



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO**

**JESSICA FONTENELE SALES**

**DAS RUAS AO PARLAMENTO: ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS  
PROJETOS DE LEI QUE REGULAMENTAM O DIREITO FUNDAMENTAL À  
MANIFESTAÇÃO**

Fortaleza – CE  
Novembro, 2014

JESSICA FONTENELE SALES

DAS RUAS AO PARLAMENTO: ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS  
PROJETOS DE LEI QUE REGULAMENTAM O DIREITO FUNDAMENTAL À  
MANIFESTAÇÃO

Monografia submetida à Coordenação do  
Curso de Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional

Orientador: Professor Dr. Gustavo Raposo  
Pereira Feitosa

Fortaleza – Ceará  
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- S163r Sales, Jessica Fontenele.  
Das ruas ao parlamento: análise da (in)constitucionalidade dos projetos de lei que regulamentam o direito fundamental a manifestação / Jessica Fontenele Sales. – 2014.  
135 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.  
Área de Concentração: Direito Constitucional.  
Orientação: Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa.
1. Direitos fundamentais - Brasil. 2. Constitucionalidade das leis - Brasil. 3. Direito Constitucional - Brasil. I. Feitosa, Gustavo Raposo Pereira (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

JESSICA FONTENELE SALES

DAS RUAS AO PARLAMENTO: ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS  
PROJETOS DE LEI QUE REGULAMENTAM O DIREITO FUNDAMENTAL À  
MANIFESTAÇÃO

Monografia submetida à Coordenação do  
Curso de Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial para a obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Professor Dr. Newton de Menezes Albuquerque  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestranda Julianne Melo dos Santos  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico esta monografia à minha mãe, Cícera Maria Fontenele Sales, em retribuição a todo o amor, carinho e zelo com que me criou, e na tentativa de compensá-la por toda a preocupação que lhe causei quando eu ia para os mais diversos tipos de manifestações, desde que entrei para a faculdade e que me fizeram, por vezes, ser ausente em casa.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, agradeço por todo o amor e dedicação sem limites. Por ter me passado os valores mais nobres, não por meio de palavras e conversas, mas pelo próprio exemplo. Por ser o meu maior exemplo de mulher batalhadora, ao mesmo tempo, delicada e forte, emotiva e firme, sensível e rígida. A sua sabedoria não está em currículos, mas em seu caráter forjado numa trajetória de vida marcada pela humildade, simplicidade, dignidade e generosidade. Eu não poderia ter conquistado nada sem a sua presença tão marcante na minha vida, em especial a atenção e zelo dedicados à minha educação.

Ao meu pai milico, por ter me passado um pouco da *veia militar* da qual de vez em quando me acusam possuir, sobretudo, quando eu sou rígida. Consciente de que, se por um lado é ela é um dos meus defeitos, por outro foi isso que me deu força e firmeza para lutar pelos meus objetivos e, sobretudo, pelos meus ideais. Ah, os meus ideais! “Casa de ferreiro, espeto de pau”. Que contradição! A minha *veia militar* me ajudando a lutar pelos meus ideais comunistas! Agradeço ao meu pai por todos os embates que, por vezes, se tornavam brigas acaloradas geradas sempre meio do nada na hora do almoço e que se estendiam por horas. Hoje lembro delas com carinho. Entretanto, sem dúvida, o seu maior ensinamento foi ser invencível. Não no sentido de nunca ter perdido. Mas por nunca ter acreditado naquela que seria a única derrota incontornável. Por um ano a doença tão perversa tentou vencê-lo, porém não conseguiu, porque jamais tirou a sua crença na vida, nunca o abateu, nunca tirou o seu sorriso ou as suas piadas mesmo nos piores momentos acamado num hospital. Meu pai faleceu, mas venceu a morte, por nunca ter acreditado nela quando qualquer outro já teria desistido.

Ao meu irmão Franco, por ter sido ao mesmo tempo tantos personagens para mim: meu professor de matemática e informática, meu pai, meu amigo, meu protetor, meu médico, meu fisioterapeuta, meu massagista, meu estressadinho e, há cinco anos, meu anjo. Agradeço por ter sido sempre tão presente na minha vida, nos meus estudos, nas minhas doenças, nos shows de artistas que não gostava, nas minhas andanças. Por estar sempre nas minhas lembranças e nos meus sonhos, onde eu posso tê-lo perto de mim, pois eu não o esqueço jamais.

Ao meu irmão André, por ter sido sempre o meu maior exemplo de dedicação aos estudos e interesse pelo saber. Desde pequeno preenchia as prateleiras das estantes com as coleções sobre plantas, animais e, especialmente dinossauros. Por ter mostrado ainda tão jovem, com toda a pressão que faziam para que o tenente-coronel aluno fizesse medicina, que não importa a pressão, não importa a opinião alheia, não se desiste de sonhos! O sonho e a dedicação transformaram o menino que adorava dinossauros em um paleontólogo.

Ao Amin, o meu bebê, o meu velhinho, o meu príncipe tão lindo que enche a casa de alegria, apesar do gênio tão difícil, por, na sua fragilidade, ser ao mesmo tempo tão forte. Sua lista de doenças que surpreende até seus médicos não é capaz de tirar de você a sua beleza e a fofura, que encanta todo mundo que o conhece. A firmeza dos seus latidos representa, muito mais do que o *Alzheimer*, a sua força.

Ao paixão da minha vida, Rodrigo Vieira Costa, que nunca vou perdoar por ter sido o único a me colocar nessa roubada que é se apaixonar. Agradeço em especial pela sua dedicação a este trabalho. Por ter estado ao meu lado quando eu ainda nem sabia que escrevê-lo-ia, como quando foi direto do aeroporto me encontrar em uma das manifestações nos arredores do Castelão. Agradeço por dirigir rápido e me salvar de sofrer uma ação arbitrária da Polícia Militar que, nessa ocasião, estava conduzindo para a delegacia qualquer manifestante que tivesse vinagre ou mais de uma camisa na mochila e, por isso, me fez correr da UECE até o terminal da Parangaba. Agradeço por ter me ajudado a conseguir as bibliografias que eu pedia, pela orientação, pela revisão dos textos e, sobretudo, pelo incentivo, ânimo, apoio e empolgação pelo meu trabalho.

À minha prima Cristina, por ter sido a irmã que eu não tive e por me dedicar tanto carinho e atenção.

Agradeço aos demais familiares que me incentivaram e torceram pelo meu sucesso.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU-UFC), por ter guiado toda a minha formação em prol de uma outra sociedade, por ter me mostrado um outro Direito, por ter me aproximado dos movimentos sociais. Agradeço pelos Diálogos Críticos, reuniões, formações, planejamento, místicas, poesias, festas, anéis de tucum, eleições de CA e DCE, atos, intervenções que forjaram a pessoa que eu sou hoje. Nada foi tão importante e decisivo para a minha formação não só enquanto estudiosa do Direito, mas enquanto mulher, feminista, comunista, manifestante, estudante, daqui a pouco advogada que tenta se dedicar à

luta por um mundo mais justo quanto o CAJU. Meu curso de graduação foi Direito-CAJU/UFC.

Ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU/UNIFOR), ao Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária (NAJUC/UFC), ao Programa de Assessoria Jurídica Estudantil (PAJE/URCA) e a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares no Ceará (RENAP-CE) por serem espaços de referência de um Direito de luta a favor dos oprimidos.

À professora Raquel Cavalcanti Ramos Machado, que eu sinto ter conhecido só ao final da minha faculdade, mas que durante o pouco tempo de contato me ensinou tanta coisa. Agradeço por ser uma professora diferenciada na faculdade que faz o seu trabalho com dedicação, delicadeza, responsabilidade e respeito aos alunos e alunas de forma singular. Agradeço por ter sido essa orientadora de monitoria tão presente, compreensiva e atenciosa. Agradeço toda a disponibilidade em me ajudar quando precisei, bem como pelo interesse em contribuir para com a minha formação.

À Nádia Braga, Renato Brígido, Lucas Cajado e Karén Félix, com os quais o tempo parece não passar e juntos a gente nunca deixa de ter doze anos de idade. Agradeço pela amizade leal e fiel que se construiu dentro dos muros do Colégio Militar de Fortaleza e se transpôs para toda uma vida.

Aos meus amigos de faculdade, Bárbara Baracho, Raul Aquino, Acácia Lins, Kamyllé Mourão, Rebeca Aguiar, João Teixeira, Natalice Araújo Rafael Esmeraldo, Álvaro Veras, Nair Elize, Mariana Costa, Rayan Vasconcelos e Débora Oliveira que vivenciaram comigo essa experiência ao longo dos últimos cinco anos e que como sua amizade tornaram tudo mais fácil.

À Defensoria Pública da União (DPU-CE), por ter me proporcionado o melhor estágio da minha vida. O trabalho e o cuidado com os assistidos e as assistidas me inspirando a tentar seguir o mesmo rumo na minha vida profissional. Agradeço pela aprendizagem, pela prática e pelas amizades que me proporcionaram.

Às amigas originalmente proibidas de Alyne Teixeira, Flávia Samara, Matheus Pereira, Thiago Barbosa, Thuanny Ribeiro, pelas conversas sempre muito sérias, profundas e sigilosas no estágio, no whatsapp, nas festas ou nos bares. Agradeço pela força que me deram com a alegria e companheirismo.

Aos irmãozinhos de ofício Catarina Almeida e William Gama, com os quais mais me identifiquei e que foram fundamentais para o setor que foi o mais desafiador para mim, o criminal. Agradeço por terem me ajudado com uma matéria que não era das minhas preferidas, por terem me acolhido e me apoiado principalmente no momento de reta final da monografia.

A todos os colegas de estágio que foram ou são do segundo andar da DPU, em especial a Yuri Moreira, Juraci, Maria Helena, Lais Gondim, Lara Teles, Lara Veras, Lara Pinheiro, Renata Vasconcelos, Elvis Tavares, que me ensinaram que trabalhar sem conversar não rende.

Aos defensores, em especial, aos que tive contato mais próximo, Eduardo Negreiros, Alex Feitosa, Gislene Frota, Walker Pacheco, Filippe Augusto, Karla Andreia, que com o seu compromisso motivam os estagiários a se dedicarem ao seu trabalho não o enxergando como mera elaboração de peças, mas como contribuição e dever para com a vida daquelas pessoas que, normalmente, em outros espaços, só encontram portas fechadas.

À minha banca examinadora Newton de Menezes Albuquerque e Julianne Melo dos Santos e, em especial, ao meu orientador Gustavo Raposo Pereira Feitosa, pela disponibilidade e atenção dedicadas ao meu trabalho e por fazerem parte desse momento tão importante para mim, dando inestimável contribuição a esta monografia.

