

§ 16.

Liberdade de reunião (Art. 8 I GG)

GRUNDGESETZ

Artigo 8º (Liberdade de reunião)

(1) Todos os alemães têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, sem anúncio prévio ou autorização.

(2) Tratando-se de reuniões ao ar livre, este direito pode ser limitado por lei ou com base em uma lei.

61. BVERFGE 69, 315

(BROKDORF)

Reclamação Constitucional contra decisão judicial 14/05/1985

MATÉRIA:

No início de 1981³⁰³, muitas organizações não-governamentais convocaram a população a protestar contra a construção da usina nuclear de *Brokdorf*. Antes mesmo do anúncio da manifestação, a secretaria estadual competente proibiu a realização da reunião por medida administrativa geral sobre um território de aproximadamente 210 quilômetros quadrados, ordenando a imediata execução da medida. A medida foi fundamentada a partir de reconhecimentos policiais, segundo os quais entre os esperados 50.000 manifestantes se encontraria um número considerável de pessoas dispostas a realizar atos de violência,

³⁰³ Cf., em relação a esse parágrafo, a síntese de GRIMM / KIRCHHOF, *op. cit.*, Vol. 2, p. 195.

pois que queriam ocupar violentamente e danificar a construção, além de estarem predispostas a outras práticas violentas. Depois do aviso oficial dos organizadores, a secretaria estadual reiterou a medida proibitiva. Alguns dos organizadores impugnaram, na Justiça Administrativa, a medida administrativa geral, requerendo o efeito suspensivo da proibição. Esse pedido foi indeferido, finalmente, pelo Superior Tribunal Administrativo de *Lüneburg*. Como fundamento, o tribunal valeu-se da intempestividade do aviso prévio da reunião à autoridade competente e do prognóstico, segundo o qual atos de violência eram esperados. A necessária ponderação entre os interesses levaria, assim, o Superior Tribunal Administrativo ao indeferimento do pedido de medida cautelar do reclamante.

As Reclamações Constitucionais ajuizadas contra a imediata execução da medida administrativa geral e contra as decisões do Superior Tribunal Administrativo, que alegavam violação do Art. 8 I GG, foram julgadas parcialmente procedentes.

1. O direito do cidadão de participar ativamente do processo de formação da opinião e da vontade política pelo exercício da liberdade de reunião faz parte dos elementos funcionais indispensáveis de uma comunidade democrática. Esse significado básico do direito de liberdade deve ser observado pelo Legislador na criação de normas cerceadoras dos direitos fundamentais, bem como pela Administração e pelo Judiciário quando da interpretação e aplicação dessas normas.

2. As regras da lei de reunião (*Versammlungsgesetz*) sobre o dever de aviso prévio da reunião em locais abertos ao público e sobre as condições para sua dissolução ou proibição (§§ 14, 15) cumprem as exigências constitucionais, contanto que, quando da sua interpretação e aplicação, seja observado:

- a) que o dever de aviso prévio não interfira em demonstrações espontâneas e a infração a tal dever não autorize automaticamente a dissolução ou a proibição,
- b) que a dissolução e proibição possam ocorrer apenas com fim de proteção de bens jurídicos com o mesmo valor, sob a estrita observância do princípio da proporcionalidade e apenas no caso de uma ameaça imediata a tais

bens jurídicos, ameaça esta que possa ser deduzida de circunstâncias [imediatamente] reconhecíveis.

3. Os órgãos estatais devem agir, em face das reuniões sem hostilidade, segundo o modelo de grandes manifestações pacíficas, não retrocedendo nas suas experiências bem sucedidas sem motivo suficiente. Quanto mais os organizadores de uma reunião, de seu lado, estiverem predispostos à tomada de medidas unilaterais geradoras de confiança ou a uma cooperação relativa à manifestação, mais alta será a barreira para a intervenção da Administração pública por motivo de ameaça à segurança pública.

4. Em não se podendo recear que uma manifestação como um todo tome contornos não-pacíficos ou que seu organizador e seus auxiliares aspirem a esse estado de coisas, ou, ainda, que os aceitem, mantém-se para os participantes pacíficos a proteção da liberdade de reunião a todo cidadão garantida constitucionalmente, mesmo quando se espera ato de violência individual ou de uma minoria. Nesse caso, uma proibição preventiva de toda uma manifestação pressupõe o atendimento a estritas exigências sobre o prognóstico do perigo, bem como sobre o prévio esgotamento de qualquer meio utilizável que proporcione aos participantes pacíficos a realização do direito fundamental.

5. Já no julgamento do processo cautelar, os tribunais administrativos devem levar em consideração por meio de um exame mais cuidadoso que a imediata execução da proibição de manifestação leva, via de regra, ao impedimento definitivo da realização do direito fundamental.

Decisão (*Beschluss*) do Primeiro Senado de 14 de maio de 1985

- 1 BvR 233, 341/81

(...)

RAZÕES

A.

As Reclamações Constitucionais relacionam-se à proibição das manifestações que foram planejadas contra a construção da estação nuclear de *Brockdorf*. Seu objeto essencial é a execução imediata de uma proibição geral das manifestações, a qual fora confirmada pelo Superior Tribunal Administrativo, proibição que fora a Assembléia Legislativa (*Landrat*) quem havia emitido preventivamente em forma de uma medida geral.

I.

1. Como base constitucional para a garantia da liberdade de manifestação, toma-se em consideração, ao lado da liberdade de expressão do pensamento, sobretudo o direito fundamental da liberdade de reunião:

“Art. 8

- (1) Todos os alemães têm o direito de reunir-se pacificamente e sem armas, sem a necessidade de anúncio prévio ou autorização.
- (2) Para as reuniões ao ar livre, esse direito pode ser limitado por lei [por lei em sentido formal] ou com base na lei [por lei em sentido material].”

A Lei de Reuniões e Passeatas, de 24 de julho de 1953, na nova redação de 15 de novembro de 1978 (BGBl. I, p. 1789), contém uma disciplina legal mais específica. No § 1, ela reforça o direito de todos, de organizar reuniões e passeatas, bem como de participar dessas reuniões. No seu Título III, ela contém as seguintes prescrições a respeito de “reuniões públicas ao ar livre e passeatas”:

“§ 14

- (1) Quem tiver a intenção de organizar uma reunião pública ao ar livre ou uma passeata, deve, no máximo com 48 horas de antecedência em relação a sua publicação, anunciá-lo à autoridade competente, sob a indicação do objeto da reunião ou da passeata.
- (2) No anúncio, deve ser indicada que pessoa é responsável pela reunião ou passeata.

§ 15

- (1) A autoridade competente pode proibir a reunião ou passeata ou fazer com que elas dependam de certas condições, se, conforme circunstâncias reconhecíveis ao tempo da edição da medida [administrativa], a segurança pública ou a ordem estiverem diretamente ameaçadas com a realização da reunião ou passeata.
- (2) Ela pode dissolver uma reunião ou passeata quando não tiverem sido anunciadas, quando elas se afastarem das indicações do anúncio ou contrariarem as condições impostas, ou quando estiverem presentes os pressupostos de uma proibição, conforme o parágrafo 1º.
- (3) *Deve-se dissolver uma reunião proibida.*
- (...)

2. (...).

II. – IV. (...)

B.

(...)

C.

(...).

I.

O parâmetro para o exame de constitucionalidade é o direito fundamental da liberdade de reunião (Art. 8 GG).

1. As medidas impugnadas no processo originário, bem como as prescrições legais que as fundamentaram, cercearam a liberdade do reclamante de realizar as manifestações planejadas. Essa liberdade de reuniões e passeatas – diferentemente de meras aglomerações ou entretenimentos públicos – é garantida no Art. 8 GG, como expressão de desenvolvimento social embasado na comunicação. Essa proteção não se limita às reuniões nas quais se argumenta e se discute; ao contrário, compreende variadas formas de comportamento coletivo, estendendo-se a formas de expressão não-verbal. De tal proteção fazem parte também reuniões com caráter de atos públicos, nos quais a liberdade de reunião é utilizada com o propósito de divulgar opinião de maneira sensacionalista e contundente. Uma vez que faltam no processo originário indícios de que a expressão de determinados conteúdos de opinião – por meio, por exemplo, de palavras de ordem, discursos, canções ou faixas – tivessem sido proibidas, não há necessidade de nenhum exame para se verificar de que maneira também o direito fundamental à liberdade de expressão pudesse ser utilizado como parâmetro de exame complementar ao Art. 8 GG.

2. O Art. 8 GG, como direito fundamental que beneficia também e principalmente minorias ideológicas, garante aos titulares do direito fundamental o direito de determinar autonomamente o lugar, o momento, a maneira e o conteúdo da reunião, bem como proíbe o poder coercitivo estatal de obrigar [tanto] à participação em uma reunião pública [quanto] à abstenção da mesma. Já nesse sentido, em um Estado livre, é devida uma especial primazia ao direito fundamental [em pauta]. O direito de reunir-se com os outros, ilimitadamente e sem necessidade de autorização, sempre valeu como sinal da liberdade, independência e maturidade do cidadão consciente. Ao mesmo tempo, no entanto, em sua aplicabilidade para reuniões políticas, a garantia

de liberdade incorpora uma decisão fundamental, que, em seu significado, supera a proteção contra a intervenção estatal no livre desenvolvimento da personalidade. No círculo jurídico anglo-americano, a liberdade de reunião enraizada no pensamento jus-naturalista foi desde cedo entendida como manifestação da soberania popular e, portanto, como um direito democrático do cidadão de participação ativa no processo político. (...).

