por  
Leonardo Martins

 Marcial  
Pons

MADRI | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

*Grupo de Trabalho Direito de Reunião*  
*Anteprojeto-Modelo de Uma Lei de Reunião*  
*(ME VersG)*

Christoph Enders, Wolfgang Hoffmann-Riem,  
Michael Kniesel, Ralf Poscher  
e Helmuth Schulze-Fielitz,  
com a colaboração de Mathias Hong

Tradução, Organização e Prefácio Analítico  
Leonardo Martins

Todos os direitos reservados.

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo – Lei 9.610/1998.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

23-165544

Anteprojeto-Modelo de uma Lei de Reunião / Christoph Enders ... [et al.] ;  
colaboração de Mathias Hong ; tradução, organização e prefácio analítico por  
Leonardo Martins. -- Rio de Janeiro : Marcial Pons, 2023.

Outros autores: Wolfgang Hoffmann-Riem, Michael Kniesel, Ralf Poscher,  
Helmuth Schulze-Fielitz.

Bibliografia.

ISBN 978-65-85108-12-6

1. Direito comparado 2. Direito – Teoria 3. Segurança pública 4. Direito  
de reunião I. Enders, Christoph. II. Hoffmann-Riem, Wolfgang. III. Kniesel,  
Michael. IV. Poscher, Ralf. V. Schulze-Fielitz, Helmuth. VI. Hong, Mathias.  
VII. Martins, Leonardo.

---

CDU – 340.5

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Direito comparado 340.5

Eliane de Freitas Leite – Bibliotecária – CRB-8/8415

© Christoph Enders, Wolfgang Hoffmann-Riem, Michael Kniesel, Ralf Poscher  
e Helmuth Schulze-Fielitz, com a colaboração de Mathias Hong  
Tradução, Organização e Prefácio Analítico por Leonardo Martins

© MARCIAL PONS BRASIL LTDA.

[www.marcialpons.com.br](http://www.marcialpons.com.br)

Impresso no Brasil

## Sumário geral

ABREVIACÕES.....	13
PECULIARIDADES DAS FORMAS UTILIZADAS DE CITAÇÃO DE DISPOSITIVOS NORMATIVOS .....	19
AGRADECIMENTOS .....	23

### **Prefácio Analítico:**

Dos pressupostos do direito alemão de reunião  
e de sua possível introdução no Brasil

I. INTRODUÇÃO SISTEMÁTICA AO DIREITO OBJETIVO DE REUNIÃO À LUZ DO DIREITO COMPARADO ALEMÃO .....	29
1. Direito de reunião como direito especial de segurança pública e administrativo .....	29
2. Parâmetro constitucional do Art. 8 GG.....	33
a) Área de proteção do Art. 8 I GG.....	35
aa) Definição do âmbito da vida social.....	36
bb) Delimitação negativa da área de proteção: exclusão de reuniões não pacíficas e “armadas” .....	41
(1) Relevância jurídico-dogmática.....	41
(2) Condição apriorística da ausência de “armas” .....	42

(3) Condição apriorística do “caráter pacífico” da “reunião” .....	43
(4) Problema especial do emprego de suposta “violência psicológica”: da proteção de bloqueios por pessoas sentadas .....	45
cc) Alcance do direito fundamental .....	47
dd) Área de proteção subjetiva ou titularidade do direito fundamental .....	52
(1) Titularidade restrita a cidadãos alemães .....	52
(2) Capacidade .....	54
(3) Direito exercido por pessoa jurídica de direito privado .....	54
(4) Liberdade interna de reunião .....	54
b) Típicas intervenções estatais na área de proteção do Art. 8 I GG .....	54
c) Justificação constitucional das intervenções estatais.....	57
aa) Limites constitucionais à liberdade de reunião .....	57
(1) Reserva legal qualificada (aplicável apenas a reuniões “ao ar livre”) do Art. 8 II GG.....	58
(2) Reserva legal qualificada (reuniões de militares) do Art. 17a I GG? .....	59
(3) Direito constitucional colidente como limite de reuniões realizadas em locais fechados .....	60
bb) Constitucionalidade material da aplicação dos limites ....	61
(1) Proporcionalidade das bases legais da intervenção .	62
(2) Proporcionalidade de medidas administrativas e de sua revisão judicial .....	63
(3) Proibição da obrigação de notificação e a liberdade independente de permissão .....	66
3. Configuração legislativa do direito fundamental .....	67
a) Conceito e formas de reunião .....	69

b) Partes envolvidas na reunião .....	71
aa) Organizador .....	72
bb) Dirigente .....	72
cc) Participante .....	73
c) Sujeitos de direito .....	74
d) Notificação do órgão competente de segurança pública .....	74
aa) Dever de notificar o órgão estatal competente e sua constitucionalidade .....	74
bb) Procedimento .....	78
e) Cooperação entre órgãos estatais/polícia e organizador .....	79
f) Proibições .....	82
4. Atribuições, competências e poderes especiais dos órgãos de reunião.....	85
<b>II. DOGMÁTICA DO DIREITO OBJETIVO DE REUNIÃO, POLÍTICA E INICIATIVA LEGISLATIVAS NO QUADRO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL.....</b>	<b>89</b>
1. Pressupostos normativos: interpretação do parâmetro do art. 5º, XVI CF.....	89
a) Interpretação literal-gramatical .....	89
aa) Titularidade .....	89
bb) “Pacíficamente, sem armas” .....	90
cc) “Em locais abertos ao público” .....	90
dd) “Independentemente de autorização” .....	91
ee) “Desde que não frustrem outra reunião convocada para o mesmo local” .....	92
ff) “Sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente” .....	92
b) Interpretação sistemática ou contextual.....	92
aa) Exclusão a priori de reuniões não pacíficas e “com armas” .....	92
bb) Fronteira do sentido da palavra .....	93