*E com o bucho mais cheio comecei a pensar  
Que eu me organizando posso desorganizar  
Que eu desorganizando posso me organizar  
Que eu me organizando posso desorganizar  
(Da lama ao caos – Nação Zumbi)*

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a constitucionalidade dos projetos de lei federal surgidos a partir de junho de 2013 que regulamentam o exercício do direito fundamental à manifestação. As jornadas de junho de 2013 surgiram a partir de São Paulo após o anúncio do aumento das tarifas do transporte público e se alastraram pelo país com várias outras pautas de reivindicação de direitos. As manifestações receberam ampla cobertura dos meios de comunicação, sobretudo, no que diz respeito à prática de atos enquadrados como ilícitos penais. As pessoas que foram às ruas foram divididas pela mídia brasileira em dois grupos: os manifestantes e os vândalos ou infiltrados. A ocorrência de ilícitos foi relacionada principalmente ao uso de máscaras. Sob o pretexto de coibir a prática de crimes durante as manifestações, foram propostos diversos projetos de lei que regulamentam o direito à manifestação, estabelecendo principalmente restrições ao exercício dessa liberdade. Num primeiro momento, foi realizada uma análise do conceito de manifestação e da sua previsão na Constituição Federal de 1988, bem como uma breve abordagem sobre as jornadas de junho. Em seguida, foram analisadas as concepções acerca da amplitude do suporte fático dos direitos fundamentais e as teorias interna e externa que explicam os limites e restrições aos direitos a fim de que seja adotada, para fins de análise da compatibilidade dos projetos com o ordenamento constitucional, aquela que seja mais adequada à proteção desses direitos. Por fim, foi feito o exame da constitucionalidade das normas previstas nos projetos de lei federal que dispõem sobre o direito à manifestação.

**Palavras-chave:** Manifestações de Junho. Direito à manifestação. Direitos Fundamentais. Restrições. Constitucionalidade. Projetos de Lei.

## ABSTRACT

This work aims to examine the constitutionality of the draft federal law arising from June 2013 governing the exercise of the fundamental right to demonstrate. The June Journeys of 2013 came from São Paulo after the announcement of the increase in fares of public transport and have spread across the country with several other agendas. The demonstrations received widespread coverage in the media, especially with regard to acts classified as criminal offenses. The people who took to the streets were divided by the Brazilian media into two groups: protesters and vandals or infiltrates. The occurrence of illicit was mainly related to the use of masks. Under the pretext of curbing crimes during demonstrations, were proposed several bills that regulate the right to demonstrate, mainly by establishing restrictions on the exercise of this freedom. Initially, an analysis of the concept of manifestation and its forecast in the 1988 Federal Constitution will be made as well as a brief overview on the June days. Then we analyze the conceptions of the extent of factual support for fundamental rights and the internal and external theories that explain the limits and restrictions on the rights to that is adopted for the purpose of assessing the compatibility of projects with the constitutional order, one that is more suitable for the protection of these rights. Finally, examination of the constitutionality of the rules will be provided in the federal bills that provide for the right to demonstrate.

**Keywords:** June Protestes. Right to Demonstrate. Fundamental Rights. Restrictions. Constitutionality. Draft Laws.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À MANIFESTAÇÃO E AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013 .....	17
1.1 Reunião, manifestação e liberdade de expressão .....	17
1.2 Previsão do direito de manifestação na Constituição Federal de 1988 .....	19
1.3 Importância do direito à manifestação .....	21
1.4 As manifestações de junho de 2013 .....	24
1.4.1 As manifestações de junho no Brasil e as recentes ondas de manifestações no mundo.....	26
1.4.2 As manifestações de junho no Brasil e a repercussão nos meios de comunicação tradicionais .....	28
2 ÂMBITO DE PROTEÇÃO E RESTRIÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	31
2.1 Breves apontamentos sobre os direitos fundamentais.....	31
2.2 Suporte fático dos direitos fundamentais .....	34
2.2.1 Suporte fático restrito.....	37
2.2.2 Suporte fático amplo .....	40
2.2.3 Suporte fático amplo do direito à manifestação.....	42
2.3 Restrições aos direitos fundamentais: teorias interna e externa.....	43
2.3.1 Teoria interna .....	43
2.3.2 Teoria externa.....	44
2.4 Regra da proporcionalidade .....	48
3 REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO À MANIFESTAÇÃO FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	50
3.1 Projetos de lei sem natureza penal .....	50
3.1.1 Restrição ao uso de máscaras.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.1.2 Regulamentação do aviso prévio .....	60
3.1.3 Determinação de número mínimo.....	62
3.2 Projetos de lei com natureza penal.....	62

3.2.1 Criminalização do uso de máscaras .....	64
3.2.2 Criminalização da não realização do aviso prévio .....	65
3.2.3 Criminalização do porte de fogos de artifício .....	67
3.2.4 Aumento da pena de crimes de já existentes .....	66
3.2.5 Necessidade na regra da proporcionalidade .....	68
3.3 Projeto de lei com natureza garantista.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	72
REFERÊNCIAS .....	76
ANEXOS .....	81
ANEXO A – Projeto de Lei nº 5.964/2013 .....	82
ANEXO B – Projeto de Lei nº 6.198/2013 .....	85
ANEXO C – Projeto de Lei nº 6.277/2013 .....	89
ANEXO D – Projeto de Lei nº 6.307/2013 .....	91
ANEXO E – Projeto de Lei nº 6.347/2013 .....	93
ANEXO F – Projeto de Lei nº 6.461/2013.....	97
ANEXO G – Projeto de Lei nº 6.500/2013 .....	99
ANEXO H – Projeto de Lei nº 6.532/2013 .....	113
ANEXO I – Projeto de Lei nº 6.614/2013 .....	116
ANEXO J – Projeto de Lei nº 7.101/2014 .....	118
ANEXO K – Projeto de Lei nº 7.134/2014 .....	120
ANEXO L – Projeto de Lei nº 7.157/2014 .....	123
ANEXO M – Projeto de Lei nº 7.158/2014 .....	126
ANEXO N – Projeto de Lei nº 7.158/2014 .....	128
ANEXO O – Tabela I – Projetos de Lei e Restrições .....	131
ANEXO P – Tabela II – Projetos de Lei e Restrições (Simplificada) .....	134

## INTRODUÇÃO

Em São Paulo, o anúncio das tarifas do transporte público gerou revolta na população já tão insatisfeita com as péssimas condições do transporte coletivo. O Movimento Passe Livre (MPL), que defende a bandeira do transporte público gratuito e de qualidade, conclamou o povo a ir às ruas protestar contra a medida do governo.

Os primeiros atos reuniram cerca de duas mil pessoas, o que corresponde, normalmente, à capacidade de arregimentação do MLP. A repressão policial foi violenta, e aí ocorreu o que ninguém poderia prever. Milhares de pessoas se solidarizaram com a luta daqueles manifestantes indo também às ruas manifestar sua indignação, não só em São Paulo, mas em todo o Brasil. No dia 20 de junho de 2013, ocorreram atos em mais de 380 cidades brasileiras. Uma palavra de ordem ressoava das ruas: “não são só 20 centavos!”. O governo baixou as tarifas, mas o povo não saiu das ruas.

Tanto as pautas como as formas de expressão foram extremamente variadas. Os manifestantes se revoltavam contra a má prestação dos serviços públicos, em especial relacionados às pautas de saúde, educação, transporte, dentre outras. As manifestações foram urbanas, não só porque se deram nas cidades, mas porque disputavam as próprias cidades, disputavam o modelo de cidades, disputavam a vida que as cidades oferecem e reivindicavam, portanto, o direito à cidade não apenas na acepção de usufruir delas, mas também e, ainda mais, de modificá-las. Alguns manifestantes usavam máscaras, outros pintavam o rosto, outros iam de face limpa, alguns levavam bandeiras, outros cartazes, outros iam de mãos livres, alguns levavam mochilas com garrafas de vinagre, outros não carregavam nada consigo.

Os grandes meios de comunicação cobriram as manifestações. Segundo eles, as pessoas se revoltavam em especial contra a corrupção, que seria o mal de todos os males, todos os problemas do país eram atribuídos à corrupção, razão pela qual essa seria a grande pauta. O destaque em suas coberturas eram as vidraças quebradas, bem como todas as ações dos

“vândalos”, apesar de reconhecerem que se tratavam de alguns poucos. A mídia dividiu, então, as pessoas nas ruas em dois grupos: os manifestantes e os “vândalos”. Estes últimos também eram chamados infiltrados, o que deixava claro que não poderiam ser considerados como manifestantes. Normalmente, suas ações eram associadas ao uso de máscaras, gerando uma ideia de que os mascarados cobriam o rosto para evitar sua identificação e assim cometerem ilícitos livremente.

Com o pretexto de evitar crimes nas manifestações, surgiram diversos projetos de lei estaduais e federais que regulamentam direito à manifestação, trazendo, em sua maioria, normas que proíbem o uso de máscaras. Dois dos projetos estaduais se tornaram leis no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Considerando a importância da liberdade de manifestação em qualquer Estado Democrático de Direito e, ainda mais, para o Brasil que tão recentemente saiu de uma ditadura militar, cujo golpe de instalação completou 50 anos em 2014, o presente trabalho preocupou-se em analisar a constitucionalidade dos projetos de lei que regulamentam o direito à manifestação, detendo-se aos em trâmite no âmbito federal.

Assim, no primeiro capítulo será feita uma breve exposição das compreensões acerca do conceito de manifestações, apresentando a diferença defendida por alguns entre manifestação e reunião. Em seguida, será abordada a previsão da liberdade de manifestação na Constituição Federal de 1988 enquanto faceta do direito de reunião, bem como a sua importância.

Tal qual não seria possível fazer uma análise da constitucionalidade dos projetos de forma descontextualizada da realidade a partir da qual foram concebidos, ao final, é feita uma sucinta abordagem das jornadas de junho, bem como da relação existente entre elas e as recentes ondas de manifestações no mundo e da repercussão que obtiveram na mídia.

Tendo em vista que os projetos regulam a liberdade de manifestação, que é um direito fundamental, o segundo capítulo se propõe a analisar a questão das restrições a essa classe de direitos. Para isso, primeiramente, são traçados breves apontamentos sobre os direitos fundamentais, tais como conceito e classificações.

Após, são abordadas as teorias que explicam a dimensão do suporte fático e as que abordam as questões dos limites e restrições dos direitos fundamentais, para então, se apoiar

naquelas que são compreendidas como as mais adequadas para a efetiva proteção dos direitos fundamentais.

Por fim, no terceiro capítulo, será feita a análise da constitucionalidade dos projetos de lei federal, a partir dos conceitos desenvolvidos no segundo capítulo. Para tanto, os projetos serão divididos entre os que possuem ou não normas de natureza penal.

As restrições serão abordadas de acordo com o assunto sobre o qual versam, mencionando-se os projetos nos quais elas estão presentes e examinando-as em conjunto com as razões para sua previsão expostas em suas justificações, concluindo-se pela sua constitucionalidade ou não. Por último, será analisado separadamente o único projeto de lei que não impõe restrições ao direito à manifestação, mas se detém sobre a ação estatal em manifestações e cumprimentos de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

# **1 DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À MANIFESTAÇÃO E AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013**

O direito de reunião e de manifestação encontra-se atualmente previsto no ordenamento jurídico de grande parte dos Estados democráticos ocidentais, sobretudo em suas constituições, tais como Brasil, Colômbia, Portugal, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Bélgica, Suécia, Turquia, Holanda, Mônaco, Irlanda, Liechensein, Islândia. Nesse sentido, o presente capítulo tem por objetivo conceituar e identificar a previsão constitucional do direito à manifestação no ordenamento jurídico brasileiro, bem como relacioná-lo às recentes manifestações ocorridas no país.

