



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.637, DE 2017 **(Da Sra. Cristiane Brasil)**

Regulamenta o inciso XVI, do artigo 5º., da Constituição Federal, dando providências sobre o direito de reunião.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PL-6532/2013.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

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

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

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

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

I - Pacificamente;

II - Sem o porte ou uso de quaisquer armas;

III - em locais abertos;

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

V - Mediante prévio aviso à autoridade policial.

§ 1º – Para os fins do inciso I do *caput*, será vedada a quebradeira, a invasão de propriedades públicas e privadas e sua deterioração, a interrupção total do trânsito de veículos e/ou pessoas, o uso de barricadas para impedir o trânsito de veículos e/ou pessoas, agressão, violência, ameaça física, razões pelas quais os sujeitos e/ou movimentos, perderão imediatamente sua condição de legalidade e ficarão sujeitos à legislação penal vigente.

§ 2º – Os grupos que violarem o inciso I do *caput* deste artigo, no caso de terem receita proveniente de fundos públicos, terão este direito suspenso por 01 (um) mês e havendo reincidência, a suspensão tornar-se-á, automaticamente, definitiva, cadastrando-se as entidades no rol daquelas proibidas de receber recursos públicos de qualquer natureza, durante 5 anos.

§ 3º – Fica a cargo dos coordenadores da reunião a denúncia imediata às autoridades públicas de pessoas que estejam a violar o intuito pacífico da reunião, bem como que venham a praticar os atos ilícitos previstos no § 1º.

§ 4º – Incluem-se entre as armas mencionadas no inciso II do *caput* as de fogo, brancas, efeito moral, pedras, bastões, tacos, foices e similares que representem ameaça a integridade física das pessoas.

§ 5º – A vedação de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo não se aplica às manifestações culturais estabelecidas no calendário oficial da União, dos Estados e dos Municípios.

§ 6º – Para os fins do inciso V do *caput*, a comunicação deverá ser feita à delegacia em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para manifestação de pensamento.

§ 7º – Para os fins do Inciso V do *caput* deste artigo a comunicação deverá ser feita ao batalhão da Polícia Militar em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para a manifestação de pensamento;

§ 8º – Para os fins do Inciso V do *caput* deste artigo a comunicação deverá ser feita ao departamento de trânsito e batalhão do Corpo de Bombeiros Militar em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para a manifestação de pensamento;

§ 9º – Considera-se comunicada a autoridade policial quando a convocação para a manifestação de pensamento ocorrer através da internet e com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas;

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

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

II - Das pessoas humanas;

III - Do patrimônio público;

IV - Do patrimônio privado.

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

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, vigente atualmente em nosso país, ficou conhecida como “A Constituição Cidadã”. Isto porque, quando de sua promulgação, tinha por escopo o fortalecimento e amplas garantias dos direitos fundamentais e direitos sociais. Priorizava, outrossim, a proteção do indivíduo em face do arbítrio do Estado.

Neste diapasão, temos que há uma série de princípios e direitos fundamentais, invioláveis, em nossa Carta Maior, dispostos no artigo 5º. e seus

vários incisos. Dentre estes, nos chama atenção o inciso XVI, onde se lê, *in verbis*:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; ”

Nota-se, então, que o Direito de Reunião, como estabelecido pelo supracitado inciso, mesmo tendo sido instituído sob a ótica cidadã, possui restrições para seu exercício, estabelecidas no próprio texto constitucional. Para ser plenamente exercido tal direito fundamental, deve ser realizado pacificamente, sem armas, em local aberto ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada, de modo a não violar o direito de terceiros, sendo exigido somente aviso prévio às autoridades.

Contudo, o legislador constituinte, ao definir estes limites, não regulamentou a maneira como seriam satisfeitos. Estabeleceu os critérios de limitação do direito constitucional de reunião, mas deixou a cargo da lei esta regulamentação, na chamada restrição tácita constitucional, reconhecida pela doutrina como aquela em que a Constituição determina, de modo implícito, a autorização para que o Poder Legislativo, e até o Judiciário, determinem as restrições dos direitos fundamentais, de modo a resolver os possíveis conflitos entre estes direitos, como é o caso ora em epígrafe.

A presente proposição, destarte, busca preencher esta lacuna, fixando e definindo o modo como serão atendidas as condicionantes constitucionais, o que serão consideradas armas, para fins de tornar legítima ou não certa manifestação de pensamento, como será evitada a violação do direito de terceiros que igualmente querem reunir-se, a qual autoridade deve dirigir-se o aviso prévio.

É de sabedoria geral que nenhum direito é ilimitado. Até aqueles

constantes do supracitado artigo 5º. da Constituição da República podem sofrer restrições e condicionamentos. Nem mesmo o direito à vida é absoluto, haja vista a previsão, ainda que em tese, de pena de morte, em caso de guerra declarada (artigo 5º., inciso XLVII, da Carta Magna). Como afirma Ingo Wolfgang Sarlet,

“[...] a ideia de que os direitos fundamentais não são absolutos, no sentido de absolutamente blindados contra qualquer tipo de restrição na sua esfera subjetiva e objetiva, não tem oferecido maiores dificuldades, tendo sido, de resto, amplamente aceito do direito constitucional contemporâneo [...].”¹

Estas limitações, por estarem estabelecidas no plano constitucional, e por tratarem de direitos individuais, podem ser concebidas apenas por expressa disposição constitucional, ou por lei *stricto sensu*, promulgada com fundamento direto na própria Constituição².

Desta forma, doutrina e jurisprudência sedimentam quatro requisitos necessários para a legítima limitação de tais direitos, quais sejam: justificação da medida; adequação do modo; proporcionalidade dos fins almejados; e limitação dos meios de restrição. No presente Projeto de Lei, buscou-se satisfazer os quatro requisitos ora apresentados, de maneira que serão abordados ao longo desta.

Acreditamos, primeiramente, que as medidas limitadoras estão perfeitamente justificadas. Isto, como dante observado, diante do fato de que o próprio legislador constituinte estabeleceu certas condições, certos limites para a prática do direito de reunião. Deste modo, fez necessária a regulamentação das condições que estabeleceu.

Mesmo não havendo uma cláusula explícita de reserva legal, qual seja, “nos termos da lei” ou demais expressões semelhantes utilizadas pelo legislador³, é notório que o dispositivo constitucional ora em tela é constituído de conceitos indeterminados, do ponto de vista jurídico, o que traz à baila a necessidade de regulamentação em sede de lei.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, 11. ed, p. 396-7.

² MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. São Paulo: Saraiva, 2009, 3. ed., p. 28.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 40.

Portanto, para a existência do direito de reunião, em si, é preciso que haja prévio aviso à autoridade competente, como também caráter pacífico e sem uso de armas, devendo a lei especificar a qual autoridade será feita a notificação, o que serão consideradas armas, para o fim de legitimar o direito, e o que descaracterizaria o movimento como pacífico. Se os termos constitucionais exigem um juízo de valor sobre seu conteúdo, é lícito e legítimo que o Estado o faça.

Adotando, então, a teoria externa das limitações dos direitos fundamentais⁴, vemos que o direito de reunião configura uma norma de eficácia contida, “*de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade*”⁵, e não de eficácia plena. Assim, a norma que estabelece o direito de reunião produz, desde o início e de independente de qualquer regulamentação, efeitos. Porém, há, em si, elementos que permitem limitar sua eficácia. É, pois, o que intenta a presente proposição, naquilo que a própria Carta Federal autoriza.

Passando a imiscuir-nos no conteúdo, propriamente dito, do PL em comento, temos que, acerca da prévia comunicação à autoridade competente, se faz necessária a especificação diante do fenômeno da descentralização da Administração Pública em suas diversas esferas. Destarte, deve-se, por meio de lei, informar ao cidadão a qual (is) órgão (s) dirigir sua comunicação.

De outro giro, no que tange à pacificidade das reuniões para manifestar pensamento, temos que a Constituição Alemã possui cláusula semelhante, pelo que recorramos às preciosas lições de Robert Alexy:

“A cláusula “*pacificamente e sem armas*” pode ser interpretada como uma formulação resumida de uma regra, que transforma os direitos *prima facie* decorrentes do princípio da liberdade de reunião em não-direitos definitivos [...]. A regra expressa pela cláusula restringe a realização de um princípio constitucional. Sua peculiaridade consiste no fato de que foi o próprio constituinte que estabeleceu a restrição definitiva. A disposição constitucional tem, nesse sentido, a natureza

⁴ Sobre as teorias externa e interna dos limites dos direitos fundamentais, cf. ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008, 1. ed, p. 277-278.

⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, 24. ed, p. 260.

de regra. Mas, por trás do nível da regra, o nível do princípio mantém sua importância. Se está claro que uma reunião não é pacífica, ela não goza da proteção do art. 8º., no entanto, para se avaliar se uma reunião não é pacífica, é necessária, em todos os casos duvidosos, uma interpretação do conceito de não-pacifidade”.⁶

Daí, conclui-se como admissível a regulamentação da cláusula de pacificidade em legislação infraconstitucional.

