

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.964, DE 2013

Apensados: PL nº 6.198/2013, PL nº 6.277/2013, PL nº 6.307/2013, PL nº 6.347/2013, PL nº 6.461/2013, PL nº 6.532/2013, PL nº 6.614/2013, PL nº 7.101/2014, PL nº 7.121/2014, PL nº 7.134/2014, PL nº 7.157/2014, PL nº 7.158/2014, PL nº 7.188/2014, PL nº 8.251/2014, PL nº 3.943/2015, PL nº 876/2015, PL nº 4.657/2016, PL nº 6.532/2016, PL nº 6.654/2016, PL nº 7.637/2017, PL nº 8.194/2017, PL nº 1.409/2019, PL nº 1.513/2019, PL nº 4.111/2019, PL nº 200/2020, PL nº 3.787/2020, PL nº 2.011/2021, PL nº 2.043/2021 e PL nº 3.028/2021

Proíbe a utilização de objeto ou substância que dificulte a identificação do usuário em local público.

Autor: Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA

Relator: Deputado JOSÉ MEDEIROS

I - RELATÓRIO

Busca a proposição principal restringir o uso de máscaras e outras formas de dissimulação da identidade nas manifestações públicas. Pretende vedar a utilização de qualquer objeto ou substância que dificulte ou impeça a identificação do usuário em local público, excetuando-se determinadas situações especiais tais como festejos, manifestações culturais, eventos esportivos, proteção climática, prescrição médica etc.

Os parágrafos 2º, 3º e 4º disciplinam a necessidade de comprovação da situação excepcional alegada, prevendo medidas preventivas e repressivas da força policial de forma progressiva, caso a conduta do manifestante apresente risco, ou seja, considerada prejudicial.



A proposição em análise teve como justificativa os eventos que ocorreram em todo o país, marcado por manifestações pacíficas, mas que foram entremeadas por atos de vandalismo, com depredação de patrimônio público e privado.

Encontram-se apensados à proposta em análise os Projetos de Lei 6198/2013, 6277/2013, 6307/2013, 6347/2013, 6461/2013, 6614/2013, 7101/2014, 6532/2013, 7188/2014, 7121/2014, 7134/2014, 7157/2014, 7158/2014, 8251/2014, 876/2015, 3943/2015, 4657/2016, 6532/2016, 6654/2016, 7637/2017, 8194/2017, 1409/2019, 1513/2019, 4111/2019, 200/2020, 3.787/2020, 2.011/2021, 2.043/2021 e 3.028/2021.

O **PL 6198/2013**, do Deputado Jorge Tadeu Mudalen – DEM/SP, “inclui o art. 40-A ao Decreto-lei 3.688, de 3 de outubro de 1941, que trata das Contravenções Penais, para proibir o uso de máscaras e outros materiais usados para esconder o rosto durante manifestações populares, definidas como a união de três ou mais pessoas que têm o intuito de perturbar a paz pública”, estabelecendo pena de detenção de um a seis meses ou multa.

O Projeto prevê, ainda, a aplicação das penas cominadas ao crime de furto à prática de saques em prédios públicos ou privados, lojas e comércio em geral, bem como as penas estipuladas ao crime de dano na ocorrência de vandalismo ou depredações ao patrimônio público ou privado.

O **PL 6277/2013**, do Deputado Jair Bolsonaro – PP/RJ, “altera a redação do parágrafo único do art. 163, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal Brasileiro”. Pretende inserir os incisos V e VI ao art. 163, para qualificar o dano durante manifestações públicas e com o uso de meios que dificultem a identificação do agente, estipulando penas de dois a quatro anos de detenção e multa e de três a cinco anos de detenção e multa, respectivamente.

O **PL 6307/2013** do Deputado Eduardo Cunha – PMDB/RJ, “altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal”, atribuindo tratamento diferenciado para o agente que pratica atos de vandalismo em manifestações públicas. Propõe nova modalidade de dano qualificado (dano ao patrimônio qualificado pela influência de multidão em



tumulto), mediante inclusão do §2º, estabelecendo pena de reclusão, de oito a doze anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

O **PL 6347/2013**, do Deputado Carlos Sampaio – PSDB/SP, “acrescenta o § 2º ao art. 163, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro”, instituindo uma causa de aumento de pena para aqueles que se aproveitam do anonimato proporcionado pelas manifestações ou pelo uso de máscaras ou objeto que cubra o rosto para provocar danos ao patrimônio público ou privado.

O **PL 6461/2013**, do Deputado Junji Abe – PSD/SP, “torna contravenção penal a participação em manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares, que tornem difícil ou impeçam a identificação da pessoa”. Para tanto, propõe incluir o art. 42-A ao Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de setembro de 1941 – Lei das Contravenções Penais –, estipulando pena de prisão simples, de quinze dias a seis meses, e multa.

O **PL 6532/2013**, do Deputado Eliene Lima – PSD/MT, “dispõe sobre o exercício do direito à realização de reuniões públicas”. Garante a livre manifestação do pensamento, vedando o anonimato, e proíbe o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto com o propósito de impedir a identificação. Estabelece os pressupostos para a manifestação de pensamento em reunião pública e vincula a intervenção dos órgãos de segurança pública a determinados requisitos.