Alguns ordenamentos preveem expressamente ambos os direitos, se compreendidos como distintos, por meio da utilização das duas expressões, reunião e manifestação, como é o caso Constituição portuguesa em seu artigo 45. Outros sistemas jurídicos só elencam de forma expressa o direito à reunião, sem excluir da proteção a liberdade de manifestação, tais como o Brasil na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, inciso XVI. Há ainda democracias ocidentais em cujos ordenamentos não há previsão expressa do direito de reunião ou de manifestação, a exemplo de Inglaterra e França, mas, apesar disso, em ambos os países manifestações são comumente realizadas (SOUSA, 2011, p. 19-20).

Parte da doutrina entende que o direito à reunião compreenderia em seu conteúdo o direito à manifestação. Por outro lado, há quem entenda que se tratam de direitos distintos. Essa divergência embasa-se na compreensão distinta acerca dos conceitos de manifestação e reunião. Nesse sentido, a primeira corrente considera que toda manifestação seria uma reunião, logo, manifestação seria uma espécie do gênero reunião. Já a segunda corrente defende que os conceitos não se confundem, sendo plenamente possível a ocorrência de uma manifestação sem reunião.

## **1.1 Reunião, manifestação e liberdade de expressão**

Antonio Francisco de Sousa (2011, p. 28) e Miranda de Sousa (1988, p. 7-8) compreendem que o direito de manifestação é necessariamente um direito a ser exercido

coletivamente. Para esses autores, não seria possível uma manifestação de um único indivíduo, tendo em vista que esta seria uma espécie do gênero reunião. Logo, defendem que a proteção da “manifestação” individual se dá por meio do direito à liberdade de expressão. Segundo Miranda de Sousa (1988, p. 7-8):

Na realidade, pese embora a opinião contrária dos doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, afigura-se mais correto conceber o direito de manifestação como um direito de exercício colectivo, considerando-o uma espécie do gênero mais vasto que é o direito de reunião. Contra este entendimento, que é reforçado pela colocação do preceito consagrador daquele direito no segundo número do artigo onde vem reconhecido o direito referido em último lugar, não procede a afirmação de que implica a não proteção constitucional da manifestação individual, já que este fenómeno está claramente abrangido pelo art. 37, da Constituição da República Portuguesa (liberdade de expressão).

Miranda de Sousa (1988, p. 7-8) com o fim de determinar o âmbito semântico-constitucional do conceito de manifestação, enumera os seguintes elementos: 1) deve ocorrer em lugares públicos; 2) implica ajuntamento de pessoas, bastando, para tanto, que seja mais de uma; e 3) é preciso existir uma consciência e uma vontade comuns aos participantes ao expressarem determinada mensagem; sendo esta dirigida a terceiros, em regra, à opinião pública. Aponta ainda que a mensagem pode ter ou não viés político e que é indiferente, para a configuração do conceito de manifestação, o seu tempo de duração, bem como se se mantém fixa em um lugar ou em deslocamento e, por fim, se o uso da palavra é feito por todos os participantes ou apenas por alguns.

Em sentido oposto, Gomes Canotilho, Vital Moreira (1993, vol.1, p. 260) e Eduardo Correia Baptista (2006, p. 9-11) consideram que reunião e manifestação não são conceitos concêntricos. Para Eduardo Correia Baptista (2006, p.11), a manifestação de uma única pessoa não estaria protegida pelo direito à liberdade de expressão, posto que, segundo o autor, “a liberdade de expressão proíbe a interferência na expressão, mas não garante ao seu titular uma audiência; os destinatários da expressão têm de consentir em o ser”.

Já a manifestação, ainda que individual, não necessitaria do mencionado consentimento dos ouvintes a quem ela se dirige ou perante os quais ocorre. Segundo Eduardo Baptista (2006, p. 12), “estas liberdades negativas, contudo, terão de ceder perante o direito à manifestação se exercido no respeito pelas suas limitações; mas não perante a ‘mera’ liberdade de expressão ou o direito de informar”. Por essa razão, critica que o caráter meramente quantitativo seja determinante para o enquadramento de uma determinada situação como exercício da liberdade de expressão ou como manifestação, independentemente das

circunstâncias do caso concreto. Ao mesmo tempo, reconhece que o direito de manifestação não deixa de ser uma forma diferenciada de exercer a liberdade de expressão. Em síntese do exposto, afirma:

Em suma, o direito de manifestação é uma forma particular de gozar a liberdade de expressão que tem terceiros por destinatários, de quem não foi obtido o consentimento para o serem; o direito de reunião é um aproveitamento comum (e não apenas coletivo) de direitos, que compreende a faculdade de imobilização pessoal ou utilização de determinado espaço, mesmo público. (BAPTISTA, 2006, p. 15-16)

Portanto, ainda que se acolha a distinção a partir dos contornos que determinam a diferenciação exposta entre manifestação, reunião e liberdade de expressão é inegável que os conceitos aproximam-se e, mais do que isso, em determinadas ocasiões, eles se revelam mais como particularidades do que propriamente diferenças, sobretudo em relação os dois primeiros direitos.

Muito embora, haja a referida proximidade entre os institutos mencionados, o presente trabalho vai ser deter a analisar os aspectos pertinentes tão somente ao direito à manifestação em si.

## **1.2 Previsão do direito de manifestação na Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988, à semelhança de constituições de muitos países, não adota expressamente a direito de manifestação, mas prevê a liberdade de reunião e de expressão de pensamento, sendo esta estabelecida no artigo. 5º, inciso IV, sob a norma “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, e, aquela, firmada no mesmo artigo, inciso 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<sup>1</sup>.

Longe de significar que as manifestações encontram-se desprotegidas, a falta de previsão expressa pode ser explicada pelo fato de que a compreensão do direito à manifestação é bastante recente, de forma que não estava presente, como ainda hoje não está,

---

<sup>1</sup> Mesmo sem prever expressamente o direito de manifestação, o texto da Constituição Federal possui redação muito semelhante ao da Constituição de Portugal em seu artigo 45: “1. Os cidadãos têm o direito de reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização. 2. A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação”.

na maioria das constituições vigentes no mundo, quando da promulgação da Constituição Federal, nas quais esta foi inspirada.

O direito (ou liberdade) de manifestação é um jovem e vigoroso direito fundamental: *jovem*, na medida em que surge apenas no século XX, de certo modo já como um fruto do constitucionalismo democrático do pós-guerra, razão pela qual o mesmo não aparece expressamente na maioria das Constituições – Espanha e Portugal são aí a exceção, ao passo que o Brasil é a regra; mas é também *vigoroso*, quer por comparação com o seu ascendente materno (a velha liberdade de reunião), quer pelas relações privilegiadas que mantém com a figura cimeira da liberdade de expressão, quer por via das funções especiais que está destinado a servir e pela vitalidade que revela neste início do século XXI. (ALEXANDRINO, 2014, p. 2)

A distinção feita entre direito de reunião e de manifestação, por parte da doutrina portuguesa, não encontra ressonância entre constitucionalistas brasileiros (SILVA, 2011, p. 264; BRANCO, 2009, p. 437; TAVARES, 2008, p. 591-593), pelo fato de que a própria constituição brasileira, destoando da de Portugal, não particulariza o direito de manifestação, deixando-o a cargo da mesma proteção conferida ao direito de reunião, estando, portanto, neste incluso.

Para Silva (2011, p. 264), reunião, na Constituição Federal, significa “qualquer agrupamento formado em certo momento com o objetivo comum de trocar ideias ou de receber manifestação de pensamento político, filosófico, religioso, científico ou artístico”. Em outra reflexão, o constitucionalista exemplifica o conceito traduzindo-o em certas imagens representativas da expressão coletiva:

Incluem-se no conceito de reunião as *passatas* e as *manifestações* nos logradouros públicos, as quais são ajuntamentos de pessoas que se produzem em certas circunstâncias, para exprimir uma vontade coletiva ou sentimentos comuns, como a celebração de uma festa, a comemoração de um acontecimento, a expressão de uma homenagem ou de uma reivindicação, de um protesto, notando-se que a ideia e os sentimentos desses aglomerados se conhecem pelas insígnias, por cartazes, bandeirolas, gritos e cantos. (SILVA, 2013, p. 264-265)

Branco (2009, p. 438-440) estabelece seis elementos do direito de reunião, seriam eles: o subjetivo, o formal, o teleológico, o temporal, o objetivo e o espacial. O primeiro pressupõe um agrupamento de pessoas, o segundo que elas estejam unidas para a consecução de um objetivo determinado. O terceiro elemento determina que esse ajuntamento precisa ser passageiro, transitório. Já o critério objetivo prevê que a reunião deve ser pacífica sem uso de armas. O último pressupõe a existência de um local determinado para a reunião ainda que esta ocorra em deslocamento.

Desse modo, o conceito de reunião na Constituição Federal é bastante amplo agregando protestos, passeatas, manifestações estáticas ou em movimento. Até mesmo porque assim como a sociedade é dinâmica, as próprias formas de ela se manifestar também o são e variam conforme a época, não havendo qualquer base constitucional para restringir *a priori* a sua compreensão enquanto tal.

### 1.3 Importância do direito à manifestação

O estudo de qualquer instituto jurídico deve perpassar necessariamente pela análise da importância que possui para seus titulares, como também para a sociedade de uma forma geral e para o próprio Estado, sob pena de serem feitas análises descontextualizadas da realidade social e, portanto, inúteis à compreensão do direito enquanto instância jurídica<sup>2</sup>.

Dessa forma, é no seio da sociedade capitalista marcada pela divisão em classes sociais que as manifestações tomam importância peculiar. Isso porque, sendo um dos seus elementos a desigualdade das classes sociais, os oprimidos<sup>3</sup> são constantemente alijados do poder e, por isso mesmo, sofrem a violação sistemática dos seus direitos nos mais variados aspectos<sup>4</sup>. Ocorre que os excluídos desse poder, que constitui a ordem dominante na sociedade capitalista, têm para si um outro, o contrapoder, com o qual lutam para ter efetivados os seus próprios interesses e valores.

Parto da premissa de que as relações de poder são constitutivas da sociedade porque aqueles que detêm o poder constroem as instituições segundo seus valores e interesses. O poder é exercido por meio da coerção (o monopólio da violência, legítima ou não, pelo controle o Estado) e/ou pela construção de significado na mente das pessoas mediante mecanismos de manipulação simbólica. As relações de poder estão embutidas nas instituições da sociedade, particularmente nas do Estado. Entretanto, um vez que as sociedades são contraditórias e conflitivas, onde há poder há também o contrapoder – que considero a capacidade de os atores desafiarem o poder embutido nas instituições da sociedade com o objetivo de reivindicar a representação de seus próprios valores e interesses. Todos os sistemas institucionais refletem as relações e seus limites tal como negociados por um interminável

<sup>2</sup> Sobre o conceito de instância jurídica aqui utilizado: “O próprio termo indica que se trata de uma parte de um todo e que portanto não tem valor ou não é compreensível senão em função deste todo; mas, por outro lado, significa que este todo, sendo um dos modos de produção teoricamente definidos, dá a instância um lugar, uma função, uma eficácia particulares. Funcionando o sistema de regras jurídicas de modo diferente segundo os modos de produção é pois necessário abandonar radicalmente a imagem de um fenômeno jurídico que atravessaria as épocas e as sociedades, sempre igual a si próprio. É este preconceito não histórico que permite aos nossos autores falar de direito como se se tratasse sempre e em toda parte da mesma coisa” (MIAILLE, 2005, p. 84).