Neste contexto, parece-nos necessário coibir certa prática que tem sido utilizada para desvirtuar o caráter pacífico de diversas reuniões: o uso de máscaras. Embora, à primeira vista, não pareça apresentar lesividade, os cidadãos que vêm se utilizando desta prática, por dificultar sua identificação e consequente responsabilização civil, têm adentrado manifestações com o intuito de, mesclados aos manifestantes de cunho pacífico, atentar contra o patrimônio público e privado, comprometendo a ordem pública. Há, corroborando com esta tese, flagrantes cenas de violência por parte de manifestantes que cobrem seus rostos com máscaras, nas recentes manifestações públicas ocorridas pelo Brasil desde o ano de 2013.

Primeiramente, deve-se analisar sistematicamente os dispositivos constitucionais: além do inciso XVI, ora analisado, que prevê o direito de reunião, temos que o inciso IV afirma que “*é livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato*”. Ora, através da hermenêutica, resta patente que o direito de reunião é o viés coletivo da manifestação de pensamento. Os que se reúnem pacificamente, em local público, sem armas, ali estão para divulgar suas ideias. Por isso, não há que haver, nestas reuniões, indivíduos “anônimos”, escondendo suas identidades sob máscaras. A Constituição é um todo, uno e harmônico que, quando interpretado sistematicamente, não deixa dúvidas acerca da vedação do uso de máscaras sobre o rosto, posto que o direito de reunião é, em si, o direito de manifestação de pensamento, porém exercido coletivamente.

Esta conduta, pois, deve ser combatida, vez que afeta o direito de terceiros. Isto porque, ao manifestar-se violentamente, estes estão descaracterizando a manifestação da qual estão fazendo parte como pacífica, prejudicando outros vários cidadãos que exercem seu próprio direito de reunião. Não

⁶ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 287-8.

se trata, pois, de liquidar o direito de reunião daqueles que desejam se mascarar, mas, sim, salvaguardar este próprio direito em relação aos demais participantes da manifestação, bem como outros direitos igualmente fundamentais que vinham sendo ameaçados e agredidos.

Vê-se, então, que esta é uma prática que, ao ser perpetrada em nome de um direito individual, prejudica o direito individual de diversos terceiros cidadãos, constituindo uma autêntica situação em que deve ser limitado o direito, como defendido pelo Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes⁷.

Ademais, nunca houve, ressalta-se, necessidade alguma de esconder o rosto para manifestar pensamentos na história brasileira. Mesmo em meio a severas ditaduras militares, o povo brasileiro sempre foi às ruas protestar e lutar por um país melhor com seus rostos expostos, sua identidade à mostra. Todas as lutas do povo brasileiro foram às claras, mesmo sabendo do risco que corriam, mesmo sabendo da imensa repressão que tomava conta do Brasil em tempos idos.

O que não se pode deixar, então, nos dias atuais, é que a população creia que a democracia carece de instrumentos de controle e limites que assegurem o direito à livre manifestação e reunião em locais públicos, sem que tenhamos que esconder o rosto como modo de proteção, quando, na verdade, só há o desejo de manifestação pacífica.

Por outro lado, não se pode entender os ataques a prédios públicos e privados, como houve na recente onda de protestos pelo país. É este tipo de comportamento que a democracia, o Estado de Direito e a Constituição não resguardam, ao garantir o direito fundamental de reunião. A vedação ao uso de máscaras se justifica, assim, na medida em que não haveria como individualizar e imputar tal responsabilidade.

Nas precisas palavras da Excelentíssima Desembargadora Nilza Bittar, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº. 0052756-30.2013.8.19.0000 e nº 0053071-58.2013.8.19.0000, em 10 de novembro de 2014,

“A multidão, por si só, é uma massa de pessoas sem rosto, a individualidade se perde, cada um deixa de ser si mesmo para ser o grupo e é isto que torna um ato de

⁷ MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, 7. ed., p. 240

violência distante do grupo, é neste momento que aquele indivíduo deve ser isolado para não contaminar a essência do protesto e da manifestação política pacífica. No momento em que um dos participantes destoa da intenção do grupo e se torna indivíduo e não mais conjunto ao ser violento, fora do contexto pacífico do estado de direito democrático, é que ele tem que ser individualizado para que não se julgue toda uma causa carregada por milhares, pela atitude de um às vezes ali colocado para destruir a própria causa.”

De outro giro, acerca da punição estabelecida nos casos de movimentos sociais financiados por verba pública, apenas, que venham a comprometer a pacificidade do direito de reunião, atentando contra o patrimônio público e privado, acreditamos que deve ser feita a seguinte ponderação: não é lógico, de forma alguma, que instituições mantidas com fundos de caráter público continuem tendo acesso aos mesmos, no caso de promoverem violência em manifestações. Ora, é flagrante violação à ordem pública que o Estado financie grupos que promovam violência, que prejudiquem o direito de terceiros. Não podem estes grupos, então, de forma alguma, receber auxílio do Estado. Desta maneira, acreditamos que as medidas estabelecidas são apropriadas para coibir a violência, ainda mais quando os atos são organizados e divulgados utilizando-se dinheiro público.

Acreditamos, outrossim, justificar-se o fato de a presente proposição trazer um rol taxativo de armas vedadas. Isto porque, como dante esclarecido, o texto constitucional traz um conceito jurídico indeterminado, de modo que carece de complementação, em via de Lei ordinária. Ressalta-se que não há embargos à competência legislativa.

Além disso, a norma se justifica em razão de seu nítido caráter educativo, posto que informa aos participantes de futuras manifestações sobre as limitações que lehs são constitucionalmente impostas, de modo que, esclarecidos, possam preencher os requisitos constitucionais para exercer seu direito de reunião.

Em apertada síntese, a Lei, além de estabelecer direitos, deveres e sanções, tem serventia, também, como instrumento de educação para a cidadania e democracia, possibilitando a existência de cidadãos democráticos, exercendo e

conhecendo seus direitos, respeitando aqueles do próximo.

Em prosseguimento, temos que o modo utilizado para veiculação das restrições é adequado, eis que se trata de lei *stricto sensu*, fundado diretamente no inciso XVI, do artigo 5º. da Constituição Federal, até porque o regulamenta.

As competências legislativas da União foram respeitadas e não há, no Projeto de Lei ora em tela, embargos quanto à competência dos municípios ou estados para legislar acerca da matéria ora proposta.

Por sua vez, em atendimento ao terceiro critério estabelecido por doutrina, supracitado, conclui-se que os fins almejados são proporcionais às restrições trazidas.

A intenção, aqui, não é o de puramente limitar e restringir o direito individual de reunião. Longe disto, a intenção é a de garantir os direitos dos demais participantes das manifestações e, igualmente, de outras pessoas, sejam elas transeuntes no momento da manifestação ou não.

Neste diapasão, importante citar o artigo 4º. da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, notório precedente normativo, surgido no ano de 1789, no contexto da Revolução Francesa e que surgiu de fundamento para grandes evoluções no direito mundial. Afirma o artigo, em tradução livre, que a liberdade do ser humano é amplíssima, encontrando limites, porém, exatamente naquilo que não venha a obstaculizar aos demais concidadãos o gozo dos mesmos direitos, sendo que tais limites apenas podem ser determinados pela lei⁸.

O conflito entre direitos fundamentais, então, deve ser resolvido sob a ótica da ponderação de interesses. Assim, havendo colisão entre direitos constitucionalmente tutelados, o método a ser utilizado para solucionar a contrariedade é constatar, dentre os interesses contrapostos, “aquele que possui, no caso concreto, maior preeminência e menor restrição na ordem jurídica constitucional, limitando-se um direito fundamental para salvaguardar outro, observando-se, sempre, o respeito ao núcleo essencial do direito limitado”⁹.

Por isto, as medidas apresentadas na proposição em epígrafe

⁸ Art. 4. - La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Acórdão nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 0052756-30.2013.8.19.0000 e nº 0053071-58.2013.8.19.0000. Relator: BITAR, Nilza. Julgado em 10-11-2014.

mostram-se perfeitamente compatíveis com a finalidade de preservar os direitos fundamentais dos cidadãos.

É forçoso, neste diapasão, reconhecer que as limitações presentes no projeto em análise não impedem ninguém de se reunir e muito menos de se manifestar. Impedem apenas o indivíduo de fugir de suas responsabilidades e arcar com as consequências de possíveis exageros na medida constitucional prevista, sem promover prejuízos ao patrimônio público e privado, mantendo-se sempre a ordem pública e a democracia.

O direito à livre manifestação e o direito de reunião tem limites afirmados pela própria Carta Federal, uma vez que é vedado o anonimato; é vedado que a reunião venha a prejudicar outra anteriormente marcada; é vedado o porte de armas; e é vedado que a reunião transcorra de forma não pacífica.

De forma sintética, temos que os fins buscados são proporcionais à restrição imposta, que protege a democracia, as causas, as manifestações e, ao contrário do que se pensa, protege também os direitos individuais, ao invés de cerceá-los.