(...).

a) Na jurisprudência de³⁰⁴ Tribunal Constitucional, que até agora ainda não se ocupou com a liberdade de reunião, a liberdade de expressão do pensamento é tida há muito como um dos elementos funcionais indispensáveis e basilares de uma coletividade democrática. Ela vale como manifestação imediata da personalidade humana e como um dos mais distintos direitos humanos, constituinte para uma ordem estatal democrática de liberdade, porquanto possibilita o constante debate intelectual e o conflito das opiniões como elemento vital dessa forma estatal (cf. BVerfGE 7; 198 [208]; 12, 113 [125]; 20, 56 [97]; 42, 163 [169]). Se a liberdade de reunião é entendida como liberdade de anúncio coletivo de opinião, nada fundamentalmente diferente [do que vale para a liberdade de expressão do pensamento] pode valer para ela. Contra isso não se pode argumentar que, especialmente nas manifestações coletivas, o momento argumentativo que, via de regra, caracteriza o exercício da liberdade de expressão do pensamento, regrida ao segundo plano. À medida que o manifestante anuncia sua opinião por presença física, em total publicidade e sem qualquer intermediação dos meios de comunicação social [mídia], ele também desenvolve sua personalidade de forma imediata. Em sua formulação ideal típica, as manifestações coletivas representam o modo corporal e coletivo de tornar visíveis as convicções, de forma que os participantes vivenciem, de um lado, na comunhão com os outros uma certificação desta convicção. De outro lado, para que testemunhem para fora da manifestação – já por meio da mera presença, do modo da apresentação, do compartilhamento da experiência recíproca ou da escolha do local – no sentido literal da expressão, uma tomada de posição e o seu ponto de vista. O risco de tais anúncios de opinião poderem ser manipulados de forma demagógica e serem “emocionalizados” de uma maneira questionável é tão pouco decisivo para a avaliação

³⁰⁴ “de” porque a expressão “*verfassungsgerichtliche Rechtsprechung*” do original “pode” incluir também a jurisprudência dos Tribunais Constitucionais estaduais.

fundamental no âmbito da liberdade de reunião quanto o é no âmbito da liberdade de imprensa e da liberdade de expressão do pensamento.

b) O significado fundamental da liberdade de reunião pode ser especialmente reconhecido quando se atenta para a peculiaridade do processo de formação da vontade na coletividade democrática. A ordem democrática de liberdade, conforme desenvolvido na decisão KPD (*KPD-Urteil*), parte do pressuposto de que as historicamente desenvolvidas e ora existentes relações estatais e sociais seriam passíveis e carentes de melhoria. Destarte, determinar-se-ia uma missão infinita, a qual deveria ser constantemente resolvida por uma sempre renovada decisão política (BVerfGE 5, 85 [197]). O caminho para a formação dessas decisões políticas é descrito como um processo de tentativa e erro [*“trial and error”*], que, por meio de constantes disputas intelectuais, do controle recíproco e da crítica, conferiria a melhor defesa de uma linha política (relativamente) correta, como resultante e compensação entre as forças políticas atuantes no Estado (*op. cit.* [135]; cf. também BVerfGE 12, 113 [125]). A decisão posterior sobre o financiamento dos partidos (*Urteil zur Parteienfinanzierung*) conecta-se a tais ponderações e salienta que a formação da vontade pública deveria partir do povo para os órgãos estatais, e não o contrário. O direito do cidadão de participação na formação política da vontade pública exterioriza-se não só pelo voto, quando da eleição, mas também na tomada de influência no processo permanente da formação política da opinião pública, a qual se deveria realizar, em um Estado democrático, de maneira aberta, livre, desregulamentada e, em princípio, “livre do Estado” (BVerfGE 20, 56 [98f]).

Os cidadãos estão envolvidos nesse processo em diferentes medidas. Grandes associações, financiadores poderosos ou meios de comunicação em massa podem exercer influência considerável, enquanto o cidadão vivencia isso mais como um impotente. Em uma sociedade em que o acesso direto aos meios de comunicação em massa [mídia] e a chance de se expressar por meio deles são limitados a poucos, resta ao indivíduo, em geral, ao lado de sua cooperação organizada em partidos e associações, apenas uma influência coletiva mediante a utilização da liberdade de reunião para manifestações coletivas. O exercício ostensivo do direito de liberdade não é só eficaz contra o pensamento da impotência política e as tendências perigosas do esgotamento do Estado. Ele se dá também no bem entendido interesse coletivo, porque uma resultante relativamente correta somente pode ser criada no paralelogramo de forças da formação política da vontade pública se todos os vetores forem desenvolvidos com certa intensidade.

Outrossim, as reuniões são corretamente caracterizadas na literatura jurídica especializada [doutrina] como elemento essencial da abertura democrática: “Elas oferecem ... a possibilidade da tomada de influência pública no processo político, de desenvolvimento de iniciativas pluralísticas e de alternativas, ou também de crítica e protesto ...; elas contêm um quinhão de democracia direta, originalmente indomável, que serve para proteger a operação política contra a estagnação da rotina” (*Hesse, op. cit.*, p. 157; neste mesmo sentido: *Blumenwitz, op. cit.* [132 s.]). Especialmente em democracias com sistema representativo parlamentar e com poucos direitos plebiscitários de participação, a liberdade de reunião tem o significado de um elemento funcional fundamental e indispensável. Aqui vale fundamentalmente o princípio da maioria – mesmo no caso de decisões com sérias conseqüências para todos e não facilmente reversíveis, após uma alteração do poder. De outro lado, mesmo a influência da maioria do eleitorado entre as eleições é muito limitada; o poder estatal é exercido por meio de órgãos especiais e é administrado através de um aparato burocrático preponderante. Geralmente as decisões encontradas por tais órgãos com base no princípio da maioria ganham em legitimação quanto mais efetivamente for garantida a proteção da minoria; a aceitação dessas decisões vai depender do fato de se saber se a minoria pôde antes ter influência suficiente na formação da opinião e da vontade política (cf. BVerfGE 5, 85 [198 s.]. Um protesto em manifestação pública pode tornar-se especialmente necessário quando os órgãos representativos não reconhecem, não reconhecem corretamente, ou ainda, por consideração a outros interesses, aceitam os possíveis males e desenvolvimentos indesejáveis (cf. também BVerfGE 28, 191 [202]). A literatura jurídica [doutrina] descreve corretamente a função estabilizante da liberdade de reunião para o sistema representativo, pois ela permitiria que o descontentamento, o aborrecimento e a crítica fossem levantados e trabalhados publicamente, e funcionaria como condição necessária de um sistema político de alerta preventivo, que anunciaria o potencial de perturbação, tornaria visível o déficit de integração e, assim, tornaria possível a correção de curso da política oficial (*Blanke/Sterzel, op. cit.* [69]).

II.

As prescrições da lei de reunião, significativas para o processo originário [de conhecimento], satisfazem as exigências constitucionais se elas forem interpretadas e aplicadas sob observância do significado fundamental da liberdade de reunião.

1. Apesar de sua alta dignidade, a liberdade de reunião não é garantida sem reservas. O Art. 8 GG garante apenas o direito de “reunir-se pacificamente e sem armas” (cf. sobre isso item III. 3. a) abaixo) e, além disso, coloca esse direito para participantes de reunião a céu aberto sob reserva legal. Com isso, a Constituição atenta para a circunstância de que, em virtude do contato com o mundo exterior, para o exercício da liberdade de reunião sob céu aberto há uma especial necessidade de regulamentação, principalmente de direito de organização e processual, a fim de, de um lado, serem criadas as reais condições para o exercício e, de outro, serem protegidos suficientemente os interesses colidentes de terceiros.

Enquanto a Constituição de *Weimar* determinou, de maneira expressa, no Art. 123, que as reuniões a céu aberto podiam ser “por lei do Reich submetidas à obrigação de anúncio prévio e, em caso de ameaça imediata à segurança pública, proibidas”, a *Grundgesetz* limita-se com uma reserva simples de lei, aparentemente ilimitada materialmente. Isso não significa, contudo, que a força de validade da garantia desse direito fundamental reste limitado à área que o legislador a ela deixar, em respeito [samente] ao seu conteúdo essencial. Como também o Ministro do Interior corretamente argumentou, vale, pelo contrário, o mesmo que para a liberdade de expressão do pensamento, que, segundo o teor da Constituição, até encontra suas limitações nos limites das leis gerais, mas cujo alcance não pode ser relativizado arbitrariamente por leis materiais comuns (sobre isso fundamentalmente: BVerfGE 7, 198 [207 s.]; cf. também BVerfGE 7, 377 [404]).

Junto de quaisquer regulamentações limitadoras, o legislador deve respeitar as decisões fundamentais constitucionais firmadas no Art. 8 GG; ele pode limitar o exercício da liberdade de reunião somente para a proteção de outros bens jurídicos de mesma importância, sob estrita proteção do princípio da proporcionalidade.

Quando a Administração Pública e o Judiciário interpretam e aplicam as leis restritivas do direito fundamental em pauta promulgadas pelo legislador, vale, igualmente, o mesmo que para a interpretação das prescrições sobre a limitação da liberdade de expressão do pensamento (cf. sobre isso BVerfGE 7, 198 [208]; 60, 234 [240]; sobre direito de reunião: BVerwGE 26, 135 [137]). A necessidade de intervenções limitadoras da liberdade no âmbito da liberdade de reunião pode resultar do fato de o manifestante, por meio do exercício de tal liberdade, afetar as posições jurídicas de terceiros. Também no caso dessas intervenções, os órgãos estatais devem interpretar as leis limitadoras dos direitos fundamentais sempre à luz do significado

basilar desse direito fundamental no Estado democrático de liberdade e limitar-se, em suas medidas, ao que é necessário para a proteção de bens jurídicos de igual valor. Seriam, então, incompatíveis com tais exigências as medidas da Administração pública que fossem além da aplicação das leis limitadoras de direitos fundamentais e, de alguma forma, dificultassem, de maneira não-razoável, o acesso a uma manifestação coletiva mediante uma dificultação da chegada de carros e por controles preventivos morosos, ou modificassem o seu caráter não-regulamentado e livre do Estado mediante excessivas observações e registros (cf. ainda: BVerfGE 65, 1 [43]).