cc) Reservas legais implícitas: não frustração “de outra reunião”, “prévio aviso” e direito constitucional colidente...	95
c) Ambivalência de uma lei de reunião: configuração e limite da liberdade de reunião.....	96
2. Pressupostos político-legislativos.....	97
a) Argumentos contrário à necessidade/conveniência político-legislativa de uma lei de reunião no Brasil .....	97
b) Debate e refutação dos argumentos contrários .....	98
3. Iniciativa legislativa e conveniência de emenda constitucional .....	100
III. CONCLUSÃO .....	104
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA NO PREFÁCIO.....	107

## **Anteprojeto-Modelo de uma Lei de Reunião** *(ME-VersG)*

Introdução .....	117
------------------	-----

### **Texto da Lei**

#### Panorama

I. Disposições gerais .....	125
II. Reuniões ao ar livre .....	127
III. Reuniões em espaços fechados .....	132
IV. Delitos penais, delitos administrativos, confisco, custas, indenização e compensação de dano .....	135
V. Disposições finais .....	137

### **Texto da Lei com Fundamentações**

I. Disposições gerais .....	139
§ 1 Liberdade de reunião .....	139
§ 2 Conceito de reunião pública .....	141
§ 3 Tarefa de proteção e cooperação .....	144
§ 4 Organização de uma reunião .....	148
§ 5 Direção da reunião .....	150

§ 6 Poderes da direção de reunião.....	153
§ 7 Proibição de perturbação .....	155
§ 8 Proibição de armas .....	157
§ 9 Aplicabilidade do direito policial.....	159
II. Reuniões ao ar livre .....	163
§ 10 Anúncio .....	163
§ 11 Isenção de permissão .....	167
§ 12 Direitos de recusa pelo órgão competente .....	170
§ 13 Restrições, proibição, dissolução .....	171
§ 14 Proibição de participação ou presença e exclusão de pessoas .....	178
§ 15 Postos de controle .....	179
§ 16 Captações e registros de imagem e som.....	182
§ 17 Proibição do uso de máscara e de equipamentos de proteção .....	188
§ 18 Proibição de militância .....	192
§ 19 Lugares e datas simbólicos .....	194
§ 20 Proteção do Parlamento Estadual.....	198
§ 21 Áreas de tráfego público em propriedade privada.....	201
III. Reuniões em espaços fechados.....	208
§ 22 Convite .....	208
§ 23 Restrições, proibição, dissolução .....	210
§ 24 Proibição de participação ou presença e exclusão de pessoas .....	216
§ 25 Postos de controle .....	217
§ 26 Captações e registros de imagem e som.....	218
IV. Delitos penais, delitos administrativos, confisco, custas, indenização e compensação de dano .....	222
§ 27 Delitos penais .....	222
§ 28 Delitos administrativos .....	224
§ 29 Confisco.....	231



§ 30 Custas.....	231
§ 31 Indenização e compensação por danos.....	233
V. Disposições finais .....	234
§ 32 Restrição a direitos fundamentais.....	234
Résumés dos componentes do Grupo de Trabalho Direito de Reunião / do Colaborador e do Tradutor/Organizador da edição em língua portuguesa	237



## ABREVIACES

### A.

#### Leis e Anteprojetos de Leis de Reunião

BayVersG	<i>Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421), zuletzt gendert durch § 1 des Gesetzes vom 22.4.2010 (GVBl. S. 190) – Lei de Reunião de Bayern, de 22 de julho de 2008, pela última vez derogada mediante o § 1 da Lei de 22.04.2010 (GVBl., p. 190)</i>
BVersG	<i>Versammlungsgesetz (des Bundes) – Lei de Reunião (da União) / Lei Federal de Reunião</i>
LVersG-E-BW	<i>Gesetzentwurf der Landesregierung (Stand 24.07.2008), Gesetz zur Regelung von Versammlungen in Baden-Württemberg, Artikel 1: Versammlungsgesetz für Baden-Württemberg (Landesversammlungsgesetz – LVersG) – Anteprojeto de Lei do Governo Estadual (atualiz. 24.07.2008), Lei de Regulamentao de Reunies em Baden-Württemberg, Artigo 1: Lei de Reunio para Baden-Württemberg (Lei Estadual de Reunio – LVersG)</i>
NVersG-E	<i>Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts, Artikel 1: Niederschsisches Versammlungsgesetz (NVersG), Nds. II-Drs. 16/2075 v. 12.01.2010 – Anteprojeto de Lei da Bancada do CDU e da Bancada do FDP, Lei da Nova Regulamentao do Direito de Reunião, Artigo 1: Lei de Reunião de Niedersachsen (NVersG), Nds. II-Drs. 16/2075, de 12.01.2010</i>