Como requisito final, concluímos, também, que as limitações não possuem caráter absoluto, visto que, como dante defendido, é perfeitamente possível e constitucional a limitação dos direitos fundamentais. O que se deve perquirir, então, é se foram respeitados os “limites dos limites” que devem informar a ação legislativa ao restringir os direitos individuais¹⁰.

Recorramos, neste aspecto, aos ensinamentos da Professora Jane Reis, senão vejamos:

“[...] a tarefa de interpretação constitucional visando a determinar as situações protegidas pelos direitos fundamentais envolve duas etapas, que consistem em: i) identificar o conteúdo do direito (seus contornos máximos, sua esfera de proteção), e ii) precisar os limites externos que decorrem da necessidade de conciliá-lo com outros direitos e bens constitucionalmente protegidos.”¹¹

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 41.

¹¹ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, 1. ed., p. 146.

É notável, então, que a legítima atividade limitadora do Estado também possui seus limites. Uma vez que há “diversos obstáculos normativos que restringem a possibilidade de o poder público limitar os direitos fundamentais¹²”, esta limitação deve ser aferida com base nos seguintes princípios: proporcionalidade; reserva legal; generalidade; esclarecimento do direito fundamental em questão; e preservação do núcleo essencial do direito.

Quanto ao critério da proporcionalidade, a necessidade de lei em sentido estrito veiculando as medidas restritivas e a proporcionalidade entre estas e os fins almejados já foram amplamente expostos ao longo da presente justificativa, pelo que já se encontra superado este requisito.

Já quanto à generalidade, esta se relaciona de maneira muito próxima com a reserva legal, eis que constitui um atributo necessário para a validade da lei. Não obstante, influi-se de simples leitura do texto legislativo proposto que tal característica, vez que não destinada a uma pessoa ou a um grupo de pessoas específicos, valendo para todo e qualquer cidadão que opte por reunir-se para manifestar pensamento, afeta à generalidade da população de maneira similar. Abordando, então, a reserva legal¹³, em si, temos que, além de afetar a todos, há a real possibilidade de se estender os efeitos da Lei a todos os cidadãos, de maneira igual, sendo legítima a pretensão, então, sob esta ótica.

Em prosseguimento, é evidente que a proposição em comento trata do direito constitucional de reunião, o que esclarece o direito fundamental em questão, quarto princípio necessário na análise dos “limites dos limites”.

Resta, então, analisar se o presente Projeto de Lei preserva o núcleo essencial do direito. Devemos indagar, neste sentido, se as limitações aqui estabelecidas maculam de alguma forma o núcleo essencial do estabelecido no

¹² PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Op. cit., p. 297-8.

¹³ Sobre a reserva legal: para que a lei seja válida, legítima, não basta apenas que seja geral, englobe a população como um todo. É necessário, igualmente, que haja a real possibilidade de o Estado atribuir a todos os cidadãos aquilo que está prevendo, de maneira realista, analisando-se a verdadeira situação e circunstâncias. Uma lei que preveja que é dever do Estado prover moradia gratuita para todos, em um exemplo ilustrativo, não se afigura como legítima, posto que, ao analisá-la sob a ótica da reserva legal, concluímos que, embora seja geral, não direcionada apenas a um grupo específico de pessoas, não há a real possibilidade de o Estado concretizá-la, pois a verdadeira situação é que seria deveras oneroso, não havendo fundos necessários para que seja cumprido o disposto no diploma legal e o Estado continue sustentando a si próprio sem sobrecarregar a população de impostos. Não deve a lei, então, ser apenas geral, mas deve haver igualmente a possibilidade de universalização daquele direito e/ou dever.

inciso XVI do artigo 5º. da Constituição Federal. As limitações - quer as estatuídas no texto da Constituição, quer as veiculadas por meio de legislação infraconstitucional – não podem, de forma alguma, dificultar o exercício dos direitos fundamentais a ponto de inutilizá-los.

Assim, não há qualquer inconstitucionalidade nas medidas aqui propostas, uma vez que não é razoável admitir que constituam óbice que prejudique ou mesmo inviabilize o direito de reunião. Apenas compelem o exercício do direito de reunião se a intenção do manifestante era ilícita, não pacífica, o que a Constituição, em si, não admite. E isto, por si só, demonstra que a vedação não caracteriza qualquer forma de atentado ao núcleo essencial do direito fundamental em apreço.

Conclui-se, então, pela justificação da medida; pela adequação do modo; pela proporcionalidade dos fins almejados; e pela limitação dos meios de restrição. Assim, resta patente a perfeita harmonia do Projeto de Lei aqui disponibilizado com o ordenamento jurídico vigente em nosso país, diante das razões de fato e de direito aqui expostas, sendo apropriado à limitação do direito fundamental que se pretende fazer, bem como resta justificada a proposição, sendo necessário esta limitação, para regulamentar o direito constitucional de reunião pública. Bem como, entendemos que são medidas necessárias à manutenção do Estado Democrático de Direito.

Por derradeiro, cumpre informar que o Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2014, aprovou a Lei Estadual nº. 6.528/2013, que versa sobre matéria análoga à presente proposição. Esta lei, inobstante, foi objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº. 0052756-30.2013.8.19.0000 e nº. 0053071-58.2013.8.19.0000, tendo o colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro decidido pela constitucionalidade da medida, sob a ótica de argumentação que ora se utiliza. O que seguiu, então, foi a redução da violência nas manifestações ocorridas no Estado, que ia sendo notória, e grande pacificidade nas mesmas, o que demonstrou a eficácia e coerência da medida, garantindo o direito fundamental de reunião pacífica e sem armas, vedado o anonimato.

Desta forma, inspirados pelo novo rumo que tomaram as manifestações públicas de pensamento naquele estado, após regulamentação legal, apresentamos o presente Projeto de Lei, de modo que vigore no país inteiro o asseguração de tal direito fundamental, da maneira que a Carta Maior o prevê.

Diante do exposto, convencidos de que a medida consente os ativos interesses da sociedade, favorecendo o fortalecimento de nosso sistema político e atendendo aos princípios do Estado Democrático de Direito, confiamos na sua pronta acolhida pelos Nobres Pares.

Sala das Sessões, em 16 de maio de 2017.

CRISTIANE BRASIL
Deputada Federal PTB/RJ

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

**TÍTULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

**CAPÍTULO I
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua

atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do *de cujus* ;

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

a) a plenitude de defesa;

b) o sigilo das votações;

c) a soberania dos veredictos;

d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados,

civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;

b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. ([*Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004*](#))

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem

aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

CAPÍTULO II
DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015\)](#)

.....
.....



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 0052756-30.2013.8.19.0000 e nº 0053071-58.2013.8.19.0000

Repte. 1 : Diretório Regional do Partido da República
Repte. 2 : Seccional do Estado do Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil
Rpdo. 1 : Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro
Rpdo. 2 : Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Legislação : Lei Estadual nº 6.583, de 11 de setembro de 2013
Relator originário: Desembargador SERGIO DE SOUZA VERANI
Relatora designada: Desembargadora NILZA BITAR

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual regulamentando o direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento (Artigos 15, inciso XVI, da Constituição da República, e 23, da Constituição do Estado). Estabelecimento de vedação ao uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação. Conceituação de arma para fins do exercício do direito fundamental em apreço. Determinação da autoridade à qual se deve fazer a prévia comunicação da manifestação. Alegação de vícios formais e materiais na norma impugnada. Teses trazidas pelos representantes e pelo amicus curiae que não se sustentam. Inexistência, na legislação em comento, de qualquer ofensa à ordem constitucional vigente. Representações que se julgam improcedentes, declarando, por conseguinte, a constitucionalidade da Lei Estadual nº 6.583/2013.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 0042756-30.2013.8.19.0000 e nº 0042756-30.2013.8.19.0000, A C O R D A M os Desembargadores que compõem





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em, *por maioria de votos, julgar improcedentes as Representações*, nos termos do voto da Relatora designada para lavratura do acórdão, vencidos os Des. Sergio Verani, Relator originário, Caetano Costa, Nildson Cruz, Odete Knaack e Henrique Figueira, que julgavam procedentes os pedidos.

Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2014 (Sessão)

Desembargadora **NILZA BITAR**
Relatora designada



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 0052756-30.2013.8.19.0000 e nº 0053071-58.2013.8.19.0000

Repte. 1 : Diretório Regional do Partido da República
Repte. 2 : Seccional do Estado do Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil
Rpdo. 1 : Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro
Rpdo. 2 : Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Legislação : Lei Estadual nº 6.583, de 11 de setembro de 2013
Relator originário: Desembargador **SERGIO DE SOUZA VERANI**
Relatora designada: Desembargadora **NILZA BITAR**

RELATÓRIO E VOTO

Processos relatados pelo i. Relator originário, Des. Sergio de Souza Verani, às fls. 164/168 (proc. nº 52756-30.2013) e fls. 203/207 (proc. nº 53071-58.2013).

Divergi de S. Exa. para julgar improcedentes as representações em comento, declarando, em consequência, a constitucionalidade da legislação em cotejo pelos seguintes fundamentos.