2. Das prescrições da lei de reunião, que o legislador promulgou por força da reserva legal no Art. 8 II GG, são relevantes, para os processos originários [de conhecimento], apenas o dever de anúncio regulado no § 14 I e os tipos legais da dissolução e proibição contidos no § 15. As prescrições relativas ao direito de reunião sobre o prazo do anúncio e sobre a indicação de um organizador responsável não necessitam de nenhum reexame: Nem a Administração pública, nem o Judiciário fundamentaram suas decisões nessas prescrições.

a) Sob a égide da Constituição de *Weimar*, o dever de anúncio prévio regulado no § 14 da lei de reunião era manifestamente considerado como uma limitação permitida da liberdade de reunião. Segundo a opinião do Tribunal Administrativo Federal, tal dever limita o direito fundamental, via de regra, só de maneira insignificante (BVerwGE 26, 135 [137 s.]). O Tribunal Federal (cf. BGHSt 23, 46 [58 s.]) e também toda a tese dominante na literatura jurídica, consideram o regulamentação como constitucional. Deve-se concordar com isso, se se observar que o dever de anúncio prévio não intervém sem exceção e que sua infração não autoriza automaticamente a proibição ou dissolução de uma manifestação coletiva.

O dever de anúncio prévio vale apenas para as reuniões a céu aberto, porque elas, em virtude de seus efeitos externos, freqüentemente exigem precauções especiais. As declarações relacionadas com o anúncio prévio devem fornecer as informações necessárias às repartições públicas, a fim de que elas possam ter uma idéia do que, de um lado, deve ser feito para que a realização da reunião transcorra de maneira a menos perturbar as regras de trânsito, e o que é necessário fazer, de outro lado, no interesse de terceiros, bem como no interesse da coletividade, e como esses interesses podem harmonizar-se uns com os outros (cf. BT Drucks. 8/1845, p. 10). Segundo uma visão bastante predominante, o dever de anunciar a manifestação dentro do prazo

legal desaparece nas manifestações espontâneas, que se formam instantaneamente a partir de ensejo atual (cf. BVerwGE 26, 135 [138]; BayObLG, NJW 1970, p. 479; *Dietell Gintzel, op. cit.*, nota 23 do § 1 e nota 18 *et seq.* do § 14 VersG; *Herzog, op. cit.*, Nota 48, 82 e 95 sobre Art. 8 GG; *v. Münch, op. cit.*, nota sobre Art. 8 GG; *Hoffmann-Riem, op. cit.*, nota 47 sobre o Art. 8 GG; *Frowein, op. cit.* [1085 s.]; *Ossenbühl, op. cit.*, [65 *et seq.*]; *P. Schneider, op. cit.*, [264 s.]). As manifestações espontâneas gozam da garantia do Art. 8 GG; as prescrições sobre o direito de reunião não são aplicáveis a elas, contanto que o fim perseguido com o evento espontâneo não possa ser atingido com o cumprimento dessas prescrições. Apesar da não-observância de tais prescrições, o reconhecimento dessas manifestações espontâneas pode ser fundamentado no fato de que: (i)³⁰⁵ o Art. 8 GG, em seu parágrafo primeiro, garante fundamentalmente a liberdade de reunir-se sem anúncio prévio ou autorização; (ii) consoante o parágrafo segundo, para as reuniões a céu aberto, essa liberdade é, em verdade, restringível com fundamento legal; (iii) contudo, tais limitações não podem tornar totalmente ineficaz a garantia do parágrafo primeiro para determinados tipos de eventos; (iv) pelo contrário, essa garantia, sob as condições mencionadas, isenta do dever de anúncio prévio.

Essa avaliação das manifestações espontâneas embasa-se no fato de as prescrições regulamentadoras do direito de reunião precisarem ser aplicadas à luz do direito fundamental da liberdade de reunião e, se for o caso, deixarem de ser aplicadas em face dele. O direito fundamental, e não a lei de reunião, garante a permissibilidade de reuniões e passeatas; a lei de reunião prevê apenas limitações, desde que as mesmas sejam necessárias. Neste sentido, deduz-se que uma infração ao dever de anúncio prévio não leva automaticamente à proibição ou dissolução de um evento. De fato, comete um ilícito penal quem realiza uma reunião não anunciada como organizador ou diretor (§ 26 VersG). Mas de resto, a lei de reunião, no § 15 II, determina tão somente que a repartição pública competente “pode” dissolver reuniões a céu aberto e passeatas quando elas não forem anunciadas previamente. O Ministro do Interior considera ainda como sanção possível uma proibição preventiva, quando e contanto que tal proibição represente um meio mais ameno [de menor intensidade] do que a dissolução expressamente prevista na lei. No entanto, dissolução e proibição não são, de nenhuma maneira, dever jurídico da repartição pública competente, mas, pelo

³⁰⁵ Cifras i, ii, iii, iv não se encontram no original. Elas buscam facilitar a compreensão deste período (no original ele tem, assim como muitos outros, nada menos do que 10 linhas), que elenca os fundamentos da exclusão de manifestações espontâneas da obrigação de anúncio prévio.

contrário, uma autorização da qual a autoridade pública somente pode fazer uso, em virtude do grande significado da liberdade de reunião em geral, quando estiverem presentes outros pressupostos para uma intervenção; a ausência do anúncio prévio e o atraso de informações relacionado a ele apenas facilitam essa intervenção.

Se o dever de anúncio prévio vale, mas não sem exceção, e se seu descumprimento não leva automaticamente à dissolução ou à proibição, então não se pode reconhecer que este dever, que tem fulcro em interesses coletivos relevantes, possa ser, via de regra, desproporcional.

Em outro contexto, deve-se discutir se e em que medida para as grandes manifestações existem peculiaridades, as quais, semelhantemente às manifestações espontâneas, poderiam justificar uma avaliação diferenciada (vide abaixo III.2.)

b) Pelo crivo do controle pelo Tribunal Constitucional passa, por interpretação conforme a Constituição, também a prescrição do § 15 da lei de reunião, segundo a qual a autoridade competente pode fazer a reunião depender do cumprimento de determinadas obrigações ou [mesmo] proibi-la ou dissolvê-la, “se, segundo as circunstâncias perceptíveis quando da edição da medida administrativa, a segurança ou ordem pública restarem imediatamente ameaçadas pela realização da reunião ou passeata”.

O reclamante e a União Federal de Iniciativas de Cidadãos pela Proteção Ambiental (*Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz*) levantam dúvidas quanto a indeterminação dos pressupostos da intervenção “ameaça da segurança ou da ordem pública”, a qual seria tão mais problemática quanto mais a decisão sobre a intervenção for confiada à discricionariedade das repartições públicas inferiores e da polícia. Ao invés disso, os conceitos mencionados atingiram – como o Ministro do Interior corretamente sustentou –, um conteúdo suficientemente claro (cf. *Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr*, 8ª. ed, 1977, Tomo 2, p. 117 s. e 130 s.). Segundo eles, o conceito de “segurança pública” compreende a proteção de bens jurídicos centrais, como vida, saúde, liberdade, honra, propriedade e patrimônio do indivíduo, bem como a integridade da ordem jurídica e das instituições estatais. Uma ameaça da segurança pública será considerada presente sempre quando houver uma ameaça de lesão punível criminalmente a esses bens tutelados. Por “ordem pública” entende-se a totalidade das regras não escritas, cujo cumprimento é visto, segundo as respectivas concepções sociais e éticas dominantes, como pré-requisito indispensável de um ordenado viver em coletividade de seres humanos dentro de um determinado local.

Somente esses esclarecimentos conceituais, contudo, ainda não garantem a aplicação da lei em conformidade com a Constituição. Para a avaliação constitucional são significativas duas limitações, que estão determinadas na própria lei e que têm como consequência que as proibições e dissoluções em suma somente podem ser utilizadas para a proteção de bens jurídicos elementares, enquanto que um simples perigo para a ordem pública não será suficiente.

A proibição e a dissolução pressupõem, de um lado, como *ultima ratio*, que o meio mais ameno do estabelecimento de obrigações *ad hoc* [a serem cumpridas pelos organizadores ou pelos próprios manifestantes] esteja esgotado³⁰⁶ (nesse sentido cf. também: BVerwGE 64, 55). Isso se fundamenta no princípio da proporcionalidade. Este não limita apenas a discricionariedade na escolha do meio, mas também a discricionariedade da decisão das autoridades públicas competentes. A liberdade de reunião protegida como direito fundamental somente deve ser preterida quando, a partir de um sopesamento de bens jurídicos e sob [estrita] observância do significado do direito de liberdade, se chegar à conclusão de sua necessidade para a proteção de outros bens jurídicos de igual dignidade. De nenhuma maneira, portanto, qualquer interesse aleatório justifica uma limitação desse direito de liberdade. Inconvenientes que ocorrerem inevitavelmente a partir das multidões que o exercício desse direito fundamental implica, e que não puderem ser evitados sem que haja prejuízo para o fim da reunião, precisam ser, em geral, tolerados por terceiros. Em virtude de meros motivos de técnica de tráfego, tanto menos se poderá proibir uma reunião, quanto mais se se puder atingir, por meio do estabelecimento de obrigações *ad hoc*, uma justaposição do uso da via pública pelos participantes da reunião e pelo tráfego fluente.