<sup>3</sup> A compreensão de oprimido e opressor aqui é a adotada por Paulo Freire em *Pedagogia do Oprimido* (1994).

<sup>4</sup> Essa violação e exploração sofrida pelos oprimidos é que os levam a se revoltar e a exigir mudanças, ainda que de forma pontual e não bem organizada, com objetivos mais ou menos claros. “A violência dos opressores que os fazem também desumanizados não instaura uma outra opressão - a do ser menos. Como distorção do ser mais, o ser menos leva os oprimidos, cedo ou tarde, a lutar contra quem os faz menos” (FREIRE, 1994, p. 16).

processo histórico de conflito e barganha. A verdadeira configuração do Estado e de outras instituições que regulam a vida das pessoas depende dessa constante interação entre poder e contrapoder. (CASTELLS, 2013, p. 10)

As manifestações constituem-se, sob este prisma, como um importante meio de pressão e expressão desse contrapoder sobre os opressores, tendo em vista que as insatisfações ou reivindicações saem do âmbito meramente individual e desarticulado para uma ação coletiva e, portanto, mais forte para implementação das mudanças ou ideias reivindicadas. Assim, a liberdade de manifestação tanto é um direito em si, como um meio fundamental para efetivação de outros direitos.

Aliás, a liberdade de reunião é daquelas que podemos denominar de liberdade-condição, porque, sendo um direito em si, constitui também condição para o exercício de outras liberdades: de manifestação do pensamento, de expressão de convicção filosófica, religiosa, científica e política, de locomoção (liberdade de ir, vir e ficar). (SILVA, 2013, p. 265)

É importante perceber que, por mais que existam manifestações dos setores dominantes com pautas que interessam à manutenção do *status quo*, a liberdade de manifestação é especialmente relevante para as minorias<sup>5</sup>.

Com efeito, os sectores mais favorecidos não necessitam de recorrer a manifestações, porque ou são titulares de parcelas significativas de poder ou gozam de mecanismos privilegiados de comunicação, mas influentes do que a manifestação com os titulares deste. Deste modo, a manifestação, quando assume, como é usual, a forma de um protesto, é realizada por um grupo que não tem outros meios a que recorrer, excepto apelar para à opinião pública, contra um adversário poderoso. O direito de manifestação é, pois, predominantemente, um meio de protesto dos fracos contra os poderosos. (BAPTISTA, 2006, p. 74)

Nesse mesmo, sentido, para Barendt (1987, p. 83), “os pobres e os oprimidos só podem exprimir as suas opiniões através de manifestações nas ruas e em reuniões que têm lugar em locais que não lhes pertencem”.

Sendo assim, é inerente a qualquer democracia o direito à manifestação, na medida em que esta é uma das formas mais importantes de participação política dos cidadãos, ainda que, de forma até contraditória, na maioria das vezes, elas surjam justamente da exclusão política imposta ao povo. Por isso, é possível dizer que, em um Estado democrático, a liberdade de manifestação goza da mesma importância que o direito ao voto, sendo ambos axiomas basilares ou condição prévia para a existência de participação política verdadeira.

---

<sup>5</sup> Minorias aqui são compreendidas como “classes de pessoas que não têm acesso à representação política que os demais cidadãos ou, ainda, que sofrem histórica e crônica discriminação por conta de características essenciais a sua personalidade que demarcam sua singularidade no meio social” (APPIO, 2009, p. 200).

A livre opinião pública é fundamental para o controle do exercício do poder e é tributária da garantia da liberdade de expressão e também do direito de reunião, pelo qual se assegura às pessoas a possibilidade de ingressarem na vida pública e interferir ativamente nas deliberações políticas, pressionando por uma variante de ação estatal. [...] Junto com a liberdade de expressão e o direito a voto, forma o conjunto de bases estruturantes da democracia. (MENDES, 2013, p. 437)

O direito de reunião e manifestação corresponderia ainda a uma espécie de sensor avaliador de democracias, por ser tal direito, de acordo com Sousa (2011, p. 41), “sinal de liberdade, independência e emancipação do cidadão consciente dos seus direitos deveres cívicos”. Assim, para ele (2011, p. 41), a proteção deste direito revela o tipo ou a densidade da configuração democrática que um país pode ter, afinal “diz-me que reuniões e manifestações se realizam no teu país e dir-te-ei que democracia alcançaste”.

Sousa (1988, p. 6) aponta como fim justificador do reconhecimento do direito à manifestação, além de condição para a realização da democracia, o fato de ser uma das condições fundamentais para a realização da personalidade dos cidadãos, perpassando necessariamente pelo reconhecimento da natureza social e comunicativa do ser humano, conferido a possibilidade de se associarem, de se juntarem para exprimir de forma conjunta suas ideias e defenderem seus interesses. É o que chama de desenvolvimento da personalidade em grupo.

A liberdade de reunião e de manifestação garante, pois, um importante aspecto da liberdade geral de ação, ao assegurar ao particular o desenvolvimento da personalidade em grupo. Em face de direitos fundamentais gerais, como é o caso do direito ao livre desenvolvimento da personalidade, a liberdade de reunião e de manifestação apresenta-se como um direito fundamental especial. O livro desenvolvimento da personalidade é um direito fundamental, que compreende toda a atuação do cidadão não coberta pelos demais direitos de liberdade. (SOUSA, 2011, p. 27)

Ademais, por serem as manifestações um instrumento predominantemente de reivindicação dos oprimidos para se fazerem escutar, elas normalmente são “incômodas”, pois, de outra forma, não cumpririam o seu papel de pressão. Até mesmo porque, quando estes promovem uma manifestação, normalmente, outras alternativas, em especial nos meios e mecanismos institucionais, de diálogo já foram tentadas, sem obtenção de sucesso.

Sendo assim, um dos principais argumentos de deslegitimação das manifestações por parte daqueles que são afetados por ela (seja pelo barulho, seja pelo atrasos causados no fluxo do trânsito, pela interrupção de estradas<sup>6</sup>, por exemplo) que é o incômodo ou transtorno

---

<sup>6</sup> No Rio Grande do Norte, a juíza federal Sophia Nôbrega Câmara Lima, determinou a desocupação de BRs ocupadas pelo Movimento Sem Terra durante manifestações, de forma a não dificultar a passagem em quaisquer

provocado só pode ser analisado a partir da importância e das finalidades da liberdade de manifestação para o próprio exercício da democracia, principalmente para as minorias.

Exigir que as manifestações ocorram de forma a não gerar qualquer tipo de incômodo a terceiros, sejam transeuntes, ou moradores, ou trabalhadores das proximidades dos locais escolhidos para as manifestações, é negar por completo a importância das manifestações para a democracia e tornar inúteis as suas finalidades. É negar um dos principais instrumentos de luta por direitos da população oprimida que já quase não dispõe de meios próprios para ser ouvida. Tendo em vista que, enquanto meio de pressão, deve perpassar ao menos por determinados incômodos, já que sem eles qualquer mínima forma de pressão é impraticável. Daí porque entender a importância das manifestações é condição prévia para estabelecimento e compreensão do seu conteúdo, do seu âmbito de proteção e da legitimidade/ legalidade dos limites que lhes são impostos, sob pena de tornar inútil a própria existência de um direito à manifestação.

#### **1.4 As manifestações de junho de 2013**

As chamadas manifestações de junho começaram em São Paulo após o anúncio do aumento da tarifa dos transportes públicos da cidade com os protestos convocados e organizados inicialmente pelo Movimento Passe Livre (MPL). Os primeiros dias de protesto arregimentaram cerca de duas mil pessoas, número de manifestantes que normalmente o MPL consegue levar às ruas, seguidos de uma fortíssima e inesperada adesão.

Observe-se que os dois primeiros atos seguiam a tradicional capacidade de arregimentação do MPL em protestos de rua (cerca de 2 mil pessoas). O quarto ato ainda foi pequeno, mas a repressão policial desencadeou uma onda de solidariedade ao MPL o que levou ao ato seguinte cerca de 250 mil pessoas. O sexto ato manteve parte do ímpeto (18 de junho) e, logo depois, os governos baixaram as tarifas de ônibus e metrô. Foi a vitória do movimento popular. (SECCO, 2013, p. 74)

Entretanto, mesmo com redução das tarifas, os protestos continuaram e se alastraram por todas as regiões do país, chegando a ocorrer atos em 388 cidades no dia 20 de junho de 2013 (UOL, 2014, on-line). Ou seja, em pouco mais de duas semanas, de 6 de junho de 2013 (data do primeiro protesto) até o dia 20 de junho, mais de 380 cidades aderiram aos protestos iniciados em São Paulo.

---

trechos das rodovias. Proferiu que: “independentemente das reivindicações apresentadas pelo réu, é assegurado a todos o direito de locomover-se em vias públicas, devendo ser afastado qualquer obstáculo erigido contra essa garantia”. (JFRN, 2014, on-line)

Uma fagulha pode incendiar uma pradaria, dizia Mao Tse-Tung. Ora, qualquer esforço de análise que pretenda examinar os processos em curso desde uma perspectiva histórica deve dirigir seu olhar não para a fagulha que deflagra o incêndio, mas para as condições da pradaria, que, estas sim, explicam por que fogo pode se propagar. A pradaria, como agora se sabe, estava seca, pronta para incendiar-se. Essa pradaria são as nossas cidades. O que aconteceu nelas nos últimos anos que as preparou para tornar-se não apenas o cenário como também – e sobretudo – o objeto e o alvo das lutas de milhões? (VAINER, 2013, p. 36-37)

A permanência dos protestos após a redução das tarifas, a adesão de centenas de cidades, bem como as pautas e reivindicações dos manifestantes expressas por meio de gritos, cartazes, faixas etc., comprovam que o aumento das tarifas foi apenas o estopim das manifestações e não a causa em si, pois elas podem ser explicadas por uma série de insatisfações da população brasileira.

Articuladas em redes, as vozes urbanas tendem a reverberar e a contagiar a sociedade. Denunciam aquilo que o conjunto da população conhece por experiência própria, cotidiana: as falhas do sistema educacional, do sistema de saúde pública, dos transportes, da infraestrutura; a ineficiência dos governos e do sistema político, suas taxas absurdas de corrupção, sua facilidade para propagandear e espetacularizar obras e decisões. Não foi acidental que as manifestações de junho também tenham se insurgido contra os elevadíssimos gastos feitos para organizar os megaeventos esportivos (Copa das Confederações, Copa do Mundo, Olimpíadas) que foram apresentados como conquistas governamentais com a explicação de que dariam visibilidade ao país e ajudariam a montar a infraestrutura necessária para que ele se tornasse uma superpotência esportiva. (NOGUEIRA, 2013, p. 45)

As manifestações de junho foram eminentemente urbanas, significando não só que se deram nas cidades, mas que pautaram e reivindicaram as próprias cidades<sup>7</sup> imersas na lógica de mercantilização da sociedade capitalista, pela qual elas mesmas viraram um produto, uma mercadoria.