O **PL 6614/2013**, do Deputado Costa Ferreira – PSC/MA, “proíbe a utilização de máscaras, capacete de motociclista ou cobertura que impeça a identificação da pessoa durante manifestações públicas”, tipificando tal conduta como contravenção penal.

O **PL 7101/2014**, do Deputado Sandro Mabel – PMDB/GO, “altera o art. 132 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir no crime de Perigo para a vida ou saúde de outrem a conduta de transportar, trazer consigo, ou fazer uso de fogos de artifício classificados nas classes C e D do Decreto-lei nº 4.238, de 8 de abril de 1942, em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados”.



O **PL 7134/2014**, do Deputado Edinho Bez – PMDB/SC, “regulamenta o art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, ao dispor sobre o exercício do direito à livre manifestação do pensamento, vedado o anonimato, e dá outras providências”. Proíbe o uso de máscaras ou outra forma de ocultar o rosto do manifestante, excepcionando algumas situações, e autoriza a autoridade pública a tomar as medidas cabíveis para abordar, identificar e reter o manifestante que se utilize de máscara, lenço e/ou outro artifício para preservar o seu anonimato em reuniões públicas. Outrossim, estabelece requisitos para o exercício do direito à livre manifestação do pensamento.

O **PL 7188/2014**, do Deputado Junji Abe – PSD/SP, “dispõe sobre a regulamentação das manifestações e protestos populares no país, com a punição de quem cometer atos de violência ou vandalismo”.

O **PL 7121/2014**, do Deputado Heuler Cruvinel – PSD/GO, pretende incluir o art. 286-A ao Código Penal, tipificando o crime de ‘desordem em local público’, que consiste em “provocar ou infundir pânico generalizado durante manifestações públicas”, estabelecendo pena de detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e multa. Prevê causa de aumento de pena de um terço até metade se o delito for praticado mediante emprego de máscaras ou quaisquer objetos que cubram o rosto ou dificultem a identificação do manifestante. E qualifica o delito praticado com o emprego de armas, inclusive armas brancas e impróprias, com pena de reclusão, de três a dez anos, além de multa.

O **PL 7157/2014**, do Deputado Onyx Lorenzoni – DEM/RS, “dispõe sobre a proibição, em reuniões públicas de caráter reivindicatório ou de manifestação de pensamento, do uso de máscaras ou similares que impeçam ou dificultem a identificação de seu usuário, e dá outras providências”. O projeto proíbe o uso de máscara ou outra forma de ocultação do rosto do manifestante, com o propósito de impedir-lhe a identificação, sujeitando o infrator à busca pessoal, apreensão do objeto e retirada do meio utilizado para ocultação do rosto, identificação do usuário e prisão em caso de resistência.

* C D 2 3 5 9 3 3 5 4 3 2 0 0 *



O **PL 7158/2014**, do Deputado Inocêncio Oliveira – PR/PE, “trata do direito de reunião, disposto no inciso XVI do art. 5º da Constituição Federal”. A proposição veda o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com a finalidade de impedir-lhe a identificação e estipula requisitos para o exercício do direito à reunião pública.

O **PL 8251/2014**, do Deputado Laercio Oliveira – SD/SE, “altera o art. 132 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir no crime de Perigo para a Vida ou Saúde de Outrem a conduta de transportar, trazer consigo, ou fazer uso de fogos de artifício classificados nas classes C e D do Decreto-lei nº 4.238, de 8 de abril de 1942, em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados.

O **PL 876/2015**, do Deputado Gilberto Nascimento, “regulamenta a realização de eventos, manifestações públicas, passeatas, comícios, shows e quaisquer outras atividades que provoquem aglomeração humana mediante prévio aviso e comunicação às autoridades que menciona, e à população”.

O **PL 3943/2015**, do Deputado William Woo, criminaliza a conduta praticada por sujeito que, em razão da participação em mobilização social realizada sem prévia comunicação das autoridades locais, viole direito de ir e vir, prejudique terceiros, impedindo-lhes o trânsito pelas vias públicas.

O **PL 4657/2016**, do Deputado Jerônimo Goergen, “disciplina os incisos IV, XVI, XVII do art. 5º da Constituição Federal, determinando o conteúdo do aviso prévio para manifestações”.

O **PL 6532/2016**, do Deputado Nivaldo Albuquerque, “tipifica o crime de bloqueio de rua ou rodovia para fins de protesto ou manifestação”.

O **PL 6654/2016**, do Deputado Franklin Lima, “dispõe a regulamentação das manifestações e protestos populares”.

O **PL 7637/2017**, da Deputada Cristiane Brasil, “regulamenta o inciso XVI, do art. 5º, da Constituição Federal, dando providências sobre o direito de reunião”.



O **PL 8194/2017**, do Deputado Heuler Cruvinel, “dispõe sobre a tipificação criminal do delito de queima de ônibus ou e o atrapalho a ordem pública; altera o Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências”.