De outro lado, a competência de intervenção pela autoridade pública é limitada, de tal sorte que as proibições e dissoluções só serão admissíveis no caso de ameaça imediata à segurança ou à ordem pública. Por meio da exigência de imediatidade, os pressupostos da intervenção aqui são mais específicos do que no direito [administrativo] de polícia em geral. Um prognóstico do perigo é sempre necessário no caso concreto. Em verdade, ele contém freqüentemente um juízo de probabilidade, cujos fundamentos podem e devem ser demonstrados. Destarte, a lei determina que ele deve basear-se nas “circunstâncias

³⁰⁶ Ou seja, que esse meio não atenda mais o propósito perseguido pelo Estado (não seja mais adequado em relação ao propósito, não seja mais eficaz). Cf., a respeito do critério da adequação no exame da proporcionalidade da intervenção, MARTINS (2003: 33 *et seq.*).

reconhecíveis”, também em fatos, casos e outros pormenores; meras suspeitas ou suposições não são suficientes. Atentando-se ao significado fundamental da liberdade de reunião, a autoridade pública não pode, especialmente no caso da edição de uma proibição preventiva, satisfazer-se com poucas exigências no que tange à qualidade do prognóstico do risco, sobretudo porque resta ainda a ela, no caso de avaliação errônea, a possibilidade de uma dissolução posterior da reunião. Aliás, aquelas exigências de qualidade que em cada caso devam ser feitas a este prognóstico, devem ser estabelecidas primeiramente pelos tribunais competentes (cf. de um lado *Dietel/Gintzel, op. cit.*, nota 12 sobre o § 15 da lei de reunião com referência a BVerwGE 45, 51 [61]; de outro lado, *Ott, op. cit.*, nota 5 sobre o § 15 da lei de reunião e *Werbke, NJW 1970*, p. 1 [2]; neste mesmo sentido: *OVG Bremen, DÖV 1972*, p. 101 [102]; *OVG Saarlouis, DÖV 1973*, p. 863 [864] e também o relatório da comissão jurídica sobre a reforma da lei de 1978, BT Drucks., 8/1845, p. 11). Tais exigências, uma vez desprendidas das circunstâncias concretas, dificilmente podem ser consideradas prescritas constitucionalmente, mas irão depender da avaliação concreta, por exemplo, de em que medida, no caso de grandes manifestações, há uma disposição dos organizadores para tomada de medidas cooperativas de preparação da manifestação e se as perturbações da ordem temidas são provenientes de terceiros ou de uma pequena minoria (cf. também abaixo: III.1. e 3.). Em síntese, o § 15 da lei de reunião é em todo caso compatível com o Art. 8 GG se de sua interpretação e aplicação restar seguro que as proibições e dissoluções ocorrem somente para a proteção de bens importantes da coletividade, sem prejuízo do princípio da proporcionalidade e apenas no caso de risco imediato a esses bens jurídicos, o qual pode ser inferido de circunstâncias reconhecíveis.

III.

Não se pode contestar constitucionalmente que as prescrições relativas ao direito de reunião anteriormente mencionadas também valham para as grandes manifestações. No entanto, na sua aplicação devem ser utilizadas as experiências que já foram reunidas e provadas no intento de possibilitar a realização pacífica também de tais [grandes] manifestações.

1. Consoante os relatórios empíricos recolhidos no processo originário [de conhecimento] e segundo a conclusão das negociações de *Stuttgart* (cf. acima A.1.2.), mais circunstâncias podem contribuir para a realização pacífica de manifestações do

tipo da de *Gorleben-Trecks* de 1979, da manifestação pela paz de *Bonn* de 1981 ou da corrente humana do sul alemão de 1983. Ao lado do esclarecimento a tempo da situação jurídica, vem ao caso o fato de que não se realizem provocações e estímulos à agressão dos dois lados, que os organizadores instem os participantes a um comportamento pacífico e que promovam o isolamento de participantes violentos, de tal forma que o poder estatal – nesse caso sob a formação de espaços livre da polícia – se contenha prudentemente, evitando reações excessivas, que especialmente se estabeleça um contato [entre autoridades policiais e organizadores] no qual ambos os lados se conheçam, troquem informações e, possivelmente, firmem uma cooperação de confiança que facilite também o domínio de situações de conflito não previstas.

Não se precisa perscrutar se uma obrigação de consideração destas experiências seria dedutível já a partir do dever de tutela estatal (*Schutzpflicht*), o qual se origina para as autoridades públicas, segundo a opinião do sindicato da polícia, da decisão constitucional fundamental do Art. 8 GG, assim como ocorre, de maneira semelhante, com outras garantias de direitos fundamentais prevalecentes e que têm por objetivo possibilitar a realização de reuniões e passeatas, bem como proteger o exercício do direito fundamental contra perturbações e agressões de terceiros. De qualquer forma, a jurisprudência do Tribunal Constitucional mais atual deve ser trazida à pauta. Segundo esta, os direitos fundamentais influenciam não apenas a conformação do direito material, mas determinam também, ao mesmo tempo, os critérios para a configuração organizacional e processual que torna efetiva a proteção do direito fundamental, bem como para uma aplicação das existentes prescrições processuais que seja compatível com direitos fundamentais. (cf. as indicações de BVerfGE 53, 30 [65 s. e 72 s.]; na seqüência também: BVerfGE 56, 216 [236] e 65, 76 [94]; 63, 131 [143]; 65, 1 [44, 49]). Não há dúvida de que essa jurisprudência também se aplica à liberdade de reunião, principalmente porque esse direito fundamental tem também um conteúdo essencialmente de direito processual e de direito organizacional; como direito de liberdade, ele não contém nenhuma afirmação sobre a conformação de conteúdo das reuniões e passeatas, deixando-a à livre autonomia [responsabilidade] do organizador, contentando-se com requisitos organizacionais para a realização. A exigência endereçada às autoridades públicas de procederem magnanimamente em face das reuniões, segundo o modelo de grandes manifestações que transcorreram pacificamente, e de não ficarem aquém de experiências comprovadas sem motivo suficiente, corresponde à busca pela efetivação processual dos direitos de liberdade. Uma obrigação de levar

não só em consideração essas experiências, mas também de as provar efetivamente, pode ser outrossim justificada constitucionalmente, porque este é o meio mais ameno, quando comparado a intervenções na forma de proibições e dissoluções. Desse modo, quanto mais conseqüentes forem as autoridades públicas na busca pela realização pacífica de grandes manifestações, tanto mais facilmente, após o fracasso de seus esforços, as proibições e dissoluções posteriores passarão no crivo de um exame judicial administrativo.

Já em face das repartições públicas, as supra apresentadas exigências de direito processual não podem ser de tal sorte expandidas a ponto de modificarem fundamentalmente o caráter da tarefa policial preventiva ou, por exemplo, de impossibilitarem a aplicação de ações estratégicas mais flexíveis. Da mesma forma, em face dos organizadores e participantes de grandes manifestações, não pode ser estabelecida nenhuma exigência que enfraqueça o caráter das manifestações como contribuição, em princípio livre do Estado e não-regulamentada, para a formação da opinião e da vontade política, assim como também a autonomia do organizador a respeito do tipo e conteúdo da manifestação. Isso não ocorre se for exigido dos organizadores e participantes apenas que deixem de comportar-se de maneira não-pacífica e que minimizem o comprometimento de interesses de terceiros. Um tal dever já decorre imediatamente da garantia dos direitos fundamentais e de sua harmonização com os direitos fundamentais dos outros. Incumbências de direito processual mais amplas poderiam ser possivelmente justificadas com o lastro na comunidade do exercício do direito fundamental e com a co-responsabilidade do causador em face dos efeitos externos [eventualmente danosos para bens coletivos] das grandes manifestações. Ao legislador deve, ao nível do direito infraconstitucional, ser confiado o delineamento de tais incumbências no contexto e nos limites da reserva legal, tendo em vista uma avaliação das experiências mencionadas. Também sem uma especificação do legislador, é de bom alvitre que organizadores e participantes levem em consideração espontaneamente as recomendações dedutíveis das experiências comprovadas para as grandes manifestações. A praxe administrativa e a jurisprudência devem, em todo caso constitucionalmente falando, favorecer uma correspondente prontificação: Quanto mais os organizadores, quando do anúncio prévio de uma grande manifestação, estiverem predispostos à tomada de medidas de sua parte que demonstrem confiança, ou mesmo a uma cooperação favorável à [o transcorrer pacífico da] manifestação, mais alto será o limite para as intervenções das autoridades públicas em virtude de risco à segurança e à ordem públicas.

2. Ao contrário da opinião da União Federal de Iniciativas de Cidadãos pela Proteção Ambiental (*Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz*), não é constitucionalmente obrigatório, semelhantemente ao que ocorre com as demonstrações espontâneas, se excetuarem as grandes manifestações do dever de anúncio prévio do § 14 da lei de reunião.