SächsVersG	<i>Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Versammlungsgesetz – SächsVersG) v. 20.7.2070 (GVBl S. 3) – Lei de Reuniões e Cortejos no Estado Livre de Sachsen (Lei de Reunião de Sachsen – SächsVersG), de 20.07.2070 (GVBl. S. 3)</i>
VersammlG LSA	<i>Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (Landesversammlungsgesetz – VersammlG LSA) v. 03.12.2009 (GVBl. S. 558) – Lei do Estado de Sachsen-Anhalt de Reuniões e Cortejos (Lei Estadual de Reunião – VersammlG LSA)</i>
VersG-E-BL	<i>Entwurf eines Versammlungsgesetzes, Bund-Länder-Arbeitsgruppe – Anteprojeto de uma Lei de Reunião, Grupo de Trabalho União-Estados</i>
VersG-E-GdP	<i>Mustergesetzentwurf der Gewerkschaft der Polizei für ein Versammlungsgesetz (Stand 29.06. 2009), <a href="http://www.gdp.de/gdp/gdpber.nsf/id/DE-GdP_legt_Musterentwurf_fuer_einheitliches_Versammlungsgesetz_vor?open&amp;Highlight=versammlungsgesetz_vor">http://www.gdp.de/gdp/gdpber.nsf/id/DE-GdP_legt_Musterentwurf_fuer_einheitliches_Versammlungsgesetz_vor?open&amp;Highlight=versammlungsgesetz_vor</a> (zuletzt abgerufen am 20. Juli 2010) – Anteprojeto-Modelo do Sindicato da Polícia de uma Lei de Reunião (atualiz. 29.06.2009), <a href="http://www.gdp.de/gdp/gdpber.nsf/id/DE-GdP_legt_Musterentwurf_fuer_einheitliches_Versammlungsgesetz_vor?open&amp;Highlight=versammlungsgesetz_vor?open&amp;Highlight=versammlungsgesetz_vor">http://www.gdp.de/gdp/gdpber.nsf/id/DE-GdP_legt_Musterentwurf_fuer_einheitliches_Versammlungsgesetz_vor?open&amp;Highlight=versammlungsgesetz_vor?open&amp;Highlight=versammlungsgesetz_vor</a> (último acesso: 20 de julho de 2010)</i>

## B.

### Demais Abreviações

➔	Símbolo utilizado no prefácio analítico para remissões internas aos dispositivos (§§) do anteprojeto-modelo comentados pelos autores
art.	artigo
atualiz.	atualizada (até)
BayObLG	<i>Bayerisches Oberlandesgericht</i> – Tribunal Superior Administrativo de Bayern
BefBezG	<i>Befriedete Bezirke-Gesetz</i> – Lei de Proteção dos Distritos de Órgãos Constitucionais
BGB	Bundesgesetzbuch – Código Civil

BGBI.	<i>Bundesgesetzblatt</i> – Diário Oficial de Leis Federais
BGH	<i>Bundesgerichtshof</i> – Corte Federal de Justiça
BImSchG	<i>Bundesimmissionsschutzgesetz</i> – Lei de Proteção contra Emissões de Gases
BPolIG	<i>Bundespolizeigesetz, Gesetz über die Bundespolizei</i> – Lei [Orgânica] da Polícia Federal
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i> – Tribunal Constitucional Federal
BVerfG [K]	<i>Bundesverfassungsgericht [Kammerentscheidung]</i> – Decisão de Câmara do Tribunal Constitucional Federal (composta de 3 juízes/as)
BVerfGE	<i>Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen / Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung</i> – Decisões do Tribunal Constitucional Federal, coletânea oficial publicada pela editora Mohr Siebeck desde 1951 [seguem: n. vol., n. p. inicial]
BVerfGG	<i>Bundesverfassungsgerichtsgesetz</i> – Lei do Tribunal Constitucional Federal
BVerfGK	<i>Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung</i> – Decisões de câmara do Tribunal Constitucional Federal (composta por três juízes), coletânea oficial [seguem: n. vol., n. p. inicial]
BVerwG	<i>Bundesverwaltungsgericht</i> – Tribunal Administrativo Federal
BVerwGE	<i>Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen / Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung</i> – Decisões do Tribunal Administrativo Federal, coletânea oficial, <i>amtliche Sammlung</i> [seguem: n. vol., n. p. inicial]
BvQ	Código de tipo de procedimento perante o Tribunal Constitucional Federal que antecede o número dos autos, no caso: <i>Verfahren über einstweilige Anordnungen nach § 32 BVerfGG</i> – Processo (Cautelar) das Ordens Liminares nos termos do § 32 BVerfGG [o número 1 ou 2 que antecedem a sigla referem-se ao Primeiro ou ao Segundo Senado [Grande Turma] do Tribunal responsável pela decisão]
BvR	Código de tipo de procedimento perante o Tribunal Constitucional Federal que antecede o número dos autos, no caso: <i>Verfahren über Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 I, n. 4a sowie über Kommunalverfassungsbeschwerden nach Art. 93 I, n. 4b GG</i> – Processo das Reclamações Constitucionais segundo

o Art. 93 I, n. 4a bem como das Reclamações Constitucionais Municipais segundo Art. 93 I, n. 4b GG [o número 1 ou 2 que antecedem a sigla referem-se ao Primeiro ou ao Segundo Senado [Grande Turma] do Tribunal responsável pela decisão]