O **PL 1409/2019**, da Deputada Magda Mofatto, “dispõe sobre a tipificação criminal do delito de desordem em local público”.

O **PL 1513/2019**, do Deputado Carlos Veras, “altera a Lei n. 13.060, de 22 de dezembro de 2014, e dá outras providências, para garantir a proteção da vida, a incolumidade das pessoas e os direitos de livre manifestação do pensamento e de reunião no contexto de manifestações públicas e mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse”.

O **PL 4111/2019**, da Deputada Paula Belmonte, “altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir o § 2º ao art. 163, dobrando a pena de multa quando o crime de dano qualificado for praticado com a participação de associações, organizações sindicais, partidos políticos e entidades”.

O **PL 200/2020**, do Deputado Junio Amaral, que “tipifica criminalmente a organização, sem autorização da autoridade competente, de festas ao ar livre, como bailes funk, alterando a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001”;

O **PL 3787/2020**, do Deputado Junio Amaral, que “altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a fim de incluir nova hipótese de dano qualificado”;

O **PL 2011/2021**, do Deputado Túlio Gadelha e outros, que “altera as Leis nºs 13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional, e a Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019, para proibir o uso de armas de fogo, com ou sem munição letal, pelas policiais militares e guardas municipais, durante manifestações de natureza política ou civil no País e incluir o crime de porte, posse, uso, guarda e transporte de armas ou dispositivos não letais durante o policiamento de manifestações e reuniões”;



O **PL 2043/2021**, da Deputada Talíria Petrone e outros, que “dispõe sobre a aplicação do princípio da não violência e garantia dos direitos humanos no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse”; e

E, por fim, o **PL 3028/2021**, do Deputado Marx Beltrão, que “tipifica criminalmente a conduta de dano a bens públicos praticado durante atos de protestos coletivos, o alterando o art. 163 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal”.

As aludidas proposições foram distribuídas à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise e parecer, nos termos do que dispõem os artigos 24 e 54 do Regimento Interno desta Casa, sob regime de tramitação ordinária, estando sujeitas à apreciação do Plenário.

O Parecer aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado foi pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.964/2013 e dos PLs 6198/2013, 6277/2013, 6307/2013, 6347/2013, 7134/2014, 7157/2014, 7158/2014, 8.251/2014 e 876/2015, apensados, com substitutivo, e pela rejeição dos PLs 6461/2013, 6532/2013, 6614/2013, 7101/2014, 7121/2014 e 7188/2014, apensados.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados se manifestar sobre as proposições referidas quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, nos termos regimentais.

Sob o prisma da constitucionalidade formal, os Projetos e o Substitutivo apresentado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado não contêm vícios, tendo sido observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência privativa da União para legislar sobre



o tema, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria neles versada.

No tocante à constitucionalidade material, é preciso destacar que várias proposições não se coadunam com a Constituição Federal, o que será devidamente explicado.

Em relação à juridicidade, algumas modificações pretendidas não estão em conformação ao direito, porquanto violam princípios do ordenamento jurídico vigente, conforme será demonstrado.

A técnica legislativa empregada contém algumas imperfeições, que serão adiante elucidadas, mas trata-se de vícios sanáveis.

No tocante ao mérito do **Projeto de Lei nº 5.964, de 2013**, conforme já explicitado no Parecer aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, depois de amplos debates, chegou-se à conclusão de que é necessário regulamentar o exercício do direito de reunião, sob pena de incorrerem em abusos que se escondem atrás do manto do direito fundamental da “livre expressão do pensamento”.

O direito de reunião possui estreito vínculo com a liberdade de expressão, mormente com a de manifestação. A Constituição da República garante a liberdade de manifestação de pensamento, vedando o anonimato (artigo 5º, inciso IV, da Constituição) e prescreve que “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” (artigo 5º, inciso XVI, CF).

Percebe-se, então, que a liberdade de reunião e de manifestação não são direitos amplos e irrestritos, mas possuem restrições impostas pelo constituinte, além daquelas resultantes da colisão com outros direitos ou valores constitucionalmente protegidos.

A doutrina e a jurisprudência consideram como requisito o caráter lícito da reunião, ainda que não mencionado expressamente no texto constitucional.



Assim, as autoridades públicas, ao perceberem que uma reunião está sendo utilizada para fins ilegais, têm o dever e o direito de interrompê-la, afastando a ocorrência do ilícito.

Os movimentos de 2013 trouxeram à tona a premente necessidade de regulamentação e estabelecimento de limites acerca do direito de livre manifestação, com o intuito de garantir e proteger este e os demais direitos constitucionalmente garantidos. Na atualidade, não há legislação vigente no Brasil com clara definição dos limites básicos da liberdade de reunião.

O texto constitucional impõe duas restrições a esse direito: que um encontro não frustrasse outro, anteriormente agendado para o mesmo local, e que a reunião seja previamente avisada à autoridade competente.