De fato é correto afirmar que a lei de reunião do ano de 1953 se oriente [seja inspirada] pelas reuniões tradicionais, rigidamente organizadas e conduzidas (cf. tb. Relatório estenográfico sobre a 83ª. Sessão da Câmara Federal Alemã – *Deutscher Bundestag* – de 12 de setembro de 1950, p. 3123 *et seq.*) De outra feita, há alguns anos começa a desenvolver-se uma mudança, não só na responsabilização, como também na condução das manifestações. Um grande número de grupos isolados e de iniciativas, sem específica coesão organizatória e com objetivos parcialmente diferentes, engajam-se a partir de um ensejo comum – principalmente por temas provenientes das áreas da proteção do meio-ambiente e da manutenção da paz – iniciando, discutindo e organizando em conjunto eventos de manifestação. Uma vez que todos os participantes têm em princípio os mesmos direitos na sua preparação e realização, aquilo que foi originalmente imaginado pelo organizador e condutor, que não revelava problema, não se adequa mais tão perfeitamente à realidade [do transcorrer da manifestação]. De resto, pode-se dizer que a disposição do particular de figurar como organizador ou condutor também se reduziu em virtude de ter sido imprevisível, pelo menos por um certo tempo, o risco de ser responsabilizado criminal e civilmente, dada a falta de claras prescrições e de uma jurisprudência esperável.

Enquanto isso, é tarefa em primeira linha do legislador extrair conseqüências de tais modificações e de aprimorar as regras da lei de reunião. Se isso não ocorrer, não se pode excluir que o disciplinamento legal do direito de reunião deva ser julgado lacunoso e que a proteção do Art. 8 GG ultrapasse aquelas reuniões para as quais o legislador do ano de 1953 estabeleceu um disciplinamento. As modificações indicadas, contudo, não conduzem, do ponto de vista constitucional, a uma queda obrigatória do dever de anúncio prévio das grandes manifestações, mas somente a uma mudança na função do anúncio prévio:

Por meio da publicidade e da discussão pública que costumam preceder uma manifestação realizada por diversos grupos, a autoridade pública competente já é informada em termos gerais sobre o momento e o local, bem como sobre as particularidades de concepção [da manifestação]. Também no caso de tais grandes manifestações, o anúncio

prévio já faria sentido, porque o estabelecimento de obrigações *ad hoc*, que também junto a grandes manifestações deve ser prioritariamente levado em consideração, pressupõe destinatários. Além disso, a tomada do contato ligada ao anúncio prévio possibilita, além do conhecimento recíproco, um diálogo e uma cooperação, aos quais a autoridade, devido aos motivos mencionados, deve estar preparada. Este diálogo e cooperação são recomendáveis também para os responsáveis pela manifestação em seu próprio interesse. Assim, já com antecedência, tornam-se claros os interesses colidentes, as eventuais situações de conflito e os ônus [e necessárias tolerâncias] (*Belastbarkeiten*) recíprocos. No mais, aumenta a segurança de prognóstico e o limiar de reação das autoridades públicas competentes. A cuidadosa preparação de uma grande manifestação pelos organizadores e forças policiais, assim com uma correspondente cooperação reduzem, ao mesmo tempo, o risco de que a manifestação transcorra de maneira não pacífica. Nessa situação, deve e pode subsistir a validade fundamental do dever de anúncio prévio. Devido à complexidade da organização dos responsáveis nas grandes manifestações, uma interpretação conforme a Constituição do § 14 c.c. § 15 II da lei de reunião parece, no entanto, indicada, naqueles casos nos quais alguns grupos ou pessoas não se vêem capazes de proceder a um anúncio prévio ou uma liderança total. No exame de eventuais sanções por causa da ausência do anúncio prévio não se pode deixar de considerar [dados como] um mandato com limitação de poderes e uma limitada disposição existente de mostrar-se capaz ao diálogo e de tomar a responsabilidade para si. A ausência de uma pessoa que faça o anúncio prévio, responsável pela manifestação, tem como consequência apenas que o limite para a intervenção da autoridade competente pode cair no caso de perturbações – assim como ocorre nas demonstrações espontâneas. Pressuposto disso é que a autoridade, de sua parte, tudo tenha feito para, no cumprimento de suas obrigações procedimentais – p. ex. mediante a realização de um convite para a cooperação honesta –, possibilitar a realização de uma manifestação concebida pacificamente.

3. Principalmente no caso de grandes manifestações, mais freqüentemente se formula a questão, que fora também relevante no processo originário [de conhecimento], se e sob quais condições as desordens de um indivíduo ou de uma minoria justificam, consoante o § 15 VersG, uma proibição da manifestação ou sua dissolução por causa de risco imediato que correm a segurança e ordem públicas.

a) A Constituição garante apenas o direito de “reunir-se pacificamente e sem armas”. Com a exigência de que seja pacífica a reunião, que já fora prevista na

Constituição da Igreja de Paulo (*Paulskirchen-Verfassung*)³⁰⁷ e também na Constituição de Weimar, esclarece-se algo que já decorre da natureza jurídica da liberdade de reunião, na medida em que ela é entendida como meio para a discussão intelectual e para a tomada de influência na formação da vontade política (cf. também BGH, NJW 1972, p. 1571 [1573]). O caso do processo originário, no qual se chegou a atos de violência, não oferece nenhum ensejo à efetivação de uma precisa limitação entre desvios aceitáveis e comportamentos não pacíficos. Um manifestante comporta-se em todo caso de maneira não pacífica quando ele pratica atos de violência contra pessoas ou coisas. Uma ordem jurídica, que, após a superação do direito medieval do “olho por olho” (*Faustrecht*), monopolizou no Estado o exercício da violência, também justamente no interesse de minorias mais fracas, deve estritamente insistir na contenção de tais atos de violência. Isso é uma pré-condição da garantia da liberdade de reunião como meio para a participação ativa no processo político e para uma democracia de liberdade – como a experiência com as batalhas de rua durante a República de Weimar demonstrou – também irrenunciável, porquanto a defesa contra atos de violência desencadeia medidas limitadoras da liberdade. Deve-se esperar dos manifestantes tão mais um comportamento pacífico, na medida em que eles, destarte, só têm a ganhar; ao passo que, no caso de confrontações violentas, terão sempre que prestar contas ao poder estatal, sucumbindo ao mesmo tempo os fins por eles perseguidos.

b) A ordem de uma proibição de reunião não levanta constitucionalmente nenhum problema especial também no caso de grandes manifestações, quando do prognóstico se depreende, com grande probabilidade, que o organizador e seus seguidores têm a intenção de praticar ações violentas ou, ao menos, que aprovam esse comportamento por terceiros. Uma manifestação de tal tipo, não-pacífica, não é abrangida pela garantia do Art. 8 GG de forma alguma; sua dissolução e sua proibição não podem, por isso, violar esse direito fundamental. Semelhantemente clara aparenta a situação jurídica, quando o organizador e seus seguidores, de modo contrário, se comportam pacificamente e perturbações partem somente de indivíduos estranhos à manifestação (manifestações contrárias e grupos perturbadores). Para esse caso, na

³⁰⁷ Primeira tentativa de se firmar uma Constituição alemã, frustrada em 1848. Tratava-se de uma Constituição de cunho eminentemente liberal, ainda muito à frente de certas estruturas muito conservadoras vigentes na Alemanha da primeira metade do Séc. XIX. Esse documento é, entretanto, importantíssimo para o entendimento do desenvolvimento do constitucionalismo alemão; tanto é assim, que é sempre lembrado, tanto na jurisprudência do TCF, quanto na literatura jurídico-constitucional.

literatura jurídica [doutrina] exige-se corretamente que as medidas administrativas devam dirigir-se primeiramente contra os perturbadores e que, somente sob os pressupostos especiais do estado emergencial de polícia, a reunião como um todo possa sofrer uma intervenção (*Hoffmann-Riem, op. cit.*, nota 23 e 53 sobre o Art. 8 GG; *Dietel/Gintzel, op. cit.*; nota 14 sobre o § 15 VersG; cf. *v. Münch, op. cit.*, nota 39 sobre Art. 8 GG; *Drosdzol*, Grundprobleme des Demonstrationenrechts, JuS 1983, p. 409 [414]; *Frowein, op. cit.* [1084]).

Se não se pode temer o caráter não-pacífico coletivo, e não se pode esperar que uma manifestação transcorra de forma violenta ou revoltosa (cf § 13 I Nr. 2 VersG), ou que o organizador e seus seguidores objetivem tal ocorrência ou que, ao menos, a aceitem, então também deve ser conservada para os participantes pacíficos a proteção, garantida a todo cidadão, de liberdade de reunião, quando outros manifestantes individuais ou uma minoria cometerem desordem (cf. *v. Münch, op. cit.*, nota 18, sobre o Art. 8 GG; *Herzog, op. cit.*, nota 59 s., 89 s. sobre o Art. 8 GG; *Hoffmann-Riem, op. cit.* 23 sobre o Art. 8 GG; *Blanke/Sterz, op. cit.* [76]; *Schwäble, a.a.O.*, p. 229 e 234; *Schmidt-Bleibtreu/Klein GG*, 6ª. ed., 1983, nota 4 sobre o Art. 8). Se o comportamento não pacífico de alguns indivíduos tivesse como consequência a queda da proteção do direito fundamental de todos os manifestantes e não somente dos infratores, estes teriam o poder de “inverter o funcionamento” de manifestações para transformá-las em ilegais “contra a vontade dos outros manifestantes” (neste sentido já *OVG Saarlouis*, DÖV 1973, p. 863 [864 s.]); então, praticamente toda grande manifestação poderia ser proibida, pois que quase sempre o “reconhecimento” acerca de intenções não-pacíficas de parte dos manifestantes pode ser obtido.