Cap.	Capítulo
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
Corp.	<i>Corporation</i>
DÖV	<i>Die Öffentliche Verwaltung</i> – “A Administração Pública”: Periódico técnico-jurídico
Drs.	<i>Drucksachen</i> – Materiais impressos/publicados pelos Parla-mentos Estaduais
EGStGB	<i>Einführungsgesetz in das Strafgesetzbuch</i> – Lei de Introdução ao Código Penal
GG	<i>Grundgesetz</i> – “Lei Fundamental” = Constituição da República Federal da Alemanha promulgada em 23.05.1949
GVBl.	<i>Gesetz- und Verordnungsblatt</i> – Diário de Leis e Decretos (Veículo oficial de publicação de Leis e Decretos)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Jura	<i>Jura</i> – “Jura”: Periódico técnico-jurídico com foco no ensino do direito
JURIS	<i>JURIS</i> – “JURIS”: Sistema digital de consulta à literatura, jurisprudência e materiais jurídicos de interesse
JZ	<i>JuristenZeitung</i> – Jornal dos Juristas: Periódico técnico-jurídico de periodicidade quinzenal
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018)
LLC	<i>Limited Liability Company</i> – Sociedade de responsabilidade limitada
LT-Drs.	<i>Landestag-Drucksachen</i> – Materiais impressos publicados pelo Parlamento Estadual de [...]
n.	número [...]
n. rod.	nota de rodapé número [...]
Nds. LT	<i>Niedersächsischer Landtag</i> – Parlamento Estadual de Nieder-sachen
NJW	<i>Neue Juristische Wochenschrift</i> – “Nova Revista Semanal Jurídica”: periódico técnico-jurídico de periodicidade semanal

NVwZ	<i>Neue Verwaltungszeitschrift</i> – “Nova Revista da Administração”: periódico técnico-jurídico de periodicidade semanal
NVwZ-RR	<i>Neue Verwaltungszeitschrift-Rechtsprechung-Report</i> – “Repositório de Jurisprudência da Nova Revista da Administração”: periódico técnico-jurídico de periodicidade semanal
org.	organizador(a/s/es)
OVG	<i>Oberverwaltungsgericht</i> – Tribunal Superior Administrativo de [...]
OWiG	<i>Gesetz über Ordnungswidrigkeiten</i> – Lei de Delitos Administrativos
p.	página(s) número(s)
PartG	<i>Parteiengesetz</i> – Lei dos Partidos Políticos
PolG NW	<i>Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen</i> – Lei de Polícia do Estado-membro de Nordrhein-Westfalen
S.	Seite – página
s.	e seguinte (após número da página inicial)
ss.	e seguintes (após número da página inicial)
StGB	<i>Strafgesetzbuch</i> – Código Penal
StPO	<i>Strafprozessordnung</i> – Código de Processo Penal
U. S.	<i>United States</i> – Coletânea da jurisprudência da <i>U. S. Supreme Court</i>
v.	<i>versus</i>
v.	<i>von</i> – de (preposição)
VereinsG	<i>Vereinsgesetz</i> – Lei de Associações
VG	<i>Verwaltungsgericht</i> – Tribunal / juízo de primeira instância administrativo de [...]
VGH	<i>Verwaltungsgerichtshof</i> – Corte Administrativa de [...]
vol.	volume
VwGO	<i>Verwaltungsgerichtsordnung</i> – Código da Organização Judiciária Administrativa
VwVfG	<i>Verwaltungsverfahrensgesetz</i> – Lei de Processo Administrativo
WaffG	<i>Waffengesetz</i> – Lei de Controle de Armas





# PECULIARIDADES DAS FORMAS UTILIZADAS DE CITAÇÃO DE DISPOSITIVOS NORMATIVOS<sup>1</sup>

## 1. Modos de citação de dispositivos normativos constitucionais e legais traduzidos

Os dispositivos da *Grundgesetz* (“Lei Fundamental”, alcunha historicamente consolidada da Constituição alemã) e das leis citadas na presente obra seguiram a forma de citação usada na literatura jurídica especializada e jurisprudência alemãs, segundo o modelo adotado nos seguintes exemplos:

- **Art. 14 III 2 GG** = Artikel 14 Absatz 3 Satz 2 *Grundgesetz* (ou: Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG): artigo 14, parágrafo 3, período 2 da *Grundgesetz*
- **Art. 5 I 1, 2. Halbsatz GG** = Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 2. Halbsatz *Grundgesetz* (ou: Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. HbS. GG): artigo 5, parágrafo 3, período 2, 2. subperíodo da *Grundgesetz*.<sup>2</sup>

1. Levemente adaptado do original publicado em: Martins, Leonardo. Tribunal Constitucional Federal Alemão. Decisões anotadas de direito fundamental. Vol. 1: dignidade humana, livre desenvolvimento da personalidade, direito à vida e à integridade física, igualdade. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016, p. 21 s.

2. A título de esclarecimento da central preocupação com a precisão da citação, no caso, do parâmetro do exame de constitucionalidade de dado objeto normativo infraconstitucional: no Art. 5 I 1 GG, foram outorgados dois direitos fundamentais autônomos. Segundo seu teor: “Todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento por via oral, por escrito e por imagem, **bem como de informar-se, sem impedimentos, em fontes de acesso geral**” (grifo do autor). O direito fundamental à liberdade de informação foi outorgado no segundo subperíodo “[...] bem como de informar-se, sem impedimentos, em fontes de acesso geral”, destacado acima em negrito.

- **Art. 93 I Nr. 4a GG** = Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4a *Grundgesetz* (ou: Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG): artigo 93, parágrafo 1, número 4a da *Grundgesetz*
- **§ 30 II 2 BVerfGG** = § 30 Absatz 2 Satz 2 BVerfGG (ou: § 30 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG): § 30, parágrafo 2, período 2 da BVerfGG

## 2. Padrão oficial dos textos normativos

No corpo dos textos normativos, no caso da *Grundgesetz*, a versão traduzida recebe o seguinte formato:

a) Após a expressão “Artigo” (*Artikel*) e seu respectivo número (algarismo arábico, ordem cardinal) coloca-se entre parêntesis o título do dispositivo indicador de seu objeto.

b) Como primeira subunidade normativa, o parágrafo é classificado por algarismos arábicos em ordem cardinal entre parêntesis antes de seu início.

c) Os períodos como seguintes subunidades normativas são classificados por algarismos arábicos em ordem cardinal sobrescritos antes do seu início (imediatamente antes da primeira letra necessariamente maiúscula do período). Em se tratando de parágrafo com único período, o algarismo arábico não deve ser colocado.