É imprescindível, por isso, a elaboração de lei federal que defina limites essenciais à liberdade de reunião, estabelecendo regras procedimentais básicas ao seu exercício a fim de garantir que o evento se realize de forma segura.

Em face disso, acreditamos ser oportuna e conveniente a proposição principal. No entanto, entendemos que o Substitutivo apresentado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) aprimora o texto, agregando alguns dispositivos contidos nas demais proposições.

Nesse ponto, cabe registrar as palavras do eminente jurista Ingo Wolfgang Sarlet de que deve haver um debate acerca da legitimidade constitucional de uma série de medidas que importam em intervenções do Estado em relação às manifestações por meio de reuniões. Ele ressalta que a identificação e a detenção dos autores de atos de violência pessoal e patrimonial são, desde logo, legítimas, desde que sejam respeitados os parâmetros constitucionais e legais. Mas alerta para o fato de que existe, no entanto, uma série de medidas interventivas que pode importar em violações dos direitos de reunião e de manifestação.¹

1 SARLET, Ingo Wolfgang. Democracia com ou sem máscaras? A liberdade de reunião e manifestação. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-04/direitos-fundamentais-democracia-ou-mascaras-liberdade-manifestacao>



Por guardar total pertinência com o tema ora debatido, é de fundamental importância colacionar trecho de seu brilhante artigo publicado na internet:

Assim, ao passo que o uso de qualquer tipo de arma, compreendida a noção como abrangendo todo e qualquer instrumento que possa ser utilizado como meio de agressão, tem sido corretamente tido como vedado, o mesmo, contudo, já não parece ocorrer em relação ao uso de instrumentos destinados à proteção, tais como elmos, escudos, máscaras, que objetivam, em primeira linha, resguardar os participantes da reunião e não são utilizados para fins de agressão. Aqui prevalece o entendimento de que por si só a utilização de tais objetos não se enquadra na noção de armas e não desnatura o caráter pacífico de uma reunião. Já por tal razão, a legislação que venha a proibir pura e simplesmente o uso de máscaras importa em restrição ilegítima da liberdade de reunião e de manifestação. Embora a Constituição Federal, quanto ao exercício da liberdade de manifestação do pensamento (individual e coletiva) expressamente proíba o anonimato (artigo 5º, inciso IV), tal proibição não resulta inconciliável com a possibilidade do uso, desde que de modo pacífico, de máscaras ou congêneres pelos manifestantes.

Convém recordar que, desde o período das tragédias gregas, o uso de máscaras assume precisamente uma determinada forma de expressão do pensamento, um meio de comunicação, não podendo ser, pelo menos não como regra e salvo circunstâncias muito particulares, genericamente proibido.²

Ao proibir o uso de máscara, sem relacionar esse uso com uma lesão a um bem jurídico ou ameaça de lesão, o poder público está restringindo desnecessariamente uma série de direitos fundamentais (liberdade de reunião, liberdade de expressão, liberdade artística etc.).

Nessa linha de pensamento, cabe ressaltar, segundo Ingo Wolfgang Sarlet no artigo supramencionado, que é legítima a possibilidade de identificação dos manifestantes, com ou sem máscara, quando forem flagrados incorrendo em atos de violência ou que desbordem dos limites legítimos (reunião pacífica e sem armas) da liberdade de reunião, de modo a assegurar a sua regular e ulterior responsabilização.

2 SARLET, Ingo Wolfgang. Democracia com ou sem máscaras? A liberdade de reunião e manifestação. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-04/direitos-fundamentais-democracia-ou-mascaras-liberdade-manifestacao>



Nesse sentido, o Substitutivo aprovado na CSPCCO estabelece uma restrição ao uso de objeto ou substância que dificulte ou impeça a identificação do usuário em local público por quem for suspeito de estar dissimulando sua verdadeira identidade a fim de fugir de responsabilização criminal; estiver cometendo ou incitando o cometimento de ato de incivildade ou que configure infração penal, com prejuízo para terceiro ou para o patrimônio público; ou estiver conduzindo arma, objeto ou substância cujo porte por si configure infração penal ou pressuponha a intenção de seu cometimento.

Constata-se que o mencionado Substitutivo estabeleceu situações concretas que põem em risco a segurança pública, o que justificaria a restrição ao mencionado direito fundamental.

Desse modo, propugnamos pela aprovação da proposição principal com as modificações propostas pelo Substitutivo aprovado na CSPCCO, na forma do Substitutivo que ora apresentamos.

Nesse diapasão, cumpre mencionar que o **PL 6198/2013, PL 6614/2013, PL 6461/2013 e PL 7188/2014 e o Substitutivo da CSPCCO** mostram-se inconstitucionais e injurídicos no ponto em que pretendem tipificar como contravenção penal ou crime a simples participação incógnita e pacífica em manifestação pública.

Essa pretensão encontra-se em total desarmonia com os Princípios norteadores do Sistema Jurídico Penal Brasileiro, demonstrando patente vício de inconstitucionalidade.