A cidade neoliberal aprofundou e agudizou os conhecidos problemas que nossas cidades herdaram de quarenta anos de desenvolvimentismo excludente: favelização, informalidade, serviços precários ou inexistentes, desigualdades profundas, degradação ambiental, violência urbana, congestionamento e custos crescentes de um transporte público precário e espaços urbanos segregados. Nesse contexto, o surpreendente não é a explosão, as que ela tenha tardado tanto. (VAINER, 2013, p. 39)

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, cidade é sim um lugar, ao mesmo tempo em que é mais do que um simples espaço: “As cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança. Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. Suas características e até mesmo a forma como se realizam fazem a diferença. Mas a cidade também não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com a sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos”. (MARICATO, 2013, p. 19-20)

Harvey (2013, p. 28) afirma que o direito à cidade não se constitui apenas no direito de usufruir da cidade da forma como ela se encontra, mas também compreende o direito de modificá-la de acordo com nossos anseios, identificando uma relação inseparável entre o tipo de pessoas que queremos ser e o tipo de cidades que queremos ter, de forma a haver também uma necessária correspondência entre a liberdade de refazermos a nós mesmos e liberdade de refazermos as nossas cidades.

Os protestos também foram marcados por uma crise de representatividade, tendo em vista que os manifestantes demonstravam insatisfação não só com os partidos políticos ou com os políticos em si, mas com o próprio modo de fazer política, pelo qual se encontravam essas pessoas excluídas. Elas reivindicavam maior participação no cenário político, para além do voto, que isoladamente não cumpre o papel de participação política almejada por essas pessoas. Segundo Nogueira (2013, p. 70), “associa-se a uma perspectiva de ser reconhecida e dela participar. Há muita luta por identidade e reconhecimento no mundo atual, além de muito desejo de participação”. Apesar disso, as vozes nas manifestações não eram uníssonas, pelo contrário, houve grande pluralidade de reivindicações, de concepções políticas e de modos de atuação por vezes antagônicos, cujos reflexos foram sentidos nas recentes eleições presidenciais e proporcionais para o Congresso brasileiro.

#### *1.4.1 As manifestações de junho no Brasil e as recentes ondas de manifestações no mundo*

A insurgência das manifestações de junho se deram num momento em que diversos países também passavam por protestos de grande participação popular, com milhares de manifestantes, tais como a Primavera Árabe, Egito, Argélia, Jordânia, Iêmen, Líbia, dentre outros, o *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos e Os Indignados na Espanha, além das manifestações em diversos países, como na Tunísia, Islândia, Grécia e Portugal.

A proximidade temporal entre essas grandes manifestações que agitaram diversas regiões do mundo não foi coincidência. A concomitância pode ser explicada tanto por determinadas semelhanças em algumas de suas causas<sup>8</sup> quanto às insatisfações dos manifestantes, como também pela própria repercussão das primeiras grandes manifestações,

---

<sup>8</sup> Algumas pautas foram comuns em todas essas manifestações, como as insatisfações com os efeitos da crise mundial e a crise de representatividade política (CASTELLS, 2013, p. 159 e 172).

sobretudo pelos meios de comunicação horizontais como as redes sociais da internet, que foram servindo de inspiração e encorajamento para a propagação das demais.

A imensa desigualdade social presente em todos eles tornou-se intolerável aos olhos de muitos dos que sofriam a crise sem esperança em confiança. O caldeirão de indignação social e política atingiu o ponto de ebulição. Mas movimentos sociais nasceram apenas da pobreza ou do desespero político. Exigem uma mobilização emocional desencadeada pela indignação e pela esperança de uma possível mudança em função de exemplos de revoltas exitosas em outras partes do mundo, cada qual inspirando a seguinte por meio de imagens e mensagens rede pela internet. Além disso, a despeito das profundas diferenças entre os contextos em que esses movimentos surgiram, há certas características que constituem um padrão comum: o modelo dos movimentos sociais na era da internet. (CASTELLS, 2013, p. 159)

Há várias características comuns entre as diversas manifestações mencionadas e as ocorridas no Brasil. Todas utilizam as redes de comunicação de internet e de telefones celulares para constante mobilização dos participantes, coordenação e deliberação das ações, gozam do “espaço da autonomia”<sup>9</sup>, são locais e ao mesmo tempo globais, na medida em que se organizam e se mobilizam em função de seu próprio contexto, mas mantêm-se conectados com todo o mundo, surgem de forma espontânea a partir de um estopim; são virais, no sentido de que são inspirados em e inspiram outras manifestações; suas deliberações são tomadas no espaço de autonomia, normalmente em assembleias; não possuem lideranças; são horizontais, o que contribui para a solidariedade e a cooperação entre seus participantes e diminui a necessidade de existência de uma liderança formal; são autorreflexivos, pois estão em constante diálogo sobre as suas práticas; em regra não são programáticos, a não ser quando têm um objetivo específico muito determinado; exercem em alguma medida uma forma de democracia deliberativa direta construída em rede (CASTELLS, 2013, p. 159-166).

A internet e a conexão em rede possibilitada por ela e construída a partir de seu uso perpassam pela configuração de todas as características mencionadas, de forma que assume, nesses movimentos, importância essencial para que sejam forjados dessa maneira.

Os movimentos sociais em rede de nossa época são amplamente fundamentados na internet, que é o componente necessário, embora não suficiente da ação coletiva. As redes sociais digitais baseadas na internet e nas plataformas sem fio são ferramentas decisivas para mobilizar, organizar, deliberar, coordenar e decidir. A o papel da internet ultrapassa a instrumentalidade: ela cria as condições para uma forma de prática comum que permite a um movimento sem liderança sobreviver, deliberar,

---

<sup>9</sup> “Esse híbrido de cibernética e espaço urbano constitui um terceiro espaço, a que dou o nome de espaço da autonomia, porque só se pode garantir autonomia pela capacidade de se organizar no espaço livre das redes de comunicação; mas ao mesmo tempo, ela pode ser exercida como força transformadora, desafiando a ordem institucional disciplinar, ao reclamar o espaço da cidade para seus cidadãos. Autonomia sem desafio torna-se retirada. Desafio sem uma base permanente para a autonomia no espaço dos fluxos equivale a um ativismo interrompido. O espaço da autonomia é a nova forma espacial dos movimentos sociais e rede” (CASTELLS, 2013, p. 161).

coordenar e expandir-se. Ela protege o movimento da repressão de seus espaços físicos liberados, mantendo a comunicação entre as pessoas do movimento e com a sociedade em geral na longa marcha da mudança social exigida para superar a dominação institucionalizada. Além disso, há uma conexão fundamental, mais profunda, entre a internet e os movimentos sociais em rede: *eles comungam de uma cultura específica a cultura da autonomia, a matriz cultural básica das sociedades contemporâneas*. (CASTELLS, 2013, p. 167)

Dessa forma, no momento histórico atual, essas manifestações têm sido fundamentais tanto nos regimes democráticos, quanto nos regimes autocráticos. Nos primeiros, seja para firmar e consolidar o exercício da democracia, seja para mostrar as deficiências que devem ser superadas, comprovando que a mera previsão do direito no ordenamento não é suficiente para que ele seja realmente respeitado e efetivado. Nos autocráticos, elas servem de estímulo para a luta por um sistema político mais participativo.

#### *1.4.2 As manifestações de junho no Brasil e a repercussão nos meios de comunicação tradicionais*

As manifestações de junho tiveram grande repercussão midiática, obtendo bastante espaço na programação dos grandes meios de comunicação seja na televisão, rádio, revistas e jornais impressos. Essa repercussão não poderia ser neutra, pois não seria possível conceber um ato de comunicação isento de ideologia, o que não é em si um problema.

Todo jornal é instrumento de seus proprietários: pode ser famílias, aristocratas, reacionários, governos, banqueiros ou partidos políticos. Todo jornal é veículo de luta por poder e por hegemonia. Todo jornal difunde a concepção de mundo de seus proprietários, acionistas ou sustentadores. (NOGUEIRA, 2013, p. 182)

Entretanto, o fato de os grandes meios de comunicação no Brasil pertencerem de forma concentrada a um pequeno grupo de proprietários faz com que uma abordagem mais plural ou embasada em ideologias distintas se torne mais rara. Por pertencer em sua maior parte a um restrito grupo da elite dominante, a mídia tradicional está comprometida com os mesmos interesses<sup>10</sup>.

Historicamente algumas das características mais notáveis do nosso sistema de mídia permanecem imutáveis: o monopólio familiar e a propriedade cruzada nos meios de comunicação de massa, a pequena diversidade externa do ponto de vista político e o viés conservador, a baixa circulação dos jornais associada ao baixo número de leitores e, como consequência, no campo da grande imprensa, um jornalismo orientado prioritariamente para as elites e permeável à influência dos públicos fortes. (AZEVEDO, 2006, on-line)

<sup>10</sup> No Brasil, 70% da imprensa brasileira pertencem a seis famílias. (BRASIL247, 2013, on-line)

A cobertura das manifestações de junho pelos meios tradicionais de comunicação foi, dessa forma, bastante similar, seguindo uma mesma tendência. Apesar de os protestos terem levado milhares de pessoas às ruas em mais de 380 cidades do Brasil com diversas pautas de reivindicação, o grande destaque foi dado aos “atos de vandalismo”, termo amplamente adotado pelos grandes meios de comunicação. Mantendo a cobertura focada nos atos violentos, apesar de reconhecerem que eram provocados por poucos, a imprensa passou a diferenciar os “manifestantes” dos “vândalos”, de forma que ela própria se incumbiu a missão de determinar quem eram os manifestantes e quem não era. Assim foi separada a violência da manifestação<sup>11</sup>. Os “vândalos” eram acusados de se infiltrarem nas manifestações, como se de forma alguma pudessem, sem ignorar suas ações, ser considerados também como manifestantes<sup>12</sup>. A oposição lembrava a outra já feita pelos programas policiais entre “o cidadão” e “o bandido”<sup>13</sup>.

A ocorrência de crimes durante as manifestações foi atribuída pela mídia ao uso de máscaras por pessoas presentes nos protestos. A identificação entre os mascarados e os “vândalos” ou “black blocs”<sup>14</sup> (como foram também taxados de forma indiscriminada quem usava máscaras e era acusado de praticar violência) foi feita sem maior rigor investigativo. Também houve correspondência prévia entre a prática de ilícitos ou pelo menos entre o fim a presunção de inocência e o porte de objetos ou materiais de defesa (como garrafas de vinagre, blusas extras etc.)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Seria tão óbvia assim essa separação entre a violência e as manifestações? “Se a violência está diariamente nas ruas e faz parte da vida cotidiana, porque não apareceria em manifestações que têm a cara das ruas? Mas se ela está aí, entranhada, não é por isso que contaminaria irremediavelmente os protestos” (NOGUEIRA, 2013, p. 59).