### Exemplo:

Artigo 1 (Dignidade da pessoa humana)

(1) <sup>1</sup>A dignidade da pessoa humana é intocável. <sup>2</sup>Observá-la e protegê-la é obrigação de todos os poderes estatais.

(2) ...

(3) Os direitos fundamentais a seguir vinculam, como direito imediatamente aplicável, os poderes legislativo, executivo e judiciário.

d) Tanto em dispositivos constitucionais, cuja unidade mais abrangente é o artigo (ao lado de tratados internacionais e poucas outras leis), quanto em dispositivos legais e infralegais, cuja unidade mais abrangente é o símbolo “§” (*Paragraph*), pode haver, além dos parágrafos no sentido linguístico-semântico e dos períodos e subperíodos, mais subdivisões indicativas de elencos, especialmente números (*Nummer: Nr.*) ou letras.

O dever específico de observância e proteção da dignidade humana tem fundamento no art. 1 I 2 GG (ou, ainda, em alemão, é usual a abreviação: Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG), ao passo que o vínculo do Judiciário a todos os direitos fundamentais tem fundamento no Art. 1 III GG (ou Art. 1 Abs. 3 GG).

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, de todas e todos, agradeço ao Prof. Dr. *Ralf Poscher*, membro do Grupo de Trabalho “Direito de Reunião” que, ao lado dos demais coautores da obra ora apresentada, inédita no vernáculo, encampou o ambicioso e, ao cabo, muito bem-sucedido projeto de redação de um Anteprojeto-Modelo de uma Lei de Reunião.

Agradeço-lhe, primeiro, por ter sugerido e confiado a mim a desafiadora tarefa da tradução acompanhada de um prefácio analítico para uma introdução do leitor lusófono no direito de reunião alemão. Igualmente, agradeço-lhe por ter intermediado os contatos para a permissão da tradução pelos demais autores, Prof. Dr. C. *Enders*, Prof. Dr. W. *Hoffmann-Riem*, Dr. Michael *Kniesel* e Prof. Dr. *Schulze-Fielitz*, todos a quem estendo meus sinceros agradecimentos.

No entanto, devido é um especial agradecimento ao Prof. *Ralf Poscher* não somente por isso. Agradeço-lhe muito pelo convite para passar parte de minha última missão pós-doutoral junto ao Departamento de Direito Público do *Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht (MPI for the Study of Crime, Security and Law)*, do qual ele é o diretor, na muito aprazível cidade de Freiburg. A espetacular estrutura oferecida por aquela instituição a todos os seus convidados, sua atmosfera cosmopolita e a tranquilidade ímpar lá encontradas e experienciadas contribuíram sobremaneira para a execução de meu projeto científico do qual essa publicação, notadamente seu prefácio analítico, participa como um de seus resultados parciais.

Ademais, agradeço-lhe, igualmente, por sua muito generosa interlocução, não apenas a respeito do direito de segurança pública alemão, do qual o direito de reunião é um capítulo específico como veremos na presente obra, mas também a respeito de complexas figuras da teoria e da dogmática dos direitos fundamentais.

Cronologicamente pensando, o Professor *Poscher* é hoje, depois do nosso mestre comum, Prof. *Bernhard Schlink*, um dos meus maiores exemplos de cientista do direito constitucional em todo o mundo e modelo de conduta ético-profissional. Sinto-me muito privilegiado de contar com a referida interlocução.

Outros dois colegas, do mesmo modo inteligentes e profundamente devotados, vocacionados ao árduo ofício da pesquisa científica do Direito, contribuíram mais ou menos diretamente para o êxito da empreitada. Ambos abriram as portas de suas instituições para que eu aprofundasse os estudos utilizados na tradução e no prefácio analítico:

O Prof. Dr. *Dimitri Dimoulis*, da *Escola de Direito de São Paulo*, da *Fundação Getúlio Vargas* (EDSP-FGV), apoiou todo o projeto de 12 meses de duração desde sua fase preliminar, quando dos seus primeiros esboços e da configuração do projeto apresentado ao programa de fomento à pesquisa de *alumni* da *Alexander von Humboldt-Stiftung*. Estendo meu agradecimento por seu intermédio a todas e a todos do *Núcleo de Justiça Constitucional*, “teto” institucional na EDSP-FGV que abarcou quase 9 dos 12 meses de minha licença de pós-doutorado. No mais, o Prof. *Dimoulis* sempre me deu a honra de contar com sua real e leal amizade que vem sendo desenvolvida há quase um quarto de século. É uma amizade que repercutiu em frutos acadêmicos: a ideia que viria a ser depois de anos concretizada, de escrever um livro sobre a teoria geral dos direitos fundamentais, hoje em 9<sup>a</sup>. para 10<sup>a</sup>. edição, “pulou no trapézio” que temos “em nosso cérebro”, parafraseando o grande Machado de Assis, naquela virada de 1999 para o ano 2000.