Um desses princípios constitucionais é o **princípio da ofensividade**, também chamado de **princípio da lesividade**. Derivado diretamente do princípio da dignidade humana (CF, artigo 1º, III), o princípio da ofensividade determina que não há crime sem que haja ofensa ou risco de ofensa a um bem jurídico. Ou seja, o legislador somente pode criminalizar as condutas que representem lesões a bens jurídicos, excluindo os comportamentos não ofensivos aos bens tutelados pela norma.



Não há infração penal quando a conduta não tiver oferecido ao menos perigo de lesão ao bem jurídico. Assim, para que a conduta seja considerada lesiva, ela precisa ser dotada de potencial lesivo.

Desse modo, o princípio da ofensividade no Direito Penal objetiva servir de orientação à atividade legislativa, ao exigir que o legislador eleja como crimes ou contravenções penais unicamente condutas aptas a lesarem bens jurídicos dignos de proteção penal.

Em face dos argumentos supramencionados, revela-se também inconstitucional e injurídico o **PL 200/2020**, ao pretender criminalizar a organização de festas ao ar livre sem a autorização da autoridade competente.

Por esses motivos, não acolhemos em nosso Substitutivo tais previsões.

As demais disposições do **PL 6198/2013** mostram-se totalmente desnecessárias por já estarem previstas no Código Penal, o que as tornam injurídicas. E a técnica legislativa empregada não se coaduna com a utilizada em nosso sistema jurídico penal.

O **PL 8194/2017** também padece do mesmo vício de injuridicidade, tendo em vista que a conduta ali descrita já está abarcada por vários tipos previstos no Código Penal, como, por exemplo, pelo crime de incêndio (art. 250).

Por outro lado, cabe ressaltar que o agravamento da pena pela prática de crime de vandalismo e correlatos quando o criminoso estiver usando máscara para dificultar a identificação é perfeitamente possível.

Nesse sentido, o **PL 6277/2013**, o **PL 6307/2013** e o **PL 3028/2021** trazem hipóteses qualificadoras para o crime de dano que for cometido durante manifestações públicas, com o uso de meios que dificultem a identificação do agente ou ainda sob a influência de multidão em tumulto provocado deliberadamente. Entretanto, consideramos desproporcionais as penas cominadas, incorrendo as proposições em um vício de inconstitucionalidade.



Para se constatar que não há razoabilidade e proporcionalidade em se promover os aumentos de pena no patamar pretendido, o que macularia a harmonia existente no sistema jurídico, basta fazer uma simples comparação com as penas cominadas aos mais graves crimes previstos no Código Penal como, por exemplo, extorsão mediante sequestro, estupro qualificado etc.

Urge, nesse contexto, trazer à baila as lições do doutrinador Paulo Queiroz (Direito Penal: Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 36.), que se refere ao princípio da proporcionalidade da pena sob três aspectos: 1º) proporcionalidade abstrata (ou legislativa); 2º) proporcionalidade concreta ou judicial (ou individualização) e o 3º) proporcionalidade executória.

Assim, é preciso destacar que o legislador, ao efetuar a cominação da pena em abstrato, deve verificar e ponderar a relação entre a gravidade da ofensa ao bem jurídico e a sanção que será imposta ao infrator, fixando os seus parâmetros de forma proporcional e equilibrada.

Nesse ponto, afigura-se necessário transcrever trecho do excelente Parecer aprovado pela CSPCCO:

(...) consideramos excessiva a pena cominada, uma vez que o dano qualificado, previsto no parágrafo único do art. 163, é punido com a pena de detenção de seis meses a três anos, e multa, além da pena correspondente à violência. O mesmo parágrafo não comina penas diferenciadas para cada conduta que qualifica o crime, fugindo o texto do projeto à sistemática adotada pelo Código Penal. Demais disso, o art. 61 do Código Penal estipula como circunstância agravante genérica, em seu inciso II, alínea 'c', a de haver o agente cometido o crime "à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação, ou outro recurso que dificultou ou tornou impossível a defesa do ofendido". Adotando-se a sociedade como ofendida, o uso de máscaras e outros artefatos está contido na conduta dissimulada. Entretanto, o próprio Código Penal admite a classificação de agravante genérica em similitude à qualificadora do tipo penal específico, a exemplo do disposto nos arts. 61, inciso II, alíneas 'c' e 'd' ("à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação, ou outro recurso que dificultou ou tornou impossível a defesa do ofendido" e "com emprego de veneno, fogo, explosivo, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que podia resultar perigo comum"). Recordamos que a expressão "outro recurso..." pode se referir,



também, ao fato de o agente se imiscuir na multidão em tumulto para não ser reconhecido. A dissimulação e o uso de fogo e explosivo, por exemplo, igualmente constam do art. 121, § 2º, incisos III e IV (homicídio qualificado). Optamos, portanto, por incluir os incisos V e VI ao art. 163 do Código Penal, que trata do dano. Assim, acatamos parcialmente a proposição, aproveitando tal dispositivo no substitutivo que ora ofertamos. Aproveitamos o ensejo para alterar o inciso II, nele incluindo o 'fogo' como instrumento da conduta; bem como o inciso III, aí incluindo o Distrito Federal, uma vez que o dispositivo enumera taxativamente os entes federados. Aproveitando o ensejo, alteramos, também, o caput do art. 163, tornando-o idêntico à redação do dispositivo equivalente do Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar (art. 259).