Trata-se da Lei Estadual n. 6.583, de 11 de setembro de 2013, a qual regulamentou o direito constitucional à reunião pública para manifestação de pensamento (art. 23 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro).

Inobstante os enfáticos e elaborados argumentos expendidos pelos representantes em suas exordiais, bem como pelo amicus curiae em sua manifestação, não se vislumbra, na norma sob ataque, qualquer mácula ao ordenamento constitucional vigente.

Sabe-se que nenhum direito é ilimitado. Até os direitos e garantias fundamentais consagrados no art. 5º da Constituição da República podem sofrer restrições e condicionamentos. Nem mesmo o direito à vida é absoluto, haja vista a previsão, ainda que em tese, de pena de morte, em caso de guerra declarada (art. 5º, inc. XLVII, da CRFB). Na precisa lição de INGO WOLFGANG SARLET:





“(...) a ideia de que os direitos fundamentais não são absolutos, no sentido de absolutamente blindados contra qualquer tipo de restrição na sua esfera subjetiva e objetiva, não tem oferecido maiores dificuldades, tendo sido, de resto, amplamente aceito do direito constitucional contemporâneo (...).”¹

Porque estabelecidas no plano constitucional, tais limitações, quando se tratar de direitos individuais, somente podem ser concebidas por expressa disposição constitucional, ou então por lei stricto sensu, promulgada com fundamento direto na própria Constituição.² Conforme ensina ROBERT ALEXY:

“Uma norma somente pode ser uma restrição a um direito fundamental se ela foi compatível com a Constituição. Se ela for inconstitucional, ela até pode ter a natureza de uma intervenção, mas não de uma restrição. Com isso, fica estabelecida uma primeira característica: normas são restrições a direitos fundamentais somente se forem compatíveis com a Constituição.”³

Assim é que são mencionados por doutrina e jurisprudência quatro requisitos⁴ que informam o válido estabelecimento de tais limites, a saber: (i) justificação da medida, (ii) adequação do modo, (iii) proporcionalidade dos fins almejados e (iv) limitação dos meios de restrição.⁵

No caso específico dos autos, está-se a tratar dos limites que o legislador infraconstitucional pode impor aos cidadãos para o exercício do direito de reunião. A questão que se deve fazer, desse modo, para o deslinde da presente controvérsia é: as exigências trazidas pela Lei Estadual nº 6.583/2013 se inserem nas condicionantes próprias e pertinentes a seu exercício e à preservação de direitos de terceiros?

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, 11. ed, p. 396-7.

² MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. São Paulo: Saraiva, 2009, 3. ed., p. 28.

³ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008, 1. ed, p. 281.

⁴ “Requisitos são condições ou elementos necessários para a existência, a validade e/ou a eficácia do objeto, podendo ser intrínsecos ou extrínsecos ao mesmo, sendo, portanto, o gênero, dos quais são espécies os “pressupostos” (condições extrínsecas do objeto) e os “elementos” (partes do todo, intrínsecas ao objeto)”. Cf. MELLO, Celso A. Bandeira de, Curso de Direito Administrativo. 11. ed., p. 274-277

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 37.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Para tanto, confira-se o texto integral da indigitada Lei:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

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

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

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

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

- I - pacificamente;*
- II - sem o porte ou uso de quaisquer armas;*
- III - em locais abertos;*
- IV - sem o uso de máscaras nem de quaisquer peças que cubram o rosto do cidadão ou dificultem sua identificação;*
- V - mediante prévio aviso à autoridade policial.*

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

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

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

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

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





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



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

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

II - das pessoas humanas;

III - do patrimônio público;

IV - do patrimônio privado.

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

Rio de Janeiro, em 11 de setembro de 2013.

SÉRGIO CABRAL
Governador

Nesse passo, considerando-se os quatro requisitos acima mencionados, vê-se que não há qualquer abuso por parte do legislador infraconstitucional. Senão vejamos:

As medidas limitativas estão perfeitamente justificadas.

Improcede a alegação de que a norma constitucional sob análise prescinde de regulamentação.

Nesse diapasão, impõe-se destacar que, a nossos sentir, a teoria externa⁶ dos limites dos direitos fundamentais é a que melhor permite compreender o âmbito de proteção de tais direitos, bem como a esfera de suas limitações.

Note-se que o direito de reunião possui condicionantes estabelecidas nas próprias Cartas Políticas Nacional e local:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 5º - (...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

⁶ Sobre as teorias externa e interna dos limites dos direitos fundamentais, cf. ALEXY, Robert. *Op. cit.*, p. 277-278.





CONSTITUIÇÃO DO ESTADO

Art. 23 - Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo exigido apenas prévio aviso à autoridade.

Parágrafo único - A força policial só intervirá para garantir o exercício do direito de reunião e demais liberdades constitucionais, bem como para a defesa da segurança pessoal e do patrimônio público e privado, cabendo responsabilidade pelos excessos que cometer.

Não se trata, como querem crer os autores, de norma de eficácia plena, mas, sim, de eficácia contida, “(...) de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade”.⁷ É dizer: a norma que prevê o direito de reunião produz, desde já e independentemente de qualquer regulamentação, seus efeitos. No entanto, a própria norma traz elementos que limitam por si - ou permitem limitar - sua eficácia.

Despiciendo existir uma cláusula explícita de reserva legal na norma constitucional extraída dos dispositivos em tela⁸, até porque constituídos de conceitos jurídicos indeterminados, o que leva a reconhecer que demandam regulamentação em sede legal.

Assim, a própria existência do direito de reunião pressupõe que haja prévia comunicação à autoridade competente, que a manifestação guarde natureza pacífica e que não haja uso de armas pelos participantes, competindo à lei regulamentar o exercício de tal direito ao especificar a autoridade à qual se deva fazer a comunicação, o que desnaturaria o caráter pacífico do evento e os tipos de arma vetados. Como bem posto pelos preclaros Procuradores de Justiça subscritores do parecer ministerial (fls. 103):

“Se os termos constitucionais exigem um juízo de valor sobre seu conteúdo, não se afigura inconstitucional a regulamentação destes aspectos abertos na norma.

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, 24. ed, p. 260.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 40.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



“O Estado pode, portanto, regular o direito constitucional de reunião para definir melhor o conceito de pacificidade e para determinar a autoridade competente a quem deverá ser comunicada a realização da reunião.

“Evidentemente, a regulação destes conceitos abertos não pode ser feita para restringir o direito de reunião, pena de inconstitucionalidade”.

E é isso precisamente o que faz, na espécie, a Lei Estadual nº 6.583/2013: regulamenta o exercício do direito fundamental de reunião, naquilo que autorizado pela própria Constituição e sem qualquer mácula a seu núcleo essencial.

Quanto à comunicação à autoridade competente, o fenômeno da desconcentração da Administração Pública em suas diversas esferas justifica sobejamente a expedição de ato legislativo informando ao cidadão o(s) órgão(s) ao(s) qual(is) deve ser dirigida tal comunicação.

Em relação à pacificidade da reunião, não poderia ser mais didático o mestre alemão ROBERT ALEXY ao discorrer sobre disposição idêntica constante da Constituição alemã:

*“A cláusula ‘pacificamente e sem armas’ pode ser interpretada como uma formulação resumida de uma regra, que transforma os direitos prima facie decorrentes do princípio da liberdade de reunião em não-direitos definitivos (...). A regra expressa pela cláusula restringe a realização de um princípio constitucional. Sua peculiaridade consiste no fato de que foi o próprio constituinte que estabeleceu a restrição definitiva. A disposição constitucional tem, nesse sentido, a natureza de regra. Mas, por trás do nível da regra, o nível do princípio mantém sua importância. Se está claro que uma reunião não é pacífica, ela não goza da proteção do art. 8º. No entanto, para se avaliar se uma reunião não é pacífica, é necessária, em todos os casos duvidosos, uma interpretação do conceito de não-pacifidade”.*⁹

Forçoso inferir daí que a cláusula da pacificidade admite perfeitamente regulamentação em nível infraconstitucional.

Em tal contexto, identificou o legislador comportamento que, embora à primeira vista não pareça ofensivo à exigência constitucional,

⁹ ALEXY, Robert. *Op. cit.*, p. 287-8.





vinha sendo usado por pessoas mal-intencionadas para transmutar esse caráter pacífico: o uso de máscaras.

A inovação veio a reboque das manifestações populares ocorridas no inverno do ano de 2013, iniciadas contra um reajuste das tarifas de transporte público e logo transbordadas para reivindicações outras no tecido social da comunidade.

Nesse contexto, alguns cidadãos, inspirados em movimentos alienígenas, passaram a se valer de máscaras para ocultar suas faces e, lamentavelmente, praticar uma série de atividades criminosas contra terceiros pessoas, contra patrimônios, públicos e privados, e contra a própria e legítima causa política (o que, aliás, acabou por fazer com que esta perdesse gradativamente o apoio da população, como posteriormente será demonstrado).

De certo, acaso não tivesse havido as notórias cenas de vandalismo – e fatos notórios prescindem de prova –, não haveria o clamor pela proibição das malfadadas máscaras.