No mesmo quesito, tributo meus profundos agradecimentos ao Prof. Dr. *Luís Greco*, LL.M., catedrático de direito penal e processual penal na Faculdade de Direito da *Humboldt-Universität zu Berlin*, cuja excelência acadêmico-científica, portanto, dispensa quaisquer comentários e ao seu assistente científico, o Dr. *Alaor Leite*. Ambos acompanharam a composição do projeto e reservaram generosa parcela de suas concorridas agendas para um profícuo diálogo não apenas sobre o projeto, mas sobre o diálogo jurídico-cultural-institucional entre Brasil e Alemanha. Durante minha breve estadia em Berlin, o Prof. *Greco* disponibilizou os recursos de sua cátedra, intensamente visitada por pesquisadores de todo o mundo. Lamento, contudo, somente que a estadia em Berlin tenha coincidido com o falecimento de meu pai que tanto me abalou psicologicamente, tendo repercutido negativamente no que seria o aproveitamento ideal da intencionada interlocução interdisciplinar (Direito Constitucional – Direito Processual Penal).

\* \* \*

Como retro mencionado, o extenso “*Prefácio analítico: Do pressuposto direito de reunião alemão e de sua possível introdução no Brasil*” visa a in-

trouzer o leitor lusófono no complexo direito de segurança pública alemão, com ênfase em seu especial capítulo consubstanciado no direito (objetivo) de reunião. A conclusão dessa parte da obra de minha responsabilidade exclusiva não teria sido possível sem o generoso fomento de minha estadia por três meses na *Humboldt-Universität zu Berlin* e do *Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht* prestado pela *Alexander von Humboldt-Stiftung*. Destarte, agradeço à *Fundação Alexander von Humboldt* e as suas muito competentes e extremamente solícitas interlocutoras: Dr. *Frauke Bode*, *Johanna Zillner*, *Christiane Wasmann* e *Britta Debus*. Agradeço-lhes e ao Dr. *Steffen Mehlich* também pelo solidário apoio moral no doloroso evento de falecimento de meu pai ocorrido em setembro passado.

\* \* \*

No mais, correndo o risco de ser injusto por falha de memória, tributo meus profundos agradecimentos por conversas e leituras de partes do projeto em alemão ou do presente manuscrito à *Mariana Bigelli de Carvalho*, LL.M.; *Rafael Dalla Barba*; Dr. *Pedro Oliveira Alves*; *Irma Klünker*; *Markus Busch*, LL.M. e *Martin Kader*. Despiciendo lembrar que as falhas e insuficiências são de minha integral responsabilidade.

Meu colega e amigo, Prof. Dr. *Lucas de Laurentiis* (coordenador do PPGD-PUCC), sempre foi aberto ao diálogo acadêmico e muito me apoiou nos momentos mais difíceis. Muito obrigado, caríssimo! Pelo mesmo motivo, estendo meus agradecimentos ao MSc. *Felipe G. Ferreira*.

\* \* \*

Por fim, todos os investimentos e esforços que contaram com as imprescindíveis contribuições relatadas não teriam valido a pena não fosse a confiança depositada em minha produção acadêmico-científica por meu editor. Assim, à *Editora Marcial Pons*, especialmente na pessoa de seu editor-chefe jurídico, Dr. *Marcelo Porciuncula*, parceiro de vários projetos editoriais, sentindo-me sincera e profundamente honrado por sua confiança, meu mais efusivo agradecimento!

Natal-RN, 20 de junho de 2023

**LEONARDO MARTINS**



PREFÁCIO ANALÍTICO:

**DOS PRESSUPOSTOS  
DO DIREITO ALEMÃO DE REUNIÃO  
E DE SUA POSSÍVEL INTRODUÇÃO NO BRASIL\***

O presente Anteprojeto-Modelo de (ou para) uma Lei de Reunião foi originalmente apresentado em língua alemã por cinco dos maiores especialistas alemães em direito de segurança pública no segundo semestre de 2010.

O direito (objetivo) de reunião é um capítulo especial do direito de segurança pública. Carece, destarte, de normas diferenciadas que cumpram um imprescindível pré-requisito constitucional: sua compatibilidade jurídico-material com o direito fundamental à liberdade de reunião que foi outorgado na Constituição alemã, a *Grundgesetz*,<sup>3</sup> em seu Art. 8 I GG. Concomitantemente, deve levar-se em consideração sistemática o limite constitucionalmente previsto ao mencionado direito fundamental, qual seja, a reserva legal em prol da regulamentação de reuniões realizadas “ao ar livre” na acepção do Art. 8 II GG. Isso ocorre apesar de tal limite constitucionalmente previsto não implicar um mandato legislativo objetivo, mas tão somente uma autorização para intervenções legislativas na área de proteção do direito fundamental em tela. Desse modo, essa reserva legal abre uma *oportunidade* ao legislador que *não* se traduz em um *dever de legislar*.

\* Resultado parcial das pesquisas desenvolvidas na etapa alemã, fomentada pela Fundação Alexander von Humboldt, de meu estágio pós-doutoral (mar./2022 a fev./2023), junto à Humboldt-Universität zu Berlin e ao Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht (Freiburg). Reitero aqui meus agradecimentos, retro extensivamente exarados, à Fundação Alexander von Humboldt e aos anfitriões, Prof. Dr. iur. Luis Greco, LL.M. e Prof. Dr. iur. Ralf Poscher.

3. A seguir sempre assim denominada e mediante a sigla “GG”.

Como seus autores esclarecem na introdução do livro, o ensejo do anteprojeto-modelo foram as alterações das competências de iniciativa legislativa realizadas na reforma constitucional federativa de 2006: legislar sobre direito de reunião passou da competência da União para a dos Estados federados. A peculiaridade é a que a vigente Lei Federal de Reunião continua e continuará vigente nos Estados que ainda não fizeram – ou enquanto eles não fizerem – uso da nova competência de iniciativa legislativa.