Assim, opinamos pela aprovação das referidas proposições com as devidas modificações propostas pelo Substitutivo aprovado na CSPCCO, na forma do Substitutivo anexo, que busca também adequar a redação e a técnica legislativa empregadas.

No tocante ao **PL 6347/2013** e ao **PL 3787/2020**, o nosso Substitutivo abrange as pretensões trazidas por eles, razão pela qual os aprovamos.

A matéria sobre a qual versa o **PL 6532/2013** já está contemplada pela proposição principal e pelo Substitutivo aprovado pela CSPCCO. Apenas fazemos ressalvas quanto à previsão de limitação do número de pessoas quando a reunião se der em local fechado, já que não há justificativa razoável para cercear o direito de reunião nesses casos. Se assim fosse, haveria impedimento para que manifestações ocorressem em assembleias de grandes sindicatos ou em congressos partidários e outros eventos, que podem ocorrer em lugares fechados, incluindo ginásios e estádios esportivos.

Quanto ao **PL 7101/2014**, entendemos ser conveniente e oportuna a proposição, porém a ideia do projeto é melhor contemplada na redação do Substitutivo anexo que prevê a hipótese de forma genérica.

O **PL 7134/2014** também é abordado de uma forma mais adequada no Substitutivo que ora se propõe. No tocante à estipulação de prévio aviso à autoridade policial, a Constituição Federal determina que o



manifestante comunique às autoridades competentes, não necessariamente à polícia. A medida existe para que o município viabilize rotas alternativas ao tráfego. Assim, acatamos essa proposição, na forma do aludido Substitutivo.

Com referência ao **PL 7188/2014**, cumpre consignar que tal proposição mostra-se inconstitucional e injurídica em vários pontos, além de apresentar inadequada técnica legislativa na criação dos tipos penais, tendo sido muito bem analisada pelo Parecer aprovado pela CSPCCO. Por esse motivo, faz-se necessário reproduzir trecho do aludido Parecer:

(...) entendemos que o objetivo de controle das manifestações está, igualmente, presente em nosso Substitutivo. Quanto aos tipos penais criados, entendemos serem desproporcionais em relação ao conjunto de objetos jurídicos protegidos pela legislação penal. A proibição do porte de armas já está tipificada no Estatuto do Desarmamento, ao qual o parágrafo único do art. 3º da proposição faz remissão. Quanto a armas brancas, o art. 19 do Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941 já dispõe a respeito, o mesmo se dando em relação a explosivos, conforme art. 28, parágrafo único (deflagração perigosa). No tocante a artefato explosivo ou incendiário – no conceito do qual estão compreendidos os sinalizadores – o próprio Estatuto do Desarmamento dispõe a respeito, de forma mais gravosa, no crime de ‘posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito’ (art. 16, inciso III), cominando pena de reclusão, de três a seis anos, e multa. Entendemos, ainda, que a criminalização do uso de máscaras e assemelhados não é adequada, bastando a providência por nós sugerida no Substitutivo, no sentido da retirada do objeto. Consideramos, ainda, que mesmo se fosse acolhido o mencionado tipo penal, a pena de detenção de um a três anos para essa conduta subtrai o infrator do benefício de ser julgado pelos juizados especiais criminais, dado o baixo potencial ofensivo da conduta, isto é, tão-somente o uso de máscara. Com respeito ao disposto no art. 5º, está contemplado no Substitutivo, com prazo de 24 horas, que reputamos suficiente para a tomada de providências necessárias pelo poder público. Consideramos que a alteração do art. 129 do Código Penal, não obstante a louvável intenção do nobre autor, configura inovação casuística temerária, uma vez que a cada apelo da sociedade seria necessário incluir nova causa de aumento de pena. Demais disso, as circunstâncias agravantes do art. 61 do Código Penal já contempla a exasperação da pena se o autor atuar dissimulado ou com uso de explosivos (inciso II, alíneas ‘c’ e ‘d’). cremos, ainda, que a qualificação pelo resultado contida nos parágrafos do art. 129 são suficientes para dotar o crime



de pena proporcional à gravidade da conduta. Destarte, aqui valem igualmente as considerações tecidas quanto ao PL 6277/2013. A autorização para que a autoridade policial reprima as ações violentas com uso da força, especificando tão-somente o uso de balas de borracha, é um dispositivo incompleto, vez que melhor seria inserido numa própria que contemplasse outras modalidades do gradiente de uso progressivo da força. No aspecto da técnica legislativa, embora se trate de questão formal, a ser apreciada oportunamente na CCJC, a construção do preceito primário das disposições tipificadoras não seguem o padrão adotado pela legislação penal. Pelas razões expendidas, somos pela rejeição da proposição.