Assim, a efetividade da proteção do Art. 8 GG deve ter efeitos sobre a aplicação das normas jurídicas restritivas de direito fundamental (em relação a medidas de direito penal e direito de responsabilidade nas manifestações que transcorram de maneira parcialmente não-pacífica: cf. BGHSt 32, 165 [169]; BGHZ 89, 383 [395]; cf. também a decisão da Comissão Européia para Direitos Humanos, EuGRZ 1981, p. 216 [217]). A garantia de direito fundamental acompanhada de uma reserva legal não exclui que, com base no § 15 VersG, medidas administrativas para a proteção da segurança pública também proibam a manifestação como um todo. Todavia, é preferível pensar em uma dissolução *a posteriori*, que não retire *ab initio* dos manifestantes pacíficos a chance do exercício do direito fundamental e que deixe ao organizador a palavra final quando ao isolamento de participantes não-pacíficos. Uma

proibição preventiva de toda a manifestação em face de desordens temidas advindas de uma minoria violenta é, ao contrário, permitida somente sob rígidos pressupostos e mediante a aplicação conforme a Constituição do § 15 VersG. Isso é o que ordena o dever de proteção ideal da liberdade de reunião, com as exigências decorrentes das garantias processuais. Deste contexto fazem parte uma alta probabilidade no prognóstico do risco (cf. *OVG Saarlouis*, DUV 1973, p. 863 [864]; *BayVGH*, DÖV 1979, S. 569 [570]; de maneira semelhante: *Schwäble, op cit.*, p. 229 e *Drosdzol, op cit.* [415]) bem como o prévio esgotamento de todos os meios aplicáveis que possibilitem uma realização do direito fundamental dos manifestantes pacíficos (p. ex. mediante a limitação espacial de uma proibição). A proibição de toda a manifestação pressupõe principalmente, como *ultima ratio*, que o meio mais ameno, mediante a cooperação com os manifestantes pacíficos para impedir a concretização de uma ameaça, tenha fracassado ou que uma tal cooperação tenha se tornado impossível por razões pelas quais os manifestantes são responsáveis. Se a partir de circunstâncias mais concretas uma proibição geral preventiva de uma manifestação é trazida à pauta, resta sempre ordenado, no caso de grandes manifestações com participantes predominantemente pacíficos, que uma tal medida extraordinária e drástica seja anteriormente anunciada, com a determinação de um prazo dentro do qual haja a oportunidade para a discussão dos riscos temidos e das medidas adequadas contrárias a serem tomadas.

IV.

(...)

1. – 3. (...).

(ass.) Dr. *Herzog*, Dr. *Simon*, Dr. *Hesse*, Dr. *Katzenstein*, Dr. *Niemeyer*,
Dr. *Heußner*, Dr. *Henschel* (repres. por Dr. *Herzog*)

62. BVERFG 92, 1

(SITZBLOCKADEN II)

Reclamação Constitucional contra decisão judicial

10/01/1995

MATÉRIA:

No dia 9 de maio de 1983, os reclamantes, informados por um anúncio de jornal que dizia “quem vai bloquear conosco?”, participaram de uma ação de

protesto contra os perigos de uma escalada de armamento nuclear na República Federal da Alemanha. Os manifestantes queriam usar o próprio corpo para impedir a chegada de veículos a um depósito de munição das Forças Armadas Alemãs, na cidade de *Großengstingen*. Nesse depósito já se encontravam foguetes de curto alcance do tipo *Lance*. Os reclamantes chegaram ao local às 9 horas da manhã e juntaram-se aos demais manifestantes, cujo número variou, durante o dia, em entre 15 e 40 pessoas. Quando, entre 10:30 e 10:45 horas, um veículo das forças armadas se aproximou, cinco dos manifestantes sentaram-se na rua. O Capitão B. ordenou, poucos metros antes dos manifestantes sentados, parar o veículo e convocou os manifestantes a saírem da rua. Como os manifestantes não corresponderam, o capitão ordenou ao motorista que dirigisse o veículo de volta ao quartel. Enquanto isso, os reclamantes ficaram em pé com os demais manifestantes na calçada.

A partir de um telefonema da direção da polícia de *Reutlingen*, a secretaria competente ordenou a dissolução da reunião. A polícia recebeu a incumbência de executar a medida. Quando o Capitão B., às 12:15 horas, chegou em um outro veículo, carregado com alimentos e mantimentos, e os manifestantes novamente bloquearam a passagem, o delegado de polícia Z. anunciou a ordem administrativa da secretaria competente e informou aos manifestantes sobre a punibilidade de seus comportamentos, que se constituiriam em crime de constrangimento [ilegal] (*Nötigung*). Como os manifestantes não atenderam à conclamação para saírem do caminho, o delegado ordenou que fossem carregados para fora da rua. Por volta das 12:30 horas, repetiu-se o mesmo processo, quando, no mesmo veículo, os militares queriam deixar o depósito de munição. Na parte da tarde, entre 17:30 e 17:40 horas, ocorreu tudo de novo, sendo que, dessa vez, os quatro reclamantes se sentaram com mais um quinto manifestante, enquanto os demais ficavam em pé na calçada (havia, destarte, uma espécie de revezamento).

Os reclamantes foram condenados em primeira instância por crime de constrangimento ilegal (§ 240 StGB), sendo-lhes aplicadas penas pecuniárias. O Tribunal Estadual deu provimento ao recurso

de apelação (*Berufung*) dos reclamantes, absolvendo-os, porque sua ação de bloquear a rua, em se observando todas as circunstâncias do caso e os objetivos de longo prazo da ação, não poderia ser considerada “repudiosa” (*verwerflich*) – importante causa excludente da ilicitude, prevista no § 240 II StGB para alguns, ou atenuante a ser considerada no momento da dosagem da pena, para outros. O Ministério Público interpôs Recurso de Revisão (*Revision*) junto ao Superior Tribunal Estadual e este suspendeu o processo com o fim de colher do Tribunal Federal (BGH) resposta à questão de saber se os objetivos de longo prazo dos reclamantes deveriam ser observados junto à análise da antijuridicidade da conduta ou somente no momento da dosagem da pena. O Tribunal Federal (BGH) decidiu que os objetivos poderiam ser observados exclusivamente no momento da dosagem. Isto posto, o Superior Tribunal Estadual revogou a absolvição do Tribunal Estadual e devolveu os autos para o julgamento por outra Câmara criminal do Tribunal Estadual. O Tribunal Estadual decidiu, no segundo processo de apelação, que a ação de protesto perpetrada pelos reclamantes é antijurídica e punível, porque corresponde ao elemento típico “violência”, em sua forma psíquica. O segundo recurso de revisão, desta vez interposto pelos reclamantes, não foi provido.

Contra todas essas decisões judiciais os reclamantes ajuizaram suas Reclamações Constitucionais, alegando violação de seu direito fundamental do Art. 103 II GG (*nulla poena sine lege*). A Reclamação constitucional foi julgada procedente. O TCF verificou na interpretação do elemento do tipo penal do Art. 240 StGB “violência” pelos tribunais e pela jurisprudência do Tribunal Federal tão aberta que feriu o direito fundamental do acusado de não ser condenado por um delito não claramente definido por lei.

A interpretação extensiva do conceito de violência no § 240 I StGB no contexto de manifestações de pessoas sentadas [*Sitzdemonstrationen*] viola o Art. 103 II GG.

Decisão (*Beschluss*) do Primeiro Senado de 10 de janeiro de 1995
– 1 BvR 718, 719, 722, 723/89 –
(...)

RAZÕES:

A.

Em virtude do constrangimento coletivo provocado por manifestações de pessoas sentadas, os reclamantes foram condenados perante uma instituição militar. Eles alegam a violação do Art. 103 II GG, os reclamantes 3) e 4), além deste, a violação do direito ao devido processo legal do Art. 20 III GG.

I. – IV. (...)

B.

As reclamações constitucionais são procedentes.

I.

As decisões atacadas do Tribunal Estadual e do Superior Tribunal Estadual violam o Art. 103 II GG.

1. O Tribunal Constitucional Federal apresentou o significado do Art. 103 II GG já em vários julgados (cf. por último BVerfGE 71, 108 [114 *et seq.*]; 73, 206 [234 *et seq.*]).

Segundo eles, esse dispositivo [constitucional] não contém apenas uma proibição de retroatividade para as normas penais. Ela também obriga o legislador a formular os requisitos da punibilidade (*Strafbarkeit*) tão concretamente que a área de aplicação e o alcance do tipo penal possam ser extraídos da letra da lei ou esclarecidos por interpretação. Essa obrigação serve a um duplo fim. Ela deve, de um lado, assegurar que os destinatários da norma possam prever qual comportamento é vedado e está sujeito à sanção penal. Ela deve, de outro lado, garantir que a decisão sobre que comportamentos devam ser sancionados criminalmente seja previamente determinada pelo legislador e não posteriormente pelo Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário. Assim, o Art. 103 II GG contém uma reserva legal rígida, que limita os tribunais penais à aplicação do direito.

Isso não exclui, entretanto, uma utilização de conceitos que, em medida relevante, carecem da interpretação pelo juiz. Também no direito penal o legislador se encontra frente à necessidade de levar em consideração a complexidade da vida. Ademais, é inexorável, em virtude da generalidade e abstração das normas penais, que, no caso concreto, possa haver dúvidas quanto à subsunção de um comportamento ao tipo legal. De qualquer forma, via de regra, o destinatário deve poder antever se um comportamento é punível a partir da prescrição legal. Em casos-limite é reconhecível, deste modo, pelo menos o risco de uma condenação penal.