Resta irretorquível que a mens legislatoris não foi a de liquidar o direito fundamental à reunião daqueles que quisessem se mascarar, mas, ao contrário, salvaguardar este próprio direito em relação aos demais participantes da manifestação, bem como outros direitos igualmente fundamentais que vinham sendo ameaçados e agredidos pelos vilipendiadores da ordem.

Ordem, note-se, não como preceito positivista ou militaresco para que os de esquerda bradem que seu chamado emana cerceamento de liberdades políticas ou individuais, ou que os de direita se alimentem de sua ausência para, nutrindo-se pelas mãos de seus sinistros irmãos, acabem por defender a volta da ditadura, pois a democracia não pode restringir a baderna.

Baderna que tem sua origem na italiana Marietta Maria Baderna que nasceu em Castel San Giovanni, Parma, em 1828, e fez sua estreia como bailarina profissional em 1843. Em 1848, foi apresentada como *prima ballerina assoluta*, sendo considerada uma das mais importantes bailarinas de sua geração. No Brasil, Marietta estreou em 29 de setembro de 1849, no balé "*Il Ballo delle Fate*" ("A Dança das Fadas"). Aqui, encantou-se com as danças das negras e com o canto de resistência dos escravos e se fez um





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



bailarina do povo, incorporando os passos do lundu, da cachuca e da umbigada, danças de passos fortes e sensuais.

Suas apresentações eram sempre seguidas de seus fãs que a ovacionavam e batiam os pés no chão de madeira, gritando ao final seu sobrenome: "Baderna! Baderna!"

Dançava tanto nos salões da alta sociedade quanto nas ruas e seu público passou a ser chamado de "badernistas" ou "baderneiros". Estudantes e trabalhadores a idolatravam como símbolo de brasilidade. Já a elite, que antes achava a Baderna como símbolo de elegância, passou a entender como sinônimo de arruaça e libertinagem.

Marietta Baderna foi uma rebelde. Desafiou sua época, a elite, o conservadorismo e os reacionários. Foi uma artista que nasceu no berço do ballet clássico e deitou no leito das danças populares. Baderna e seus baderneiros, contudo, nunca se esconderam por trás de máscaras.

Assim, como todos os que lutaram pelas liberdades do povo brasileiro. Todas as lutas do povo brasileiro foram às claras, ainda que em meio às ditaduras das mais ferrenhas.

As manifestações do povo brasileiro, ainda que algumas pelos motivos hoje considerados errados, como a Revolta da Vacina, sempre foram feitas sem a necessidade de se esconder, e muitas delas com a população sabendo que corria risco de prisão, tortura ou morte.

As maiores manifestações deste país foram feitas por brasileiros sem máscaras, fossem elas de direita ou de esquerda:

- *A Revolta da Vacina em 1904*

- *Suicídio de Getúlio Vargas em 1954* -
<http://acervo.estadao.com.br/noticias/personalidades,getulio-vargas,520,0.htm>

- *Marcha da Família e Marcha da Vitória em 1964* -
<http://www.band.uol.com.br/m/conteudo.asp?id=/100000673466/&programa=/Brasil/&editoria=/noticias/>

- *Comícios das Diretas Já em 1984* -
<http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br/70anos/no-tempo/ha-30-anos/1984/movimento-diretas-ja>





Nessa última, estavam sem máscaras: Tancredo Neves, Leonel Brizola, Miguel Arraes, José Richa, Ulysses Guimarães, André Franco Montoro, Dante de Oliveira, Mário Covas, Gérson Camata, Orestes Quércia, Carlos Bandeirense Mirandópolis, Luiz Inácio Lula da Silva, Eduardo Suplicy, Roberto Freire, Luís Carlos Prestes, Fernando Henrique Cardoso, Vander Ramos, Marcos Freire, Fernando Lyra, Jarbas Vasconcelos e, dentre personalidades em geral, destacaram-se Sócrates, Christiane Torloni, Mário Lago, Gianfrancesco Guarnieri, Fafá de Belém, Chico Buarque, Martinho da Vila, Osmar Santos, Juca Kfourir, entre outros.

- *Impeachment de Fernando Collor em 1992* -
http://nupps.usp.br/corrupteca/?post_type=case&p=561

Mesmo em épocas em que a vida de todos estava sob risco, o povo brasileiro não se intimidou, foi às ruas e mostrou sua cara ao se manifestar contra a ditadura ou a oligarquia que tomava o poder em pleno estado de exceção:

- *A Passeata dos Cem Mil* -
http://pt.wikipedia.org/wiki/Passeata_dos_Cem_Mil#mediaviewer/File:Vladimir-palmeira-discursando-durante-a-passeata-dos-cem-mil-em-1968.jpg

Nessa manifestação, com rostos expostos, estavam presentes, lado a lado, nomes como: José Dirceu, José Serra, Tancredo Neves, Moreira Franco, Wladimir Palmeira, Caetano Veloso, Chico Buarque, Zuenir Ventura, Lula, Alfredo Sirkis, Cacá Diegues, Caetano Veloso, César Benjamin, Clarice Lispector, Dilma Rousseff, Edu Lobo, Fernando Gabeira, Gilberto Gil, Grande Otelo, Hélio Pellegrino, Luís Travassos, Marieta Severo, Milton Nascimento, Nana Caymmi, Nara Leão, Orestes Quércia, Paulo Autran, Tancredo Neves, Tônia Carrero, Vera Silvia Magalhães.

Desnecessário lembrar que, diferente do que a nossa sociedade vive hoje em tempo de liberdade e de exercício de democracia plena, depois do evento, o então presidente Costa e Silva se reuniu com líderes da sociedade civil, oportunidade em que estes reivindicaram o fim da censura e a restauração das liberdades democráticas.

Por óbvio, como sabemos, nenhuma dessas reivindicações foi aceita. Os manifestantes não desistiram e realizaram outra manifestação com cerca de 50 mil pessoas, e ampliando também o protesto a outros Estados. Mas, à medida que cresciam as manifestações contra a ditadura





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



também crescia a ação repressiva do governo militar em todo o território nacional. Por fim, a repressão acabou por prender Vladimir Palmeira e depois outros 650 estudantes no Rio de Janeiro.

Apesar da repressão, as manifestações estudantis continuaram, até 13 de dezembro de 1968, sempre de cara limpa, quando foi promulgado o AI-5 (Ato Institucional nº 5), marcando o início dos "Anos de chumbo" da Ditadura Militar brasileira.

Não é isso o que se quer.

Hoje se vê, anacronicamente, manifestantes saindo às ruas pedindo a volta dos militares, como se a democracia não pudesse, por si só, ser suficiente para cuidar dos excessos e educar a todos nós para nela viver e conviver com o diferente, com aqueles que de nós discordam.

Não podemos deixar que a população creia que a democracia careça de instrumentos de controle e limites para assegurar o direito à livre manifestação e o direito à reunião em locais públicos sem que precisemos esconder o rosto, e sem que a sociedade tenha como se proteger dos excessos ou daqueles que, na verdade, não desejam apenas se manifestar pacificamente.

Já não se pode entender a ofensiva contra prédios públicos e privados, mesmo que sejam bancos, ou as sedes do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, que podem ser alvos da ira dos mais exaltados, quanto mais o ataque à Biblioteca Nacional, como se deu nos protestos no Rio de Janeiro. É o barbarismo que a democracia, o Estado de Direito e as Constituições Federal e Estadual não acobertam ao garantir a todos o direito fundamental de reunião para manifestação pública.

Tem-se, com isso, a baderna, mas de viés inconstitucional, porque mascarada e atentatória tanto à causa pela qual os manifestantes de caras limpas foram às ruas, quanto à democracia, que exige que por eventual abuso no exercício do direito sejam responsabilizados aqueles que se excederam.

A vedação ao uso de máscaras se justifica, assim, na medida em que não haveria como individualizar e imputar tal responsabilidade.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Ora, o próprio caráter coletivo da reunião (afinal, não existe reunião de um só) dilui e mescla as individualidades dos participantes pela multidão que os cerca, sendo o indivíduo mascarado um covarde e antidemocrático que se esconde de todos e de si mesmo. Só se mostra bravo atrás de uma máscara!

E isso não é uma suposição. Confira-se:

Folha de São Paulo

A primeira manifestação de rua no Rio de Janeiro após a entrada em vigor da lei que proíbe máscaras nos protestos transcorreu de maneira pacífica nesta sexta-feira (13) e se dispersou logo depois das 23h.

Concentrada mais uma vez no entorno do Palácio Guanabara, sede do governo do Rio, na zona sul da cidade, a manifestação contra o governador Sérgio Cabral reuniu cerca de cem manifestantes, menos do que o número de policiais destacados para a proteção do governo: 150 homens.

(<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1342003-sem-mascaras-protesto-de-rua-no-rio-tem-mais-pms-que-manifestantes.shtml>)

Todavia, o pior que está por trás das máscaras não é o abuso, a covardia, a violência, mas sim a destruição da democracia conquistada a tanto custo pelo povo brasileiro. Uma democracia que custou vidas, que custou mentes torturadas, que custou famílias afastadas, que custou corpos sem um funeral. É esta democracia que é posta em dúvida toda vez que dela abusam e toda vez que dizem que ela não pode se defender sozinha, que precisa da força bruta para pôr as coisas em ordem.