Já em relação ao **PL 7121/2014** e ao **PL 1409/2019**, que pretendem tipificar como crime a conduta de “provocar ou infundir pânico generalizado durante manifestações públicas”, é necessário registrar que tal pretensão viola o Princípio da Legalidade, na vertente da Taxatividade.

Esse Princípio está insculpido no art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal e preceitua, basicamente, a exclusividade da lei para a criação de delitos e penas. E cabe aqui frisar que a lei deve ser prévia.

O fundamento jurídico é a taxatividade, certeza ou determinação, pois implica, por parte do legislador, a determinação precisa, ainda que mínima, do conteúdo do tipo penal e da sanção penal a ser aplicada.

Clareza e taxatividade são imprescindíveis condições de segurança jurídica. Assim, é preciso que se determine de antemão quais condutas constituem delitos e quais não, e que penas são aplicáveis a cada caso. Através dessa exigência, garante-se a proteção do ser humano em face do arbítrio do poder de punir do Estado.

Portanto, verificamos que se mostra extremamente vago o tipo criado pelas proposições em análise. Não basta existir uma lei que defina uma conduta como crime. A norma incriminadora legal deve ser clara, compreensível, permitindo ao cidadão a real consciência acerca da conduta punível pelo Estado, razão pela qual temos que os PLs em debate são inconstitucionais.



Além disso, cabe consignar que as demais disposições das proposições também apresentam vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa.

Por também ferir o Princípio da Legalidade, na vertente da Taxatividade, opinamos pela inconstitucionalidade do **PL 3943/2015** e do **PL 6532/2016**. Ademais, essas proposições violam o Princípio da Ofensividade, já que as condutas descritas não demonstram uma significativa lesão a um bem jurídico tutelado pelo Direito Penal. E cabe ressaltar que elas podem ser solucionadas na esfera administrativa, não sendo necessário utilizar-se da esfera criminal para tanto.

A respeito do **PL 7157/2014**, vislumbramos que as suas disposições estão inseridas no Substitutivo que ora apresentamos, com exceção da faculdade conferida a qualquer do povo para prender em flagrante delito, tendo em vista que tal previsão já consta do art. 301 do Código de Processo Penal. Cabe consignar também que a proposição não apresenta cláusula de vigência, o que será sanado pelo Substitutivo mencionado.

Em relação ao **PL 7158/2014**, **PL 6654/2016** e **PL 7637/2017**, cumpre registrar que as suas disposições também estão contempladas em nosso Substitutivo com as necessárias alterações.

No que tange ao **PL 8251/2014**, que incluiu no crime de Perigo para a Vida ou Saúde de Outrem a conduta de transportar, trazer consigo, ou fazer uso de fogos de artifício em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados, entendemos oportuna e conveniente tal pretensão, tendo em vista que a diminuição da presença desses artefatos explosivos nas grandes aglomerações pode colaborar para diminuir o risco de serem indevidamente utilizados. Por esse motivo, votamos pela aprovação desse projeto com a devida adaptação promovida pelo Substitutivo anexo.

Outrossim, cumpre mencionar que optamos por inserir em tal tipificação, pelos motivos já expostos, a conduta de transportar, trazer consigo ou fazer uso de arma em tais eventos.

Quanto ao **PL 876/2015**, consideramos que ele já está incorporado ao Substitutivo mencionado, com ressalva da previsão de



responsabilização criminal dos organizadores dos eventos, sob pena de configurar uma hipótese de responsabilidade penal objetiva, o que é vedado pelo nosso sistema jurídico.

Nesse ponto, o **PL 4111/2019** revela-se inconstitucional por trazer uma previsão de responsabilidade penal objetiva.

No tocante ao **PL 4657/2016** e ao **PL 1513/2019**, entendemos ser convenientes e oportunas as proposições, porém a ideia dos projetos está melhor contemplada na redação do Substitutivo que ora apresentamos.

E, por fim, em relação ao **PL 2011/2021** e ao **PL 2043/2021**, observamos que a matéria é abordada de uma forma mais adequada no Substitutivo anexo através da previsão do uso progressivo da força.

Ante o exposto, no que tange à atribuição desta Comissão (artigo 32, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), nosso voto é:

a) pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nº 5.964, de 2013; 6.277, de 2013; 6.307, de 2013; 6.347, de 2013; 6.532, de 2013; 7.101, de 2014; 7.134, de 2014; 7.157, de 2014; 7.158, de 2014; 8.251, de 2014; 876, de 2015; 4.657, de 2016; 6.654, de 2016; 7.637, de 2017; 1.513, de 2019; 3.787, de 2020; e 3.028, de 2021; na forma do Substitutivo anexo;

b) pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Substitutivo apresentado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, na forma do Substitutivo anexo;

c) pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nº 2.011, de 2021; e 2.043, de 2021.

d) pela inconstitucionalidade, injuridicidade, inadequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nº 6.198, de 2013; 6.461, de 2013; 6.614, de 2013; 7.121, de 2014; 7.188, de 2014; 3.943,



de 2015; 6.532, de 2016; 8.194, de 2017; 1.409, de 2019; 4.111, de 2019; e 200, de 2020.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JOSÉ MEDEIROS
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.964, DE 2013