Da exigência de clareza da norma decorre, para a jurisprudência, uma proibição da fundamentação penal baseada em analogia ou no direito consuetudinário. Analogia não deve ser entendida no seu estrito sentido técnico; proibida é, ao contrário, qualquer aplicação jurídica que ultrapasse o conteúdo de uma norma sancionadora. Uma vez que o objeto da interpretação de dispositivos legais sempre só pode ser o texto legal, este se revela como critério paradigmático: O sentido literal possível da lei marca os limites máximos da interpretação judicial permitida. Como o Art. 103 II GG quer garantir a previsibilidade da ameaça de sanção penal para os destinatários da norma, o limite deve ser determinado a partir de sua perspectiva.

(...).

2. O § 240 StGB é, tendo em vista a alternativa de violência aqui relevante, compatível com o Art. 103 II GG.

a) – b) (...).

3. Ao contrário, a interpretação do conceito de violência do § 240 I StGB pelos tribunais penais colide com o Art. 103 II GG.

(...).

a) Na base da decisão atacada, encontra-se o entendimento do conceito de violência que se desenvolveu na jurisprudência dos tribunais superiores ao longo do tempo. (...).

O *Laeppe-Urteil* do Tribunal Federal (BGH) do ano de 1969 (BGHSt. 23, 46 [54]) marca a situação atual da jurisprudência. Segundo aquele julgado, violência, na acepção do § 240 I StGB, não pressupõe o “emprego imediato de forças corporais”. Pelo contrário, basta que o agente inflija à vítima “apenas com o pequeno emprego de força corporal um processo psíquico determinante”. Para a punibilidade, depende-se

decisivamente do “peso dos ... efeitos psíquicos”. Essa interpretação, que é caracterizada usualmente como “espiritualização” ou “desmaterialização” do conceito de violência, encontra seu fundamento no desiderato de se proteger a liberdade da vontade de modo eficaz também contra tais ingerências dignas de serem sancionadas, que, embora sublimes, são tão eficazes quanto o emprego de força corporal (cf. BGHSt. 1, 145 [147]; 8, 102 [103]; BVerfGE 73, 206 [242]).

Esse alargamento do conceito de violência pela jurisprudência é controverso, tanto na literatura jurídica penal, como na constitucional (cf. as amplas referências em BVerfGE 73, 206 [232 s.]). O *Mutlangen-Urteil* do Tribunal Constitucional Federal não trouxe o esperado esclarecimento em virtude da igualdade de votos no Senado³⁰⁸. (...).

b) Em novo exame, o Tribunal Constitucional Federal chegou à conclusão de que a interpretação do conceito de violência, que está na base das decisões atacadas, é incompatível com o Art. 103 II GG.

(...).

O Art. 103 II GG estabelece limites não apenas ao complemento do tipo, mas também à sua interpretação extensiva. A interpretação dos conceitos com os quais o legislador caracterizou os meios penalizados não pode acarretar que a limitação assim efetivada à penalização seja, em sede de conclusão, abolida novamente.

Como o exercício de coação infligida à vontade de terceiro já está compreendido no conceito de constrangimento [e justamente não no conceito de violência] e como a denominação de determinados meios de constrangimento feita pelo § 240 II StGB tem a função de delimitar, entre a totalidade dos constrangimentos possíveis, aqueles dignos de serem sancionados criminalmente, a violência não pode confundir-se com a coação, mas tem que ir além desta. Por isso, desde o início ligou-se ao meio da violência, diferentemente da ameaça, a idéia de um uso de força corporal por parte do agente. Ingerências coercitivas que se baseiem, não no emprego de força corporal, mas na influência mental-espiritual, preenchem, dadas certas condições, as alternativas dos elementos tipológicos da ameaça, mas não as de emprego de violência. Desde então, a jurisprudência até insistiu na corporalidade como característica de violência, prescindindo, contudo, tão amplamente do uso efetivo da força, que, agora, basta a

³⁰⁸ A igualdade de votos (4 X 4) no senado leva à não declaração de inconstitucionalidade, portanto, ao julgamento de improcedência da reclamação constitucional ou controle normativo abstrato ou concreto e, portanto, não à coisa julgada. Cf. **Cap. Introdução, IV. 3. a).**

presença corporal em um lugar que um outro gostaria de ocupar ou passar para o preenchimento do elemento do tipo violência, se o outro é obstado psicologicamente de impor sua vontade pela presença do agente.

O elemento do tipo normativo “violência” é reconhecido de tal modo a se perder consideravelmente sua função originalmente imaginada pelo legislador, de determinar os comportamentos penalizáveis dentre outros relativos a ingerências necessárias, inexoráveis ou rotineiras na liberdade da vontade alheia: Isso traz forçosamente vários modos de comportamento considerados como socialmente adequados ao tipo, cuja punibilidade é afastada somente por meio do corretivo da cláusula de repúdio do § 240 II StGB. O Tribunal Federal viu-se instado, portanto, a enfrentar o problema do alargamento do conceito de violência por meio da avaliação do “peso” da ingerência psíquica. Com isso, atribui-se a função de delimitação a um conceito que é ainda bem menos nítido que o conceito de violência. Assim, falta também um esclarecimento satisfatório de quando [a partir de que grau ou momento] a ingerência psíquica é [passa a ser] relevante. A referência à correção pelo [pela cláusula do] repúdio não é apta a dissipar as dúvidas quanto ao [cumprimento do princípio do] Estado de direito encontradas pela jurisprudência na ampliação do conceito de violência.

A interpretação do conceito de violência na jurisprudência dos tribunais superiores implica, por conseqüência, justamente naqueles que o Art. 103 II GG visa impedir. Não mais se pode antever com segurança suficiente qual o comportamento corporal que tem o condão de obstar o outro psicologicamente na imposição de sua vontade, qual deve ser proibido e qual não. Naquela área onde a violência existe somente na presença corporal e a eficácia coercitiva sobre os constrangidos é apenas de natureza psíquica, a punibilidade será determinada, não mais antes da conduta de forma geral e abstratamente determinada pelo legislador, mas fixada pelo juiz depois da conduta no caso concreto, com fundamento no seu convencimento quanto a conveniência da penalização de uma conduta. Isso abre margens de ação [poder discricionário] consideráveis na persecução penal de [crimes de] constrangimentos. O tratamento diferenciado entre as ações de bloqueio por protesto contra a construção de armas atômicas, de um lado, e aquelas de protesto contra o fechamento de obras, o aumento de taxas, a redução de subvenções ou o planejamento de trânsito, de outro lado, comprova-o. Isso também foi referenciado pela quarta câmara criminal [4. *Strafsenat*] do Tribunal Federal em seu julgado.

A incerteza ligada ao conceito ampliado de violência também não desaparece no decorrer do tempo por meio de um entendimento solidificado de seu significado, principalmente porque o Tribunal Federal, em outras áreas, como a do estupro, parte de um conceito de violência muito mais restrito (cf. BGH, NJW 1981, p. 2204). Como demonstram os exemplos agora mencionados, mesmo a punibilidade de ações de bloqueio, como constrangimento, permanece altamente incerta. (...).

(...).

Finalmente, a ampliação do conceito de violência não pode também ser justificado, porque, de outro modo, pareceriam indesejadas lacunas na tipificação penal. Mesmo que fosse correto dizer que o comportamento compreendido na interpretação ampliada da norma fosse semelhante ao comportamento que sem dúvida é conduta digna de sancionamento penal, continua sendo tarefa do legislador fechar tais lacunas de tipificação penal (cf. BVerfGE 71, 108 [116], com outras referências).

A de agora em diante necessária delimitação do conceito de violência do § 240 I StGB cabe precipuamente aos tribunais penais e não ao Tribunal Constitucional Federal. A [discussão sobre] antijuridicidade das manifestações de pessoas sentadas segundo outros dispositivos não faz parte desta decisão.

II. – III. (...)

(ass.) *Henschel, Seidl, Grimm, Söllner, Kühling, Seibert, Jaeger, Haas*

Opinião divergente dos Juízes *Seidl* e *Söllner* e da Juíza *Haas* em face da decisão (*Beschluss*) do Primeiro Senado de 10 de janeiro de 1995

- 1 BvR 718, 719, 722, 723/89 -

Não colide com o Art. 103 II GG o fato de terem os tribunais penais, na fase processual originária [de conhecimento], visto no bloqueio de pessoas sentadas um constrangimento perpetrado por violência na acepção do § 240 I StGB.

1. (...).

a) Segundo o propósito do § 240 StGB, que procura proteger a liberdade da formação e uso da vontade (cf. BVerfGE 73, 206 [237] com outras referências), o

elemento do tipo da violência pode, no entanto, em princípio ser entendido apenas no sentido de uma ingerência física, ao passo que os sentidos figurados que o conceito de violência segundo o uso geral da língua compreende (cf. BVerfGE 73, 206 [252 s.]) são eliminados. O propósito da norma não exige todavia maior delimitação dentro desse conceito estrito de violência. Também o significado possível do termo que faz parte do tipo não será extrapolado, quando sob violência se entender uma ingerência corporal de qualquer tipo, pela qual a vítima é coagida a uma atitude, tolerância ou a uma omissão.

(...).

b) Por meio de um bloqueio de pessoas sentadas em uma estrada opõe-se um obstáculo físico à continuação do tráfego de veículos. O bloqueio do caminho com o fim de deter os passageiros do veículo de trafegar é uma forma de ingerência corporal, não somente psíquica, na formação e no uso da vontade dos passageiros de veículos. Também o Tribunal Federal parte desse reconhecimento no chamado *Laepfle-Urteil* (BGHSt. 23, 46 [54]), do qual os tribunais penais expressamente se valeram na fase processual de conhecimento quando de sua afirmação do conceito de violência [para casos como o em pauta]. A ingerência [na vontade dos motoristas, n.org.] se dá pelo bloqueio feito.