Não é justo que a democracia pague pela máscara do covarde, se ela quer que ele seja livre para se reunir e se manifestar. A democracia pode se defender, e sua defesa se materializa justamente nos limites postos aos direitos individuais.

Apenas para ilustrar o que acontece com a sociedade quando abusam dos instrumentos da democracia, veja-se que ocorreu nas recentes eleições e nos protestos contemporâneos à edição da lei que ora se julga: a taxa de aprovação da população a estes foi paulatinamente despencando, conforme pesquisa do Datafolha de fevereiro de 2014.





MANIFESTAÇÕES NO RIO

Taxa de aprovação a protestos é a menor desde junho de 2013 (todos os dados em %)

OPINIÃO SOBRE OS PROTESTOS

Rio de Janeiro
13 e 14.fev.2014

		Por renda familiar mensal (em salários mínimos)					Por escolaridade		
		Até 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10	Fundamental	Médio	Superior
A favor	56	44	54	63	69	71	32	59	74
Contra	40	51	41	33	27	29	61	36	26
Indiferente	3	3	5	2	5	-	6	4	1
Não sabe	1	2	-	2	-	-	1	2	-

Opinião sobre o uso de máscaras pelos manifestantes

(Resposta estimulada e única, em %)

SÃO PAULO RIO DE JANEIRO
11/09/2013 e 14/02/2014

A favor	9	8
Contra	89	90
Indiferente	1	1
Não sabe	1	0

A maioria dos moradores da cidade Rio de Janeiro apoia os protestos e manifestações que vem ocorrendo na capital fluminense, mas vê ação de partidos nesse tipo de evento e aponta algumas regras para sua realização. Para 85%, por exemplo, os organizadores deveriam informar a polícia com antecedência sobre as manifestações.

Além disso, a população se divide quanto ao bloqueio das ruas durante esses eventos (53% são contra, 44% são a favor); é majoritariamente crítica em relação à ação policial; e tem opinião amplamente negativa a respeito de movimentos como o black block e suas táticas.

Essas informações fazem parte de pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2014, junto a 645 moradores da cidade do Rio de Janeiro com 16 anos ou mais. A margem de erro do estudo é de 4 pontos para mais ou para menos para o total da amostra.

De forma geral, 56% dos cariocas são a favor dos protestos que vêm ocorrendo na capital fluminense, outros 40% são contrários, 3% dizem ser indiferentes, e 1% não soube responder. Entre os homens, o apoio fica acima da média (63%), e fica abaixo da média entre as mulheres (50%).





O apoio também cai conforme a idade: entre os que têm entre 16 e 24 anos, 74% são a favor dos protestos, índice que fica em 36% entre os cariocas com 60 anos ou mais.

A análise pela renda familiar mostra que na fatia dos mais ricos o apoio é mais alto, e diminui conforme cai o ganho dos entrevistados. Entre aqueles com renda igual ou superior a dez salários, 71% têm opinião positiva sobre esses eventos, índice que vai a 44% entre aqueles com renda de até dois salários mínimos.

Envolvimento de partidos

Para 84% da população adulta da cidade do Rio de Janeiro, há envolvimento de partidos políticos nas manifestações que vêm ocorrendo na cidade. Questionados sobre quais seriam esses partidos, 68% não souberam responder, 7% indicaram o PT, 7% mencionaram o PSol, 5% citaram o PSTU, 2%, o PSDB, e 1%, o PMDB, entre outros com menor percentual.

É válido ressaltar que a pesquisa foi realizada logo após a denúncia de que os participantes dos protestos receberiam dinheiro por sua participação e que políticos e partidos estariam por trás da cooptação desses manifestantes. A denúncia foi feita pelo advogado dos réus acusados de envolvimento na morte do cinegrafista Santiago Andrade.

Organização dos protestos

A maioria (85%) dos cariocas é a favor dos organizadores dos protestos avisarem à polícia com antecedência sobre esses atos. Outros 12% são contrários a esse aviso prévio, 2% são indiferentes, e 1% não tem opinião. Esse apoio se mantém em todas as faixas de idade e renda analisadas.

Na fatia dos que estudaram até o ensino fundamental, 90% apoiam o aviso com antecedência à polícia, índice que cai para 78% entre os que estudaram até o ensino superior.

O bloqueio de ruas durante as manifestações é condenado por 53%, enquanto 44% apoiam a medida. Novamente, há diferença entre os que estudaram até o ensino fundamental (63% contra o bloqueio) e aqueles com ensino superior (45% contra, 51% a favor). Entre os jovens, 64% são a favor de bloquear ruas para manifestações, índice que cai para 30% entre os mais velhos.

Eficiência da polícia

A conduta da polícia durante as manifestações é vista como muito eficiente por 8% dos cariocas, e 49% avaliam que é um pouco ineficiente. Para 40%, porém, a polícia é nada eficiente duran





sua ação nos protestos, e há ainda 2% que não têm opinião sobre o assunto.

Entre os mais escolarizados, fica acima da média (46%) o índice dos que avaliam a ação policial como nada eficiente. E o contrário ocorre entre os menos escolarizados (34% veem o trabalho da polícia como nada eficiente).

(<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/02/17/protestos-no-rio-de-janeiro.pdf>)

Com as máscaras, só quem perde são os cidadãos de bem, o Estado de Direito e a democracia. Os extremistas, sejam de esquerda ou de direita, são coirmãos no ataque à democracia e usam os inocentes moderados que defendam algumas de suas teses como esbirros para seus malfeitos, obstando que ela, a democracia, se valha de instrumentos justos, legais e legítimos, para a sua própria salvaguarda, sob a escusa de que tais instrumentos são métodos de cerceamento de liberdades ou de incentivo ao anarquismo, dependendo do viés político mal-intencionado de quem está por trás dos argumentos.

Na verdade, o que uma democracia quer de seu povo é maturidade; é que ele saiba ser crítico, corajoso, sem medo de dizer o que pensa, sem medo de questionar as autoridades, de questionar a deificação de magistrados, de políticos. Mas a democracia também quer, na outra face da mesma moeda, que o povo tenha responsabilidade e se eduque na própria democracia, e que saiba que ele está ali, muitas vezes, criticando a si mesmo quando vai às ruas, apontando o dedo para si próprio, e, portanto, não pode usar máscara, pois foi ele, sem máscara, que foi às urnas, elegeu aquele que fez a lei ou a aplicou, que autorizou o aumento dos preços públicos, que aumentou a taxa de juros, que estabeleceu políticas que geraram incremento da miséria e do desemprego etc..

Cada um que protesta tem que olhar para o outro ao seu lado e saber que democracia e Estado de Direito é poder se reunir, é poder se manifestar, é poder encarar quem você critica sem retaliação, é ter a responsabilidade de arcar com seus atos na mesma medida dele. E é não poder fazer tudo isso em anonimato, porque a sociedade brasileira se fez com pessoas que fizeram história e abriram caminhos com os rostos expostos.

Os limites são necessários para que a própria democracia possa se defender daqueles que bradam pela ordem imposta à força e dos demais





que os alimentam através da desordem e do terror imposto ao Estado de Direito.

A democracia se limita para evitar o retrocesso à ditadura e à tirania, destra ou sinistra, e para sobreviver ao caos do desgoverno e da anarquia, antes que o ser humano atinja um grau de maturidade e consciência tal que respeite per si os demais indivíduos e se possa prescindir de restrições legais aos direitos individuais.

Do mesmo modo, justificado está o fato de a Lei ter trazido um rol exemplificativo de armas vedadas.

Primeiramente porque, como acima esclarecido, trata-se de conceito jurídico indeterminado, exigindo complementação por parte do legislador ordinário, não havendo, como se verá a seguir, qualquer infringência à competência legislativa privativa da União.

Além disso, como asseverado de modo certo pelo “Fiscal da Lei” (fls. 107), a norma se justifica em razão de seu nítido caráter educativo:

“A rigor, a lei nem precisaria esclarecer tal fato, mas, levando em consideração o estágio atual em que se encontra o exercício da cidadania, o esclarecimento é adequado a fim de informar aos participantes de futuras manifestações em locais públicos sobre as vedações que constitucionalmente lhe são impostas, pena de não estarem preenchidos os elementos do direito fundamental de reunião”.

Em suma, mais além de estabelecer direitos, deveres e sanções, a lei serve, também, como instrumento de educação para a cidadania, colaborando para a “(...) formação de pessoas responsáveis e solidárias, que conhecem e exercem os seus direitos e deveres em diálogo e no respeito pelos outros, com espírito democrático, pluralista, crítico e criativo, tendo como referência os valores dos direitos humanos”.¹⁰

O modo empregado para veiculação das restrições é o adequado.

¹⁰ Governo de Portugal. Ministério da Educação e Ciência. Educação para a Cidadania. Disponível em: <http://www.dgidc.min-edu.pt/educacaocidadania/>. Acesso em: 28 nov. 2014.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Cuida-se de lei stricto sensu¹¹, com fundamento direto no art. 23 da Carta Estadual – até mesmo porque o regulamenta.