Nos doze anos desde sua publicação, o anteprojeto-modelo cumpriu uma função de orientação da política legislativa, da jurisprudência e da literatura especializada. Tornou-se uma ferramenta de fato utilizada por 7 dos 16 legisladores estaduais<sup>4</sup> que fizeram uso da nova competência constitucional. Diante do ineditismo de sua proposta no âmbito específico do direito de reunião, havendo precursores no âmbito do direito de segurança pública que sempre fora da competência do legislador estadual, o modelo foi bem recepcionado pela literatura especializada.<sup>5</sup>

Um anteprojeto-modelo dessa magnitude interessa muito aos sistemas político e jurídico brasileiros por diversas razões. Entre elas, a título preliminar, destaquem-se as seguintes três *categorias* de razões:

Primeiro, vêm à pauta razões de ordem justeórica. Com especial gravidade no âmbito do conceito de liberdade ínsito às normas definidoras de direitos

4. Até o fechamento da presente edição, além da lei federal [“Lei (Federal) de Reuniões e Cortejos” (abrev./sigla: *VersammlG* ou *VersG* ou *BVersG*, a seguir apenas “Lei de Reunião”) de 24 de julho de 1953, na redação publicada em 15 de novembro de 1978 (BGBl. I, p. 1789), por último derogada pelo Art. 6 da Lei de 30 de novembro de 2020 (BGBl. I, p. 2600)], há sete leis estaduais vigentes na República Federal da Alemanha. São elas (acompanhadas de suas usuais siglas oficiais) em ordem alfabética dos nomes dos Estados federados: Lei de Reunião de *Bayern* (*BayVersG*) de 22 de julho de 2008 (GVBl., p. 421, BayRS 2180-4-I), por último derogada pelo § 4 da Lei de 23 de julho de 2021 (GVBl., p. 418); Lei da Liberdade de Reunião de *Berlin* (*VersFG BE*) de 23 de fevereiro de 2021; Lei de Reunião de *Niedersachsen* (*NVersG*) de 7 de outubro de 2010 (Nds. GVBl. p. 465, 532 – VORIS 21031 –), por último derogada pelo Art. 2 da Lei de 20 de maio de 2019 (Nds. GVBl. p. 88); Lei de Reunião do Estado de *Nordrhein-Westfalen* (*VersG NRW*) de 17 de dezembro de 2021, em vigor desde 7 de janeiro de 2022 (GV. NRW. 2022, p. 2); Lei de Reuniões e Cortejos no Estado Livre de *Sachsen* (*SächsVersG*) de 25 de janeiro de 2012, por último derogada pelo Art. 7 da Lei de 11 de maio de 2019 (*SächsGVBl.*, p. 358); Lei do Estado de *Sachsen-Anhalt* sobre Reuniões e Cortejos (*VersammlG LSA*) de 3 de dezembro de 2009 e a Lei de Reunião para o Estado de *Schleswig-Holstein* (*VersFG SH*) de 18 de junho de 2015.

5. A primeira iniciativa de criar um modelo para os legisladores no direito de segurança pública ocorreu em 1976. Iniciativa pioneira que viria a sofrer concorrência de um modelo alternativo, em 1979, foi complementada em 1986, após a decisão paradigmática do TCF de 1983, publicada em BVerfGE 65, 1 (*Volkszählungsurteil*), devido ao impacto da referida decisão. Cf. a descrição desse desenvolvimento por Thiel (2023: 25 s.). Por sua vez, no âmbito do direito específico de reunião, o prefaciado modelo é inédito e único. Dos sete Estados federados mencionados na nota anterior, *Berlin* fez recentemente (2021) uso apenas parcial da competência. Entre os seis restantes, especialmente os legisladores de *Niedersachsen* e *Schleswig-Holstein* importaram para a composição de seu novo marco legal, em larga medida, os dispositivos do anteprojeto-modelo em apreço. A lei estadual mais recentemente promulgada, de *Nordrhein-Westfalen*, que entrou em vigor em 07.01.2022, com muito pontuais intervenções redacionais e acréscimo de três dispositivos finais, praticamente adotou em sua totalidade o prefaciado anteprojeto-modelo. Cf. as referências trazidas por Kniesel e Poscher (2021: 1544).



fundamentais, notam-se uma crescente, ou ao menos, persistente confusão e uma dificuldade de entender-se a relação do alcance de uma liberdade, tal qual positivada na Constituição Federal, com as razões constitucionais de sua *restringibilidade* e as exigências e critérios jurídico-constitucionais endereçados a ela. Intervenções estatais, a começar pelas legislativas, não implicam *per se* violação da norma jusfundamental que é sabidamente dotada de supremacia normativa. Ao contrário, muitas vezes é a lei que traça limites, de um lado, mas também protege o exercício do direito fundamental diante de agressões por outros titulares do mesmo direito fundamental ou de outros direitos fundamentais, de outro.<sup>6</sup> Tem-se, nesse contexto, potenciais direitos colidentes situados no mesmo nível hierárquico. Imposição de *limites* ou *configuração normativa* da própria liberdade são duas possibilidades em frente às quais sempre estará o legislador, cômico de suas atribuições constitucionais, que são lastreadas no sistema jurídico-constitucional.<sup>7</sup>

No mais, todas as tentativas de se estabelecer um sistema axiológico hierarquizado dos direitos fundamentais de liberdade fracassaram.<sup>8</sup> Por isso, as abordagens que insistem nessa falácia vão de encontro ao propósito-mor de concretizar a Constituição. Trata-se de um equívoco deletério ao desenvolvimento do Estado democrático de direito a ser rigorosamente combatido.