<sup>12</sup> A distinção feita pela grande mídia brasileira entre “manifestantes” e “vândalos”, normalmente, não era aplicada nas reportagens internacionais, pelas quais cobriam as manifestações em outros países do mundo, sobretudo na Europa, mesmo nos momentos em que era transmitidas imagens de ônibus incendiados, por exemplo.

<sup>13</sup> Para maior compreensão acerca dessa distinção feita entre “o bandido” e o “cidadão” em programas policiais, ver *Televisões: violência, criminalidade e insegurança nos programas policiais do Ceará* (ESPLAR, 2012).

<sup>14</sup> Black blocs não são apenas pessoas mascaradas que cometem atos violentos durante manifestações. Para melhor compreensão acerca de quem são, como, quando e onde surgiram, bem como sobre a sua expansão no mundo e as principais características do movimento atualmente, técnicas e concepção de atuação ver *Black Blocs* (DUPUIS-DÉRI, 2014).

<sup>15</sup> Nesse sentido, a correspondência feita pela mídia também foi acolhida por alguns setores do Estado. Foram propostos diversos projetos de lei, analisados adiante, com o fim de regulamentar o direito à manifestação. A maioria deles dispõe sobre restrições envolvendo a proibição do uso de máscaras e outros meios de defesa. No Rio de Janeiro, um morador de rua foi condenado em primeira instância a 5 anos de prisão (processo nº 0212057-10.2013.8.19.0001 que tramitou perante a 32ª vara criminal no Rio de Janeiro) por carregar uma garrafa de desinfetante e outra de água sanitária durante uma manifestação. O magistrado acolheu a argumentação do Ministério Público que acusou o réu “por porte de aparato incendiário ou explosivo”. (TJRJ, 2013, on-line)

Por fim, a imprensa ainda ditou as pautas das manifestações “apesar de a maioria dos jovens manifestantes usar a internet para combinar os protestos, os temas continuam sendo produzidos pelos monopólios de comunicação” (SECCO, 2013, p. 73). As variadas reivindicações dos manifestantes foram traduzidas pela mídia como o clamor daquelas milhares de pessoas pelo fim da corrupção.

A corrupção, que também é uma abstração, aparece como fonte original de todas as mazelas e móbile principal das expressões de descontentamento. Trata-se da falsa bandeira mais útil para a grande mídia por uma razão ideológica: ninguém em sã consciência seria favorável à corrupção, trata-se de uma bandeira imune ao conflito (que é o princípio da política). Mas é útil também por ser moeda valiosa nas negociações entre as grandes empresas de mídia e os partidos e governos. Por fim, a corrupção é um produto ideológico pronto. Ela aparece como um problema moral, portanto pontual, que toca apenas o poder público, e não tem relação alguma com o assim chamado “livre mercado”. (VIANA, 2013, on-line)

O apelo midiático sobre a violência durante as manifestações gerou debate incipiente no meio político e jurídico acerca dos limites do direito à manifestação. Nessa toada, foram propostos diversos projetos de lei a fim de regulamentar o seu exercício, com propósito alegado de evitar a prática de ilícitos durante os atos. A maioria desses projetos propõe limites ao direito à manifestação, que, por ser um direito fundamental exige maior rigor em sua proteção e, logo, um cuidado especial em sua regulamentação. Assim, antes de se analisar a constitucionalidade prévia dos projetos de lei, faz-se necessário delimitar o âmbito de proteção desse direito, bem como compreender as diferentes teorias que explicam as restrições a direitos fundamentais.

## 2 ÂMBITO DE PROTEÇÃO E RESTRIÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Examinar regulamentações ou restrições sobre direitos fundamentais, sem antes compreender determinados conceitos, tais como suporte fático, âmbito de proteção, limites, dentre outros, implicaria analisá-las de forma atécnica, pois tal estudo denota necessariamente uma série de concepções que não podem ser tidas como dadas *a priori* ou naturais. Pelo contrário, essas concepções devem ser enfrentadas a fim de que se exponha em que compreensões se baseiam e porque devem ser escolhidas, racionalmente de forma fundamentada, uma em vez de outra.

Assim neste capítulo, a partir do método analítico-conceitual, serão expostas as compreensões acerca da amplitude do âmbito de proteção dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, do seu suporte fático, bem como as teorias que explicam os limites e as restrições aos direitos fundamentais, relacionando-as diretamente ao direito à manifestação, para, ao final, ser adotada aquela que se julgue adequada para a proteção mais efetiva aos direitos fundamentais.

### 2.1 Breves apontamentos sobre os direitos fundamentais

A Constituição Federal de 1988 catalogou boa parte dos direitos fundamentais em seu Título II, no qual se encontra o artigo 5º e a previsão do direito à reunião em seu inciso XVI. Primeiramente, falar em direitos fundamentais está para muito além de adjetivar um ou mais direitos. Dizer que a liberdade de manifestação, tomada aqui a partir do direito à reunião, conforme explanado no capítulo anterior, é um direito fundamental, acarreta implicações que precisam ser esclarecidas. José Afonso da Silva (2010, p. 178, grifo em itálico original) prefere adotar a expressão *direitos fundamentais do homem* e conceitua, no que tange ao direito positivo, como:

Aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo *fundamentais* acha-se a indicação de se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais *do homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas normalmente

reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem não como macho da espécie, mas no sentido de *pessoa humana*. *Direitos fundamentais do homem* significa *direitos fundamentais da pessoa humana* ou *direitos fundamentais*.

José Afonso da Silva (2010, p. 150), tratando da formação histórica das declarações de direitos fundamentais, aponta ainda a conexão existente entre o reconhecimento desses direitos e o surgimento da propriedade privada. Isso porque, enquanto não havia propriedade privada, os interesses eram regidos de forma democrática em função de todos. Entretanto, para assegurar os privilégios que a apropriação privada trouxe aos seus detentores, foi necessário criar mecanismos para garantir a subordinação e opressão dos espoliados, dentre aqueles, o Estado.

As pessoas e grupos sociais puseram-se, então, a lutar contra “as opressões sociais e políticas, e sua história não é senão a história das lutas para delas se libertar, e o que vai conseguindo a duras penas” (SILVA, 2010, p. 150). Nesse sentido, o reconhecimento dos direitos fundamentais faz parte das conquistas obtidas nessa reivindicação por libertação.

O reconhecimento dos direitos fundamentais é apresentado por parte dos constitucionalistas por meio de gerações ou dimensões (SARLET, 2006, p. 54; TAVARES, 2008, p. 454). A *teoria das gerações dos direitos* foi desenvolvida por Karel Vasak que idealizou inicialmente três gerações em correspondência com os ideais da Revolução Francesa (MARMELSTEIN, 2013, p. 37).

A primeira se relaciona à ideia de liberdade e aos direitos individuais e políticos, nos quais se incluem o direito ao voto, à propriedade, à liberdade religiosa etc., que, para sua efetivação, exigiriam uma abstenção do Estado, uma não intervenção da atividade estatal. A segunda geração é associada à igualdade e se relaciona com as lutas dos trabalhadores ocorridas com a Revolução Industrial; nela estão configurados os direitos econômicos, sociais e culturais que exigiriam para a sua efetivação uma atuação ou prestação estatal. A terceira geração, atribuída ao pós-Segunda Grande Guerra, está relacionada à fraternidade e contempla os direitos à paz, ao meio-ambiente, ao desenvolvimento etc. . Novas gerações foram posteriormente desenvolvidas por outros constitucionalistas a fim de contemplar o reconhecimento de outros direitos (BONAVIDES, 2010, p. 571).

Apesar de ter sido muito bem recepcionada por grande parte dos constitucionalistas, a divisão dos direitos fundamentais em gerações pode induzir a alguns equívocos que prejudicam a sua compreensão. Primeiramente, ela faz parecer que os direitos foram sempre

exigidos histórica, geográfica e linearmente na ordem apresentada, e que a implementação de uma geração se dá após a efetivação da geração anterior (SANTOS, 2013; HERRERA FLORES, 2009, p. 69; TAVARES, 2008, p. 460).

Ademais, é falaciosa a afirmação de que existe uma determinada gama de direitos a qual pode ser efetivada simplesmente por um não agir do Estado. Tal concepção além de não corresponder a realidade, corrobora a ideia de que estes podem ser mais facilmente exigíveis, do que aqueles que necessitariam de prestações estatais os quais só poderiam ser realizados quando o Estado obtivesse as condições econômicas e sociais necessárias. Além disso, proporciona uma visão compartimentalizada dos direitos fundamentais, sem demonstrar a relação que eles têm entre si, fazendo crer que é possível implementar direitos de uma geração isoladamente.

Isto é, ao contrário do que possa ser induzido pela teoria exposta, os direitos fundamentais se relacionam intimamente entre si (interdependência). Sua real efetivação só pode se dar por meio de uma implementação em conjunto. Afinal, os direitos ditos de primeira geração exigem também uma prestação estatal positiva, assim como os da segunda geração.

Como exemplo das críticas, o direito à propriedade implica uma ação estatal para garantir a segurança pública e evitar atos que violem o direito à propriedade. Assim como não há garantias à liberdade de expressão sem intervenções estatais que se traduzam em investimentos e infraestrutura a espaços públicos nas cidades (HOLMES; SUNSTEIN 2011, p. 132). Ainda nesse sentido, não há como se falar efetivamente em exercício do direito ao voto sem direito à educação.

Silva (2010, p. 181) aponta quatro características dos direitos fundamentais: 1) a historicidade, significando que são constituídos, modificados e extintos historicamente pela luta social e não baseados em um direito natural; 2) a inalienabilidade, o que significa dizer que não são negociáveis ou transferíveis; 3) a imprescritibilidade, pela qual eles nunca deixam de ser exigíveis e; 4) a irrenunciabilidade, pela qual eles não podem ser renunciados.

Branco (2009, p. 279) acrescenta, dentre outras características, a vinculação dos poderes públicos, pela qual os direitos fundamentais são parâmetros de organização e limitação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, “nenhum desses Poderes se confunde com o poder que consagra o direito fundamental, que lhes é superior. Os atos dos poderes

constituídos devem conformidade aos direitos fundamentais e se expõe à invalidade se os desprezarem”.

Dentre as várias formas de classificação dos direitos fundamentais, a que mais se ajusta aos fins deste trabalho é a exposta por Branco (2009, p. 289-299) que os divide em: 1) direitos de defesa; 2) direitos à prestação e; 3) direitos de participação.

Os primeiros são caracterizados por impor ao Estado um dever de abstenção, um dever de não interferência, constituindo-se competências negativas ao Estado, pelas quais ele “está jungido a não estorvar o exercício da liberdade do indivíduo, quer material, quer juridicamente” (BRANCO, 2009, p. 290). Neles estão incluídos, por exemplo, o direito à liberdade de manifestação de pensamento, a liberdade de crença e de exercício de culto e a liberdade de expressão artística, científica e intelectual.

Os direitos à prestação exigem uma atuação ou comportamento ativo por parte do Estado, uma ação positiva, não uma omissão, podendo ser uma prestação jurídica ou material. A primeira consiste na emissão de normas jurídicas penais ou normas de organização e de procedimento, a segunda corresponderia a um prestação em sentido estrito, sendo exemplos os direitos à educação, à saúde, ao lazer e à previdência social.