Não há falar, pois, nem em afronta a competência privativa da União para legislar sobre cidadania, sobre material bélico e sobre direito penal, nem em violação à competência legislativa dos Municípios para dispor sobre posturas concernentes à organização da urbe.

A expressão “*cidadania*” inserta no inc. XIII do art. 22 da CRFB (“*Compete privativamente à União legislar sobre: (...) nacionalidade, cidadania e naturalização*”) diz respeito ao status do “*nacional (brasileiro nato ou naturalizado) no gozo dos direitos políticos e participantes da vida do Estado*”¹² Como brilhantemente arrematado pelo Parquet (fls. 109):

“O direito de reunião não é um direito de cidadania, mas direito fundamental que integra patrimônio jurídico até de quem não é cidadão. O estrangeiro, embora não seja cidadão, tem garantido em seu patrimônio jurídico os direitos fundamentais”.

Não se constata, tampouco, infração à competência privativa da União para legislar sobre material bélico.

O art. 22, inc. XXI, da CRFB (“*normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares*”) cuida expressa e exclusivamente da competência privativa da União para estabelecer as normas gerais de organização das polícias e corpos de bombeiros militares estaduais, inclusive quanto ao material bélico que eles poderão utilizar. E é assim que o faz o Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, recepcionado como lei ordinária.

Ademais, os precedentes do e. STF trazidos pela OAB/RJ são explícitos em tratar de casos de leis estaduais que disciplinavam autorização e fiscalização do comércio e do porte de armas de fogo, o que, por óbvio, não se aplica ao caso em comento.

Tampouco se diga que, ao apresentar um rol exemplificativo de “armas” para os fins da Lei, a Alerj “*fixou elástica e antidemocrática*

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 400-1.

¹² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2012, 28. ed., p. 218.





interpretação do que deve ser considerado com arma". Mais uma vez nos socorrendo do parecer do Ministério Público (fls. 107):

"(...) o § 1º do art. 3º apenas esclarece, repita-se, conceito jurídico indeterminado e o faz de modo adequado, porque não se afigura razoável, até aos olhos do homem comum, que pedra, bastões e tacos ou similares não se possam ser verdadeiras armas contra pessoas e bens se desvirtuadas de sua destinação natural.

"Se a própria doutrina entende que tais objetos podem ser transmudados em armas, pode a lei esclarecer que tais objetos serão considerados armas se utilizados como meios de agressão.

"Este fato, como já dito, é tão óbvio que basta o recurso do senso comum para ver que qualquer pessoa considerará uma pedra ou um bastão como arma se utilizado como meio de agressão".

Nem se afirme que, por não estipular sanções por descumprimento, a Lei carrearía o caso para a seara penal.

É evidente o sofisma, porquanto a sanção salta à vista e ela não é de caráter penal – embora esta até possa também existir –, mas sim, administrativa: havendo emprego de armas, simplesmente não existe direito de reunião. A sanção, no caso, é administrativa, com a exclusão do cidadão infrator da manifestação, por evidente abuso, ou mau uso, do direito de reunião, e isso não precisa estar escrito, pois é corolário lógico da norma.

Por outro lado, muito embora a administração de espaços públicos (ruas, praças etc.) seja da alçada municipal – o que, de fato, importaria em competência legislativa local –, incumbe ao Estado, através de suas forças policiais, a segurança pública de pessoas e patrimônios. Assim, se há razão de ordem e segurança públicas para se determinar a comunicação prévia à autoridade municipal, igualmente há para que sejam comunicadas as autoridades estaduais, consoante disciplinado na Lei, a fim de que cada qual possa exercer regulamente seus misteres.

Argui-se, ainda, a inconstitucionalidade da lei objeto desta Ação direta sob o fundamento da existência de vício por decoro parlamentar.

Cuida-se de inovação acadêmica, conforme a qual a existência de compra de votos de parlamentares corromperia o processo legislativo,





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



dando azo à declaração de inconstitucionalidade sob o fundamento da quebra do decoro parlamentar¹³

Entretanto, nada obstante a grandiloquência argumentativa da tese, é imperioso se afirmar que ela não encontra qualquer guarida quer no seio da Corte constitucional pátria, quer neste colendo Órgão Especial.

Ainda que se admita, em tese, a validade da teoria apresentada, no presente caso não há qualquer demonstração nos autos de que os parlamentares fluminenses que aprovaram a lei em questão tenham sido corrompidos a votar a favor do indigitado projeto.

Ora, não se pode admitir que o tão-só fato de pertencer à base parlamentar do Chefe do Executivo e aprovar os projetos de seu interesse seja prova de corrupção. A se acolher tal entendimento, apenas os projetos da minoria não estarão viciados por falta de decoro parlamentar, isso sim a soar, com a devida vênia, teratológico e atentatório aos princípios da soberania popular e da harmonia entre os Poderes.

Os fins almejados são proporcionais à restrição trazida.

Deveras, é patente que a intensão do legislador ordinário não foi a de impor uma restrição ao direito individual de reunião por mero capricho, mas sim, salvaguardar os direitos dos demais participantes da manifestação e de outras pessoas, transeuntes ou não.

Repise-se, por oportuno, que a proibição do uso de máscaras constitui, sim, uma *“(...) restrição a um direito fundamental, porque em virtude de sua vigência surge, no lugar da liberdade prima facie, uma não liberdade definitiva de igual conteúdo”*¹⁴. Porém, porque atendidos os requisitos ora analisados, a norma restritiva deve ser tida como compatível com o texto constitucional.

Não se perca de vista o importante precedente normativo insculpido no art. 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, exurgida no contexto da Revolução Francesa em 1789:

¹³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2011, 15. ed., p. 235.

¹⁴ ALEXY, Robert. *Op. cit.*, p. 283.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Art. 4. - La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

Em suma: a liberdade do ser humano é amplíssima, encontrando limites, porém, exatamente naquilo que não venha a obstaculizar aos demais cidadãos o gozo dos mesmos direitos, sendo que tais limites apenas podem ser determinados pela lei.

A aparente antinomia entre direitos fundamentais deve ser resolvida pela técnica da ponderação de interesses, orientada pelos princípios da supremacia da Constituição, segundo o qual esta “(...) *veicula normas jurídicas de máxima hierarquia no sistema de direito Positivo, figurando como fundamento de validade de todo o ordenamento normativo*”¹⁵, e da unidade da Constituição, conforme o qual se “(...) *confere ao ordenamento e à Lei Suprema uma lógica jurídica, proporcionando uma funcionalidade*”.¹⁶

Assim, havendo colisão entre direitos constitucionalmente tutelados, o método a ser utilizado para se dirimir a controvérsia é aferir, entre os interesses contrapostos, aquele que possua, no caso concreto, maior preeminência e menor restrição na ordem jurídica constitucional, limitando-se um direito fundamental para salvaguardar outro, observando-se, sempre, o respeito ao núcleo essencial do direito limitado – assunto a ser tratado adiante.

Dessa forma, ao contrário do afirmado pelos representantes, a vedação ao uso de máscaras se mostra perfeitamente proporcional ao fim maior de preservar os direitos fundamentais dos demais cidadãos.

Completamente despropositado e desarrazoado o argumento autoral de que “*a utilização de máscaras é instrumento do próprio exercício do direito fundamental de livre manifestação e de protesto, como mecanismo de demonstrar indignação*”.

¹⁵ GOMEIRO, Bruno. A Ponderação de interesses na constituição Federal Brasileira. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/10144/10144.PDF>. Acesso em: 28 nov. 14.

¹⁶ MORAES, Guilherme Peña de. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2012, 4. ed., p. 29/30.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Ora, é imperioso reconhecer que a vedação ao uso de máscaras não impede ninguém de se reunir e muito menos de se manifestar. Impede apenas o indivíduo de fugir de suas responsabilidades e arcar com as consequências de possíveis exageros na medida constitucional prevista.

Que direito a máscara lhe dá ou cerceia se, no seu dia-a-dia, em cada rua, há uma câmera de vigilância? Se, em cada mão, há um celular com câmera?

O direito à livre manifestação e o direito de reunião tem limites dados pela própria Constituição, seja impedindo o anonimato, seja impedindo que a reunião venha obstar outra anteriormente marcada, seja obstando que se assegure o direito de resposta e o ressarcimento a qualquer lesão perpetrada pelo excesso na manifestação.

A multidão, por si só, é uma massa de pessoas sem rosto, a individualidade se perde, cada um deixa de ser si mesmo para ser o grupo e é isto que torna um ato de violência distante do grupo, é neste momento que aquele indivíduo deve ser isolado para não contaminar a essência do protesto e da manifestação política pacífica.

No momento em que um dos participantes destoa da intenção do grupo e se torna indivíduo e não mais conjunto ao ser violento, fora do contexto pacífico do estado de direito democrático, é que ele tem que ser individualizado para que não se julgue toda uma causa carregada por milhares, pela atitude de um às vezes ali colocado para destruir a própria causa.