A ingerência também psíquica surge quando o motorista for constrangido nos casos onde o obstáculo é configurado por corpos humanos, sendo que este poderia ser por ele ultrapassado somente se atropelasse os manifestantes bloqueadores da estrada, não o fazendo para não feri-los ou mesmo matá-los. Ainda que esse processo determinado psiquicamente seja de fato decisivo para o sucesso do bloqueio, não muda o fato de ser oferecido um obstáculo corporal por meio do bloqueio. O significado possível do conceito de violência não é extrapolado, porque no exame do efeito do meio de coerção se parte decisivamente do processo psicológico por ele detonado. (...).

c) (...).

2. (...)

a) – c) (...)

(ass.) *Seidl, Söllner, Haas*

63. BVERFG 85, 69
(EILVERSAMMLUNG)**Reclamação Constitucional contra decisão judicial** 23/10/1991**MATÉRIA:**

O reclamante assinou uma carta, em 29 de janeiro de 1986, endereçada aos “Opositores do *Apartheid* – Organizações políticas e culturais em *Mannheim*”, convocando seus interlocutores a participarem de manifestação de protesto contra a ida de policiais alemães para a África do Sul, marcada para 3 de fevereiro daquele ano de 1986. O reclamante não avisou a autoridade competente acerca da planejada manifestação, por se tratar de uma **reunião urgente** (*Eilversammlung*). No dia 3 de fevereiro, o reclamante, acompanhado de mais umas 20 pessoas, reuniram-se na Estação Central de *Mannheim*, de onde estavam partindo os referidos policiais. Alguns manifestantes traziam tambores, apitos e faixas. A manifestação transcorreu pacificamente e sem acidentes. Logo após a partida do trem, onde estavam os policiais, o grupo se dissolveu.

O reclamante foi condenado, em primeira instância, por ter organizado uma manifestação a céu aberto sem realizar o aviso prévio prescrito pela lei de reunião (§ 26, nº 2 VersG). Seus recursos de apelação e de revisão não foram providos. Em sua Reclamação Constitucional, alegou violação de seus direitos fundamentais dos Art. 2 I, 8, 103 II GG. O TCF, em decisão não-unânime (cf. os votos dissidentes abaixo), julgou a Reclamação Constitucional improcedente, afirmando a constitucionalidade, tanto do § 26, nº 2 VersG, quanto de sua interpretação e aplicação pelos tribunais ordinários. Na fundamentação, realizou uma interpretação conforme a Constituição, diferenciando entre reuniões espontâneas e urgentes como a do presente caso. Sempre que possível sua efetivação, o aviso prévio, independentemente do prazo prescrito, o qual, sob circunstâncias (relativas à urgência), não precisaria mais ser cumprido, continuaria sendo obrigatório. Nesse diapasão, negou que o dispositivo não fosse determinado e claro o bastante, o que violaria o Art. 103 II GG. Nesse ponto, à conclusão oposta chegaram os juízes do voto dissidente.

1. O § 14 da lei de reunião (*Versammlungsgesetz* - VersG) deve-se interpretar conforme a Constituição, em vista do Art. 8 GG, no sentido de reuniões urgentes terem que ser anunciadas previamente, quando existir a possibilidade para tanto.
2. O § 26, n° 2 VersG também atende, em face de reuniões urgentes, o mandamento de clareza do Art. 103 II GG.

Decisão (*Beschluss*) do Primeiro Senado de 23 de outubro de 1991

– 1 BvR 850/88 –

(...)

RAZÕES

O reclamante foi condenado criminalmente por causa da realização previamente não anunciada de uma reunião a céu aberto. Contra essa condenação volta-se sua Reclamação Constitucional.

A. (...)

B. – I.

(...)

II.

Mas a Reclamação Constitucional não é procedente. (...).

1. (...).

(...) Também o prazo de 48 horas antes da publicação da reunião, previsto no § 14 VersG, não pode, via de regra, ser contestado constitucionalmente (...).

No entanto, o § 14 VersG necessita de limitação. O dever de anúncio prévio alcança, segundo o teor da lei, indiferentemente todas as reuniões a céu aberto. Contudo, isso não pode valer para as reuniões espontâneas, como já verificou há muito tempo o Tribunal Constitucional Federal. Por demonstrações espontâneas devem ser entendidas aquelas que se desenvolvem a partir de um ensejo espontâneo, sem planejamento e sem organizador. Um anúncio prévio é, nesse caso, impossível, dados os motivos fáticos. A insistência no dever de anúncio prévio do § 14 VersG levaria, conseqüentemente, a uma proibição geral das reuniões espontâneas. Isso não seria compatível com o direito fundamental de liberdade de reunião (cf. BVerfGE 69, S. 350 s.).

Ao contrário, até agora não se decidiu como avaliar as chamadas reuniões urgentes. Por reuniões urgentes entendem-se aquelas que, ao contrário das reuniões espontâneas, até são planejadas e possuem um organizador, mas não podem ser anunciadas previamente sob a observância do prazo do § 14 VersG sem que ocorra uma ameaça do propósito da manifestação. Também nesse caso, se igualmente se insistisse no prazo prescrito pelo § 14 VersG, a consequência seria que também as reuniões urgentes restariam proibidas *ab initio*. Mas essa conclusão também seria incompatível com o direito fundamental de liberdade de reunião.

Diferentemente das reuniões espontâneas, o que ocorre nas reuniões urgentes não é a impossibilidade do anúncio prévio em si, mas apenas o respeito de seu prazo. Por isso, não há a necessidade aqui da desistência do anúncio prévio, mas apenas de um encurtamento do prazo para o anúncio prévio, levando-se em consideração o tipo de reunião. Segundo uma interpretação conforme a Constituição do § 14 VersG, as reuniões urgentes devem ser consequentemente anunciadas previamente, quando houver uma possibilidade para tanto. Em regra, isso ocorre, aproximadamente, ao mesmo tempo da decisão de organizar uma reunião, no mais tardar com sua primeira publicidade.

Não há ameaça de esvaziamento do direito fundamental de liberdade de reunião por meio dessa interpretação. O risco de – segundo uma interpretação conforme a Constituição do § 14 VersG, que nada altera do teor da norma – potenciais organizadores de reuniões urgentes serem desencorajados da sua convocação em face do [seu virtual] medo de sofrer sanções penais pode ser considerado pequeno. Ele não obriga a uma desistência da interpretação conforme a Constituição, e a que o § 14 VersG, destarte, seja declarado como parcialmente incompatível com o Art. 8 GG.

A norma penal do § 26, n° 2 VersG, que se relaciona com o § 14 VersG, não perde sua clareza porque o § 14 VersG necessita de uma interpretação conforme a Constituição. A interpretação conforme a Constituição do § 14 VersG não torna ainda mais abrangente o círculo da conduta típica; pelo contrário: torna-o mais restrito. Para as demonstrações espontâneas não é necessário o dever de anúncio prévio. Para as reuniões urgentes, reduz-se o prazo [de antecedência em relação à manifestação] do anúncio prévio. Nesse caso, um sancionamento penal não pode, por via de consequência, ser embasado na perda do prazo legal. Relevante para o direito penal será o anúncio prévio não realizado somente quando houve a possibilidade de sua realização. Com isso, não se acrescenta à norma um novo elemento do tipo, mas tão somente um já existente, a determinação do

prazo, suavizado. A norma também expressa suficientemente que aquelas reuniões onde o prazo do § 14 VersG não pôde ser cumprido não estariam, em razão disto, totalmente isentas do dever de anúncio prévio. Para os destinatários da norma é, então, reconhecível, com a clareza exigida do Art. 103 II GG, o risco de sancionamento da conduta de omissão do anúncio prévio.

2. (...).

(ass.) *Herzog, Henschel, Seidl, Grimm, Söllner, Dieterich, Kühling, Seibert*
Opinião divergente da Juíza *Seibert* e do juiz *Henschel* em face da
decisão do Senado de 23 de outubro de 1991 - 1 BvR 850/88 -

Nós concordamos com a maioria do Senado em que o prazo de 48 horas previsto no § 14 VersG não tem eficácia para reuniões urgentes em face do Art. 8 I GG. Não obstante, a redução do prazo do anúncio prévio derivada da interpretação da maioria do Senado ultrapassa os limites da interpretação conforme a Constituição e principalmente não observa o mandamento de clareza do Art. 103 II GG, que devia ser observado por causa do sancionamento penal pelo § 26 Nr. 2 VersG.

1. (...).

2. (...).

(...).

Esta falta de clareza por parte do legislador não pode acarretar em desvantagem ao destinatário da norma. A exigente reserva legal do Art. 103 II GG serve ao seu dever de proteção relativa ao princípio do Estado de direito. Todos devem poder antever qual comportamento é sancionado criminalmente. (cf. BVerfGE 71, 108 [114]). Quem planeja uma reunião urgente não pode depreender do teor dos §§ 26, nº 2 e 14 I VersG, quando sua conduta é punível. Se ele tomar o texto legal em sua literalidade, não poderá realizar a reunião de forma alguma, vez em que a observância do prazo de anúncio prévio não é possível. Se não se deixar desmotivar pelo teor do dispositivo por reconhecer a inconstitucionalidade de uma regulamentação tão abrangente, [ainda assim] não consegue encontrar na lei nenhum dado que indique se e, no caso afirmativo, quando ele terá que anunciar previamente uma reunião urgente. É da responsabilidade do legislador alcançar a necessária clareza.

(ass.) *Seibert, Henschel*