Por fim, os direitos de participação que correspondem ao direito a participar da formação da vontade política do Estado e, como o próprio autor explica (BRANCO, 2009, p.299), são compreendidos, por outros teóricos, como Alexy e Canotilho, como inclusos nas categorias anteriores a depender de suas características, e não em uma em separado.

As críticas realizadas em relação à teoria das gerações no que diz respeito à compartimentalização dos direitos fundamentais e a ideia de que há uma classe de direitos que não necessitam de uma atuação estatal podem ser estendidas à classificação apresentada acima. Entretanto, resguarda-se a utilidade dessas categorias para o entendimento concernente ao âmbito de proteção e ao suporte fático dos direitos fundamentais, analisados a seguir.

## **2.2 Suporte fático dos direitos fundamentais**

Reconhecer a importância dos direitos fundamentais e compreender a sua importância na luta contra as opressões não significa torná-los absolutos. Por vezes, o exercício de direitos fundamentais geram conflitos entre eles ou com outros valores protegidos

constitucionalmente. Nenhum direito pode ser tomado como absoluto no sentido de se sobrepor acima de todos os outros direitos ou valores, independentemente das circunstâncias fáticas do caso concreto. A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 reconhece que os direitos não são absolutos:

Artigo 29. 1. Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível. 2. **No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.** 3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos propósitos das Nações Unidas. (UNESCO, 2014, on-line, grifou-se em negrito)

O que não implica dizer, por outro lado, que esses direitos têm proteção fluida, sujeita a relativizações sem a necessária justificativa constitucional.

Afirmar que ‘não há direitos absolutos’ e que ‘toda norma de direito fundamental é relativa, passível de limitação’ é extremamente perigoso, já que pode levar a uma ideia equivocada de que as proteções constitucionais são frágeis e que podem ceder sempre que assim ditar o ‘interesse público’, expressão vaga que, no final das contas, pode justificar quase tudo. É preciso lembrar que o Brasil passou por uma ditadura militar na qual era possível encontrar placas como a que se encontrava no saguão de elevadores da polícia de São Paulo, que dizia: ‘diante da pátria não há direitos’. Logicamente uma situação assim não é compatível com um estado que se julgue democrático de direito. (MARMELESTEIN, 2013, p. 361)

Baseadas na premissa de que não direitos que gozem de exercício absoluto, diferentes concepções pretendem determinar o que é protegido ou não pelos direitos fundamentais e, para isso, formulam suas compreensões acerca do âmbito de proteção e, logo, do suporte fático dos direitos fundamentais.

O conceito de suporte fático, utilizado neste trabalho, será unicamente àquele empregado por Virgílio Afonso da Silva (2011, p. 67-68) para suporte fático abstrato, constituindo-se, portanto “naqueles fatos ou atos do mundo que são descritos por determinada norma e para cuja realização ou ocorrência se prevê determinada consequência jurídica: preenchido o suporte fático, ativa-se a consequência jurídica”.

O autor aponta (SILVA, 2011, p.71), para delimitação do suporte fático, quatro perguntas necessárias: “(1) O que é protegido? (2) Contra o quê? (3) Qual consequência jurídica poderá ocorrer (4) O que é necessário ocorrer para que a consequência jurídica possa também ocorrer?”. Dessa forma, o conceito abrange tanto aquilo que é protegido pela norma, como aquilo contra o qual é protegido, em regra, uma intervenção estatal. A consequência

jurídica, por sua vez é, normalmente, uma cessação da intervenção estatal, que implica logicamente a ocorrência da própria intervenção (SILVA, 2011, p.71).

Assim, o primeiro elemento configurador do suporte fático, apresentado como o que é protegido pelo direito fundamental, é o chamado âmbito de proteção que constitui, portanto, aquele fragmento da realidade sobre o qual recai a proteção conferida pela norma jurídica.

Este é o domínio da vida protegido pelos direitos fundamentais, o *âmbito de proteção* dos direitos fundamentais. Por vezes, também se lhe chama *âmbito normativo* do direito fundamental recorta da realidade da vida como objeto de proteção. Quando falamos em *âmbito de regulação*, tem-se em vista não o âmbito de proteção, mas o domínio da vida a que se aplica o direito fundamental em que só ele vem determinar o âmbito de proteção. (BODO; SCHLINK, 2012, p. 116)

A ingerência ou intervenção, então, estará configurada “sempre que o particular é por este [Estado] impedido de ter uma conduta abrangida pelo âmbito de proteção do direito fundamental” (BODO; SCHLINK, 2012, p. 119).

Em contraposição a autores como Alexy (2011) e Borowski (2003), Silva (2011, p. 74-75) propõe um modelo de suporte fático que não se atém apenas ao âmbito de proteção e à intervenção estatal, mas pressupõe também a ausência de fundamentação constitucional que legitime a intervenção. Isso porque, no caso de uma restrição com amparo constitucional não estaria configurada uma violação a um direito fundamental, mas apenas uma restrição constitucionalmente permitida.

Nesse caso, não se poderia falar em consequência jurídica (apresentada como cessação da intervenção), posto que esta só se caracteriza em casos de violação, ou seja, em casos cuja intervenção estatal naquilo que é protegido pelo âmbito de proteção não tenha amparo na constituição. Do contrário, a intervenção é legítima e não há razão de se exigir a consequência de que seja cessada.

Silva (2011, p. 72) critica que o modelo de suporte fático da forma, como acima foi apresentado, pode até ser aplicado às liberdades públicas ou, mais especificamente, às liberdades públicas em sua concepção mais tradicional, que corresponderia aos direitos de defesa, tendo em vista que o suporte fático seria atingido por um agir estatal. Entretanto, para os direitos sociais que exigem uma prestação estatal, ou para as liberdades públicas e os direitos políticos que exigem uma ação estatal para sua proteção e efetivação, o modelo deverá ser aplicado com algumas alterações.

Como esses direitos exigem uma prestação estatal, seu âmbito de proteção é constituído por “ações estatais que fomentem a realização desses direito” (SILVA, 2011, p. 77). O elemento *intervenção estatal* também precisa sofrer alterações, enquanto no modelo anterior intervir era uma atuação do Estado, aqui a intervenção é uma omissão, um não agir ou um agir insuficiente. Por fim, a fundamentação constitucional deve amparar exatamente a omissão ou a ação estatal insuficiente (SILVA, 2011, p. 77-79).

Assim, as consequências do que se entende por *suporte fático* e, sobretudo, de sua extensão são enormes e de vital importância na teoria e na prática dos direitos fundamentais. E essas consequências não somente a de incluir determinada conduta no suporte fático de um direito fundamental ou dele a excluir. Embora essa já fosse, em si, uma consequência prática de grande importância, há outras que, a despeito de seu significado, costumam passar despercebidas. A forma de aplicação dos direitos fundamentais – subsunção, sopesamento, concretização ou outras – dependem da extensão do suporte fático; as exigências de fundamentação nos casos de restrição a direitos fundamentais dependem da configuração do suporte fático; a própria possibilidade de restrição de direitos fundamentais pode depender do que se entende por *suporte fático*; a existência de colisões entre direitos fundamentais, às vezes tida como pacífica em muitos trabalhos e decisões judiciais, depende também de uma precisa determinação de suporte fático. (SILVA, 2011, p.70)

As concepções de suporte fático podem ser divididas em suporte fático restrito e suporte fático amplo. A escolha por uma delas, tal qual já visto, implica consequências necessárias para compreensão do que são restrições justificáveis constitucionalmente.

### 2.2.1 Suporte fático restrito

As teorias que defendem o suporte fático restrito, das quais algumas serão aqui apresentadas brevemente, partem da premissa de que certas formas de exercício de um direito fundamental que estariam enquadradas pela descrição da norma não estão por estas abrangidas e, portanto, não gozam de sua proteção. Ou seja, Excluem *a priori* algumas ações, estados ou posições jurídicas do âmbito de proteção do direito fundamental em questão.

Para fazer essa seleção entre o que é protegido ou não pela norma e, assim, delimitar seu âmbito de proteção, normalmente os constitucionalistas perpassam: 1) pela busca da essência de determinado direito ou determinada manifestação humana e; 2) pela rejeição da ideia de colisão de direitos fundamentais, fazendo, em regra, uso da interpretação histórico-sistemática da delimitação do âmbito da norma e da fixação de uma prioridade estanque da liberdades básicas (SILVA, 2011, p. 82-83).

A interpretação histórico-sistemática, assim, é uma das formas de se delimitar o âmbito de proteção da norma jurídica e prega que, para se descobrir o que verdadeiramente é

protegido por ele, é necessário atentar-se ao contexto das normas constitucionais e as relações que estabelecem entre si naquele ordenamento. Logo, além de uma análise sistemática que estabeleça a relação dessa norma com as demais, se tentaria determinar o seu sentido de proteção investigando-se o contexto histórico da época de sua formulação (SILVA, 2011, p. 83).

Como se percebe, toda e qualquer tentativa de definição do âmbito de proteção de um direito fundamental a partir de uma interpretação genética, ou mesmo a partir de uma interpretação sistemática, tem como objetivo a restrição da proteção. Além disso, essa restrição não se baseia em premissas *atuais*, no caso da interpretação genética, nem está ligada a uma circunstância *concreta*, no caso da interpretação sistemática. Em ambos os casos nega-se qualquer colisão entre direitos fundamentais [...]. (SILVA, 2011, p. 85)

Uma das teorias que defendem o suporte fático restrito é a defendida por Friedrich Müller (1996), na qual um conceito fundamental é o de especificidade e pela qual faz parte do âmbito da norma somente as formas de exercício de um direito fundamental que sejam “específicas”, mas não aquelas não-específicas. Essa diferenciação deve se dar baseada no critério de “conexão com a estrutura do âmbito normativo”.

Esta conexão se configura quando determinada ação é estruturalmente necessária para o âmbito da norma. Por sua vez, para determinar se uma ação é estruturalmente necessária ou específica deve-se analisar se ela é ou não intercambiável. Caso a resposta seja sim, a ação não será específica; conseqüentemente, uma intervenção que recaia sobre ela não deverá ser, segundo sua teoria, considerada uma restrição a direito fundamental (ALEXY, 2011 p. 310-312).

O exemplo fornecido para ilustrar o pensamento exposto é o do pintor. Pintar, enquanto expressão da liberdade artística é direito fundamental e, desse modo, atividade protegida pelo ordenamento alemão. Entretanto, uma lei alemã, porventura aprovada, que proibisse o ato de pintar em um cruzamento viário não poderia em nenhuma hipótese ser considerada restrição ao direito fundamental, posto que pintar em cruzamento viário não é ação específica da liberdade artística, razão pela qual não estaria inserido no âmbito da norma, não merecendo, por isso, a proteção por este conferida (ALEXY, 2001, p. 313).

A teoria de John Rawls, que não se dedica especificamente à análise da amplitude do suporte fático, mas ao estudo das liberdades fundamentais, adere à compreensão do suporte fático restritivo à medida que elabora uma diferenciação entre os conceitos de regulamentação e restrição. O primeiro tem por objeto matérias como o tempo, o local e os meios usados no

exercício do direito, já a restrição está para além desses aspetos se detém sobre o conteúdo em si do direito. Essa mesma distinção é feita na obra de Laurence Tribe ao ser aplicada ao estudo da liberdade de expressão. Em ambas as teorias, a regulamentação, da forma por elas conceituada, não seria uma violação de direito fundamental, ao contrário da restrição, visto que só esta atingiria o núcleo do conteúdo do direito (SILVA, 2011, p. 89-94).