A máscara esconde o indivíduo da própria causa que o sustenta e isto sim é antidemocrático e inconstitucional.

Isso porque a máscara o coloca em situação especial de assegurar a si o anonimato e a corolária irresponsabilidade – civil, administrativa e penal – por seus atos e de suas opiniões, deixando-lhe confortavelmente escondido em meio a uma multidão.

Oculto pela máscara, que lhe permite se omitir entre os seus, vulnera todos os demais, tornando frágeis todos aqueles que ali estão de peito aberto e rosto descoberto, sem saber que a qualquer momento poderão pagar pelo pecado alheio.





A vedação se reveste de razoabilidade, na medida em que a máscara encobre toda a face e inviabiliza identificação. Com razão o Parquet ao discorrer que (fls. 105):

“(...) não pode o participante utilizar-se de meios para alcançar o anonimato. O encobrimento do rosto em manifestação pública num regime democrático, em que os direitos fundamentais estão garantidos, não pode ser permitido exatamente porque implica no anonimato. É fato notório, que dispensa prova fática ou argumentativa, que o rosto é o elemento principal de identificação da pessoa. Se o rosto é encoberto, tal fato implica necessariamente no anonimato, prática vedada pelo texto constitucional.”

Confundir os “caras-pintadas” de 1992 com os mascarados de 2013 é, no mínimo, pueril. Afinal, jamais houve notícia de abuso ou violência por parte daqueles primeiros. Além disso, aquelas pinturas eram simplórias, e jamais impediram, quer dolosa, quer culposamente, a identificação de quem quer que fosse.

Já as máscaras, como afirmado, porque encobrem todo o rosto, é método hábil a pôr seu usuário no proibido anonimato. Acresça-se, ainda, que a Lei em comento vedou máscaras e *“qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação”*, pelo que uma pintura que chegue a ocultar totalmente o rosto do cidadão ao ponto de impedir sua identificação – e isso é tecnicamente possível – também está vetada.

Em suma, os fins almejados são proporcionais à restrição trazida, que protege a democracia, as causas, as manifestações e, ao contrário do que se pensa, protege também os direitos individuais, ao invés de cerceá-los.

Tampouco procedem as teses de que os direitos fundamentais de manifestação de pensamento e de reunião não se confundiriam e de que o uso de máscaras não constituiria anonimato para fins de limitação constitucional ao exercício de livre manifestação.

Confirmam-se os dispositivos constitucionais:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Uma interpretação semântica e axiológica dos termos de tais enunciados não autoriza outra conclusão que não a de que o direito de reunião é expressão coletiva do direito à manifestação de pensamento.¹⁷

Afinal, para que se reuniram pessoas em um local aberto ao público, de forma pacífica e sem armas, se não para, de forma grupal, difundir determinadas ideias?

O precedente do STF acerca da proibição de carros de som em manifestações coletivas públicas em nada se confunde com o presente caso, até porque, ao contrário de encobrir o anonimato, o carro de som espanca qualquer dúvida acerca dos líderes e da organização da manifestação.

Não se olvide que o parágrafo único do art. 23 da Carta Estadual, em sua parte final, expressamente afirma que cabe responsabilização dos cidadãos por excessos que porventura venham a cometer.

Ora, se a Constituição é um todo uno e harmônico, a ser interpretado sistematicamente, não restam dúvidas de que o direito de reunião é o próprio direito de manifestação de pensamento, só que exercido coletivamente, ao qual está também vedado o anonimato. E igualmente incontestado que tal vedação é concretizada e devida e formalmente regularizada pela vedação ao uso de máscaras.

Por fim, a limitação não se vê de caráter absoluto.

Como já dito, os direitos fundamentais são perfeitamente restringíveis. Contudo, a fim de aferir a constitucionalidade da restrição, cabe ao intérprete perquirir se foram respeitados os “limites dos limites” que devem informar a ação legislativa ao restringir os direitos individuais.¹⁸

¹⁷ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 82-3.

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 41.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



Tome-se, por paradigma, nesse aspecto, a precisa lição da Professora JANE PEREIRA, in verbis:

“(...) a tarefa de interpretação constitucional visando a determinar as situações protegidas pelos direitos fundamentais envolve duas etapas, que consistem em: i) identificar o conteúdo do direito (seus contornos máximos, sua esfera de proteção), e ii) precisar os limites externos que decorrem da necessidade de conciliá-lo com outros direitos e bens constitucionalmente protegidos.”¹⁹

Ou seja, não se analisam se presentes as condições de legitimidade das restrições dos direitos fundamentais, de sorte que “(...) a atividade limitadora do Estado deve ser, também, uma atividade limitada”, balizada pelos “(...) diversos obstáculos normativos que restringem a possibilidade de o poder público limitar os direitos fundamentais”²⁰, sistematizadas nos seguintes princípios: (i) proporcionalidade; (ii) reserva legal; (iii) generalidade; (iv) esclarecimento do direito fundamental em questão; e (v) preservação do núcleo essencial do direito.

A necessidade de lei em sentido estrito veiculando as medidas restritivas e a proporcionalidade entre estas e os fins almejados já foram objeto de esmerada análise acima.

A questão da generalidade acaba por ser corolário lógico da reserva legal, já que se trata de um atributo necessário da validade da lei. Ademais, simples leitura do texto legislativo atacado revela tal característica, porquanto não destinada a uma pessoa ou a um grupo de pessoas específicos, valendo para todo e qualquer cidadão que opte pelo uso de máscaras no curso de uma reunião pública para fins de manifestação.

De igual modo, não se faz preciso muito esforço intelectual para se constatar que a Lei objeto da presente ADIN cuida do direito fundamental de reunião.

Resta, assim, indagar se, de alguma forma, a vedação ao uso de máscaras configura mácula ao núcleo essencial ao direito fundamental previsto no art. 23 da CERJ. Deveras, não se pode conceber que as

¹⁹ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, 1. ed., p. 146.

²⁰ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Op. cit.*, p. 297-8.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



limitações - quer as estatuídas no texto da Constituição, quer as veiculadas por meio de legislação infraconstitucional - embarcem o exercício dos direitos fundamentais a ponto de inutilizá-los.

Nesse passo, não há qualquer inconstitucionalidade na vedação ao uso de máscaras, porquanto não ser razoável admitir que se constitua em óbice que embarce ou mesmo inviabilize o direito de reunião.

Ora, em que medida o não uso de máscaras compele alguém a não exercer o direito de reunião? A nosso sentir, apenas se a intenção do manifestante era, de algum modo, escuso ou ilícito.

Foram diversos os exemplos apresentados neste voto de situações em que cidadãos brasileiros ousaram desafiar até mesmo o regime ditatorial então vigente no país para, sem máscaras, exercerem o direito de reunião. E nos próprios protestos de 2013, a grande maioria apresentou-se sem máscaras ou alguma outra forma de ocultar o rosto com o propósito de impedir-lhe a identificação.

Isso, por si só, demonstra que a vedação não consubstancia qualquer forma de atentado ao núcleo essencial do direito fundamental em apreço.

Afetar o núcleo essencial do direito de reunião seria, por exemplo, exigir que todos estivessem de ponta-cabeça, ou estabelecer o horário de meia-noite às quatro horas da madrugada, ou exigir uma distância mínima de um quilômetro de afastamento entre os participantes, ou a acima mencionada proibição do uso de carro de som. Em suma, situações que, quer por suas próprias naturezas, quer pela de uma reunião em si, atingiriam todos os pretensos participantes ao ponto de tornar inviável, na prática, o exercício do direito.

No caso, como exaustivamente tratado, a proibição do uso de máscaras, além de materializar a própria vedação ao anonimato previsto na Constituição, não obsta, em caráter absoluto, o pleno exercício do direito de reunião.

Dessarte, inexistindo na legislação objeto das presentes representações qualquer ofensa à ordem constitucional vigente, impõe-se julgar improcedentes os seus pedidos, declarando, por conseguinte, a sua constitucionalidade in totum.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
Órgão Especial



É como voto.

Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2014

Desembargadora NILZA BITAR
Relatora designada

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789

Os **REPRESENTANTES DO POVO FRANCÊS**, constituídos em ASSEMBLEIA NACIONAL, considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos Governos, resolveram expor em declaração solene os Direitos naturais, inalienáveis e sagrados do Homem, a fim de que esta declaração, constantemente presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre sem cessar os seus direitos e os seus deveres; a fim de que os actos do Poder legislativo e do Poder executivo, a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reclamações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral.

Por consequência, a ASSEMBLEIA NACIONAL reconhece e declara, na presença e sob os auspícios do Ser Supremo, os seguintes direitos do Homem e do Cidadão:

.....

Artigo 4º- A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela Lei.

Artigo 5º- A Lei não proíbe senão as acções prejudiciais à sociedade. Tudo aquilo que não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordene.

.....

.....

LEI Nº 6528 DE 11 DE SETEMBRO DE 2013

Regulamenta o artigo 23 da Constituição do Estado.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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

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

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

.....
.....

FIM DO DOCUMENTO