Apensados: PL nº 6.277/2013, PL nº 6.307/2013, PL nº 6.347/2013, PL nº 6.532/2013, PL nº 7.101/2014, PL nº 7.134/2014, PL nº 7.157/2014, PL nº 7.158/2014, PL nº 8.251/2014, PL nº 876/2015, PL nº 4.657/2016, PL nº 6.654/2016, PL nº 7.637/2017, PL nº 1.513/2019, PL nº 3.787/2020, e PL nº 3.028/2021

Regulamenta o direito de livre manifestação do pensamento, disciplina o dever de comunicação das manifestações e atos públicos, a abordagem da autoridade pública ao manifestante com o uso razoável da força, regula a utilização de objeto ou substância que, por dissimulação, dificulte a identificação do usuário em local público, disciplinando o uso desses meios e altera o art. 132 e o art. 163 do Código Penal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o direito de livre manifestação do pensamento, disciplina o dever de comunicação das manifestações e atos públicos, a abordagem da autoridade pública ao manifestante com o uso razoável da força, regula a utilização de objeto ou substância que, por dissimulação, dificulte a identificação do usuário em local público, disciplinando o uso desses meios e altera o art. 132 e o art. 163 do Código Penal.

Art. 2º É assegurada a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, assim como a reunião pacífica, sem armas, em locais abertos ao público, nos termos dos incisos IV, IX e XVI do art. 5º da Constituição.

Parágrafo único. O disposto no *caput* preserva festejos de caráter cívico, cultural, popular, folclórico ou religioso, dentre outros, nos quais a alteração da indumentária seja tradicionalmente adotada pelos participantes.



Art. 3º A garantia da liberdade de expressão pressupõe a responsabilidade dos organizadores e participantes de qualquer evento público de manifestação em relação à preservação da ordem pública e da mobilidade urbana para todos, além da proteção aos manifestantes e demais cidadãos, ficando sujeita às seguintes condições:

I – não frustrar outra reunião convocada para o mesmo local, na mesma data e horário; e

II – ser precedida de aviso à autoridade competente, com antecedência mínima de quarenta e oito horas, no qual se informe o local preciso ou as vias a serem utilizadas, assim como o sentido de eventual deslocamento e o público estimado.

§ 1º O local e vias escolhidas na data e horário da manifestação não podem ser tais que gerem à sociedade: impedimento total ou grave restrição do direito de ir e vir, perigo ou prejuízo relevantes.

Art. 4º É vedada a utilização de objeto ou substância que dificulte ou impeça a identificação do usuário em local público por quem:

I – for suspeito de estar dissimulando sua verdadeira identidade a fim de fugir à responsabilização de natureza criminal;

II – estiver cometendo ou incitando o cometimento de ato de incivilidade ou que configure infração penal, com prejuízo para terceiro ou para o patrimônio público; ou

III – estiver conduzindo arma, objeto ou substância cujo porte por si configure infração penal ou pressuponha a intenção de seu cometimento.

Art. 5º Qualquer pessoa que se encontre em situação mencionada nos incisos do art. 4º poderá ser abordada, conforme modelo de uso progressivo da força, por agente da autoridade pública, para fins de uma ou mais das seguintes medidas:

I – busca pessoal, visando à sua identificação inequívoca e retirada da descaracterização, se necessária, sob pena de incorrer no crime de desobediência;



II – desapossamento de substância ou objeto dissimulador ou de posse ilícita ou indevida;

III – contenção da pessoa, se houver resistência ou tentativa de agressão contra o agente da força pública ou terceiro; ou

IV – prisão em cumprimento de mandado ou em flagrante, na hipótese de cometimento de infração penal, ou sua tentativa, sem prejuízo da incidência de agravante por dissimulação.

§ 1º Os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear a abordagem fundada nas hipóteses previstas nesta Lei, segundo as regras de compromisso de uso progressivo da força.

§ 2º Durante as ações de acompanhamento, proteção e controle de evento ou manifestação pública, cada integrante de força pública deverá estar identificado pelo nome, de forma visível, sob pena de responsabilidade disciplinar.

Art. 6º O art. 132 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 2º:

“Art. 132.....

.....

§ 1º Incorre nas mesmas penas aquele que, em manifestação, protesto público ou evento assemelhado, transportar, trazer consigo, ou fizer uso de arma, foguetes cujas bombas contenham mais de 6 (seis) gramas de pólvora ou morteiros, tubos e outros fogos de artifício que realizem a ejeção de algum projétil ou carga explosiva secundária, se o fato não constitui crime mais grave.

.....” (NR)

Art. 7º O art. 163 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 163.....

.....

Parágrafo único.

.....

II – com emprego de fogo, substância inflamável ou explosiva, ou outro meio de que podia resultar perigo comum, se o fato não constitui crime mais grave;



.....
V – durante evento ou manifestação pública;

VI – mediante dissimulação ou qualquer outro recurso que dificulte a identificação do agente.

.....” (NR)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JOSÉ MEDEIROS
Relator