Em segundo lugar, temos razões político-legislativas, especialmente em face da tarefa de estruturação do Estado de direito, que deve ser idôneo a responder aos desafios advindos do convívio social e das dúvidas quanto à interpretação e até à validade de normas com certeza e segurança jurídicas. O propósito aqui é, sobretudo, compatibilizar o exercício da liberdade negativa em pauta com os interesses e os bens jurídicos colidentes, muitos deles de índole constitucional, sem desconstituir seu significado objetivo para a viabilização da formação da opinião e vontade públicas e subsequente informação do processo democrático. Sem dúvida, esse tênue equilíbrio, reduzido a termo em um marco legislativo constitucionalmente compatível, é difícil de ser alcançado. Contudo, trata-se de

6. Por último, com muitas referências à literatura especializada germânica, no vernáculo: Martins (2022-a: 230 ss., 245 ss.). Da literatura germânica, por todos, cf. Kingreen e Poscher (2022-a: 94–101) e, com acento no especial reflexo da ora aludida dicotomia “configuração legal protetiva” / “restrição legal”, no direito objetivo de segurança pública (“direito policial e de ordem”), v. Thiel (2023: 21 s.).

7. É o que acontece também com outros direitos fundamentais de liberdade individual, tais como o da liberdade de associação e da liberdade de radiodifusão, cujas áreas de proteção têm marcas mais ou menos normativas e, por isso, não abrangem tão somente liberdades de condutas ou comportamentos individuais “naturais” – aqueles que não dependem de um sistema de normas para serem exercidos, como no clássico caso das liberdades de expressão da opinião, da arte e da cosmovisão (consciência e crença). Muito mais substancial é a marca normativa de direitos fundamentais a institutos jurídico-privados, notadamente os direitos de propriedade, casamento e sucessões. A respeito, v. em geral: Martins (2019), Martins (2021) e a sistemática síntese do estado da arte por Kingreen e Poscher (2022-c).

8. Por último, com mais referências, cf. Martins (2022-a: 80–83 e 98 s.).

uma dificuldade que não justifica certo ceticismo<sup>9</sup> que impera em face da autorização constitucional, das possibilidades, da conveniência ou até da necessidade de o legislador regulamentar o exercício do direito fundamental à liberdade de reunião tutelado no art. 5º, XVI CF.

Em terceiro lugar, encontram-se razões de natureza jurídico-dogmática. Nessa categoria, está-se diante dos desafios da pesquisa e do ensino de todo um ramo do direito administrativo que é, no Brasil, pouco explorado, ou ainda até mesmo desconhecido como tal, com vistas à sua final concretização jurisprudencial. Como ciência social aplicada e considerando-se seu caráter normativo, o direito pode fornecer respostas cientificamente corretas e tecnicamente claras e viáveis tão somente a partir de marcos legais, em si sistemáticos, a serem interpretados e aplicados à luz dos parâmetros normativos supremos dentro do Estado democrático de direito. Trata-se dos parâmetros depreendidos da Constituição Federal.<sup>10</sup> Somente o resultado do labor dogmático preparará o caminho de concretização normativa a ser trilhado pelos operadores do direito; em especial, pela jurisdição comum e constitucional.

Assim, neste prefácio apresentarei, primeiro (sob **I.**), uma reflexão sobre as delimitações jurídico-dogmáticas entre os ramos do direito administrativo e os seus respectivos exames de constitucionalidade. Os *exames* têm por *objeto* não apenas atos normativos legais e infralegais. Objetos privilegiados dos exames de constitucionalidade podem ser também suas *interpretações e aplicações judiciais* e/ou, anteriormente, aquelas feitas *pela Administração*. Na segunda parte (**II.**), questionam-se os pressupostos normativos e político-legislativos da adoção de tal marco legislativo no direito brasileiro, obviamente a partir dos parâmetros jurídico-constitucionais positivados na Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

9. Representativo dessa tendência de derivarem-se parâmetros decisórios concretos para a Administração, o Judiciário e até os particulares diretamente do texto do art. 5º, XVI CF é, por exemplo, França (2007). Cf. a crítica específica a essa tese da “autoaplicabilidade” do art. 5º, XVI CF defendida pelo citado representativo autor por Martins (2017: 445).

10. Um exemplo de descaminho tomado pela jurisprudência e doutrina jurídicas brasileiras é o esquecimento (ou mesmo ignorância) do princípio da prevalência aplicativa da lei já em sentido material (*Gesetzesanwendungsvorrang*). Seguindo a mesma lógica da regra de prevalência da norma específica diante da genérica consubstanciada no reconhecimento de que não deve haver normas meramente simbólicas ou supérfluas, que seria o caso de normas específicas preteridas na aplicação das genéricas, também o juiz ao decidir está vinculado, antes de a todas aquelas que lhes sejam superiores, às normas imediatamente aplicáveis de acordo com a relação entre os fatos trazidos à sua apreciação e as hipóteses normativas, seu parâmetro decisório por excelência. As normas imediatamente aplicáveis serão, portanto, sempre as de menor grau hierárquico. Apenas então, provocado ou *ex officio*, a depender do sistema jurisdicional constitucional adotado, deverá examinar o ato normativo, uma portaria de Ministério, por exemplo, quanto à sua compatibilidade hierárquico-normativa, primeiro com a lei formal, depois com a Constituição, sem prejuízo de seu vínculo específico aos direitos fundamentais que tornam objetos do controle de constitucionalidade não exclusivamente as normas em si, senão também sua atividade jurisdicional específica de interpretá-las e aplicá-las (à luz dos direitos fundamentais).