A posição contrária, ou seja, aquela que adere ao modelo amplo, aponta uma série de críticas aos pressupostos que baseiam a concepção restritiva. A primeira delas é a de esta é marcada por um viés conservador, posto que se o núcleo do âmbito de proteção de um direito está naquilo que foi pretendido à época da promulgação da norma, esta proteção apresentaria limitações para a proteção daquilo que se revela inovador. Seria, então, proteção adequada apenas ao que é tradicional ou convencional, o que não parece ser suficiente ou mesmo coerente para com o significado e as funções dos direitos fundamentais.

A diferenciação elaborada entre regulação e restrição também é passível de críticas, em razão de que é possível imaginar regulamentações que atinjam muito mais substancialmente os direitos fundamentais do que determinadas restrições. Um exemplo disso pode ser extraído do caso discutido na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.969-4<sup>16</sup>, lembrado por Silva (2011, p. 101), na qual foi discutida a constitucionalidade do decreto editado pelo governador do Distrito Federal que regulamentava o direito à reunião.

O decreto vedava a realização de manifestações na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti e vias adjacentes que utilizassem carros, aparelhos e objetos sonoros, sob a justificativa de que manifestações realizadas nesses termos prejudicavam o funcionamento da atividade estatal. Tal disposição se classificaria, de acordo com a diferenciação criticada, apenas como uma regulamentação, pois versam unicamente sobre os meios utilizados e o local, sem qualquer referência ao que seria o conteúdo das manifestações.

Assim, caso o decreto tivesse sido julgado constitucional, o Poder Público poderia impedir a realização determinadas manifestações, por exemplo, contra o governo que, pelo

---

<sup>16</sup> “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas. II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (*Wille zur Verfassung*). III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.”

seu próprio conteúdo, só cumpririam o seu papel de protesto se realizadas nos lugares mencionados pelo decreto, pelo simples fato de lhe ser inconveniente. O Supremo Tribunal Federal entendeu que o decreto era inconstitucional, reconhecendo, para isso, ao menos nesse caso, que disposições acerca dos lugares e dos meios podem gerar, como na lide em questão, uma restrição ao direito fundamental e que, portanto, não passariam automaticamente pelo crivo da constitucionalidade pelo simples fato de serem aparentemente apenas “regulamentações”.

[...] (1) a inconstitucionalidade de uma medida não depende da sua classificação como restrição ou regulamentação; (2) a inconstitucionalidade de uma medida não depende apenas da decisão sobre o seu caráter restritivo e sobre a sua intensidade: há *restrições intensas constitucionais* e há *restrições leves inconstitucionais*. Em todos os casos – regulamentações, restrições ou qualquer que seja a caracterização da intervenção – sempre será necessário um sopesamento. (SILVA, 2011, p. 108)

Diante do exposto, tem-se que existem regulamentações restritivas como a do caso retro mencionado, bem como restrições permitidas, como é o caso da norma disposta no art. 39, §5º, I, da Lei Eleitoral 9.504/1997<sup>17</sup>, que configura como crime o uso de alto-falantes e ampliadores de som ou a promoção de comício ou carreatas no dia da eleição (SILVA, 2011, p. 105).

### 2.2.2 *Suporte fático amplo*

Ao contrário das teorias anteriormente delineadas, o modelo de suporte fático amplo não excluiu condutas a priori de sua proteção.

Uma teoria ampla do suporte fático é uma teoria que inclui no âmbito de proteção de cada princípio de direito fundamental tudo aquilo que milita em favor de sua proteção. A forma pela qual tanto essa inclusão no âmbito de cada quanto a inclusão no suporte fático ocorrem pode variar muito. Nesse sentido, a teoria ampla contém um feixe de regras que se refere às diferentes formas de inclusão. Menciono aqui apenas duas especialmente importantes: (1) Tudo aquilo que apresentar uma característica que – considerada isoladamente – seja suficiente para a subsunção ao suporte fático é considerado como típico, não importa que outras características estiverem presentes. [...] (2) No campo semântico dos conceitos de suporte fático devem ser adotadas interpretações amplas. (ALEXY, 2011, p. 322)

Sendo assim, enquanto nas teorias anteriormente expostas, em regra, o suporte fático coincide com aquele fragmento da realidade que é protegido definitivamente, nas que

<sup>17</sup> “Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia.

[...]

§ 5º Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR:

I – o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreatas; [...].”

defendem um suporte amplo, o que é abrangido por ele é apenas protegido *prima facie* sujeito, portanto, a restrições (SILVA, 2011, p. 109).

A ampliação do suporte fático acarreta a ampliação do conceito de intervenção, posto que, ao aumentar aquilo que é protegido previamente pelo âmbito de proteção da norma, as ações estatais que se relacionem a qualquer aspecto relacionado ao exercício da liberdade protegida, ainda que se restrinja a questões como local, modo e meios desse exercício, tende a se configurar como uma intervenção (ALEXY, 2011, p. 323).

Bodo e Schlink (2012, p. 126) tentam não se envolver pelo antagonismo das duas teorias e, assim, não se filiar a nenhuma delas, ressaltando que não há argumentos ou presunções que favoreçam qualquer uma das duas. Afirmam que a determinação correta do âmbito de proteção se dá:

[...] com os meio jurídicos normais de interpretação, a partir de seu texto, da sua história, da sua gênese e da sua posição sistemática. O conceito de ingerência, por sua vez deve ser traçado a partir da função e do conceito de direitos fundamentais.

Apesar da tentativa, em sua própria argumentação, os autores propõem métodos e expõem os pressupostos que regem as teorias filiadas à defesa do suporte fático restrito. O simples fato de rejeitar uma ampliação do suporte fático geram, conseqüentemente, a adesão e a compreensão de que ele deve ser restrito, pois qualquer demarcação *a priori*, de exclusão de determinadas condutas, por mais ínfimas e sem importância que sejam, já significaria estabelecer um âmbito de proteção restrito.

Não necessariamente, a ampliação do suporte fático por si mesma gera uma maior proteção dos direitos, isso porque tal proteção maior *a priori* poderá ser restringida.

Já se salientou anteriormente que uma teoria ampla do suporte fático, enquanto teoria construtiva, não conduz necessariamente a uma maior proteção definitiva de direito fundamentais que uma teoria restrita. Aquilo que uma teoria restrita exclui do suporte fático pode ser, pelo menos em princípio, objeto de uma restrição no âmbito de uma teoria ampla. Mesmo assim, a tese da expansão tem algo de correto. É certo que a proteção definitiva não é necessariamente expandida, mas a proteção *prima facie* o é. Isso significa que aumenta ao número de casos cuja solução deve ser representada como o resultado de um mero sopesamento entre uma razão – no âmbito o suporte fático – para a proteção constitucional e uma razão – no âmbito das restrições – contrária a essa proteção. (ALEXY, 2011, p. 326)

Apesar de não ser possível afirmar que, isoladamente, a utilização das teorias defensoras do suporte fático amplo acarretam uma proteção mais efetiva aos direitos fundamentais, é inegável uma compreensão mais restrita acerca da proteção do direitos fundamentais terá um

esforço maior para justificar a razão pela qual determinadas formas de exercício dos direitos fundamentais não mereciam proteção.

É fácil perceber, portanto, que um modelo que se baseia na redução *a priori* do âmbito de proteção de direitos fundamentais – um conceito que aparentava ser exclusivamente teórico analítico- tende a significar também *uma garantia menos eficaz desses direitos nas atividades legislativa e jurisdicional*, por excluir da exigência de fundamentação uma série de atos que inegavelmente restringem direitos. (ALEXY, 2011, p. 326, grifo em itálico original)

Se nas teorias restritivas já se parte do pressuposto que determinada conduta não é albergada pelo âmbito de proteção, nada mais seria possível fazer; nas outras, a não proteção de determinada conduta necessitará do sopesamento de valores a justificar determinada intervenção, que, aqui também, é tomada em sentido muito mais abrangente.

### 2.2.3 Suporte fático amplo do direito à manifestação

Assim, o direito à manifestação/reunião é entendido, neste trabalho, a partir do suporte fático amplo<sup>18</sup>, compreendendo, dessa forma, qualquer ação, estado ou posição jurídica que tenha alguma característica que, tomada de maneira isolada, se configure como manifestação, independentemente das restrições a ele impostas.

Diante do exposto, nem mesmo as disposições estabelecidas no próprio texto constitucional – pacificamente, sem armas, desde que não frustrem reunião anteriormente convocada – se constituiriam enquanto limites determinadores do âmbito de proteção, mas sim como restrições<sup>19</sup>.

A cláusula “pacificamente e sem armas” pode ser interpretada como uma formulação resumida de um regra, que transforma os direitos *prima facie* decorrentes do princípio da liberdade de reunião em não-direitos definitivos. Isso corresponde exatamente à definição de restrição fornecida acima. A regra expressa pela cláusula restringe a realização de um princípio constitucional. [...] 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-pacíficidade. No âmbito dessa interpretação é sempre também necessário um sopesamento entre o princípio constitucional da liberdade de reunião e os princípios com ele colidentes, os quais deram ensejo a que o constituinte estabeleça a cláusula restritiva definitiva diretamente constitucional. Isso mostra que a cláusula nada mais é que uma decisão do constituinte a favor de determinadas razões contra a proteção constitucional –não importam como estejam constituídas- pertencem, contudo, ao âmbito das restrições. Se se abre mão dessa forma de compreender a questão, haveria o perigo de que o jogo de razões e contra-razões fosse substituído por compreensões mais ou menos intuitivas. Os problemas

<sup>18</sup> Posição à qual também se filia Eduardo Correia Baptista (2006, p.160), com a ressalva de que não chega a “aderir ao extremo da tese do âmbito do potencial máximo”.

<sup>19</sup> Nesse sentido, ver Silva (2011, p. 104). Em sentido contrário, com a compreensão de que a cláusula integra o âmbito de proteção do direito à reunião, ver Bodo e Schlink (2012, p. 116).

suscitados pelo caráter restritivo da cláusula “pacificamente e sem armas” fundam-se essencialmente no fato de que essa cláusula é uma parte do enunciado que garante o direito fundamental. [...] Com base no que foi dito, essas cláusulas devem ser consideradas como expressão de restrições definitivas a direitos fundamentais estabelecidas diretamente pela Constituição<sup>20</sup>. (ALEXY, 2011, p. 387-388)

Dessa forma, compreendida a existência de restrições diretamente constitucionais, não há porquê diferenciar os critérios do que é ou não restrição tão somente em razão de onde é feita a previsão da norma restritiva, se em uma lei infraconstitucional ou na própria constituição.

## 2.3 Restrições aos direitos fundamentais: teorias interna e externa

A utilização de determinados conceitos tais como os de limites, restrições e conflitos entre direitos fundamentais já revelam bastante da forma como estes últimos são compreendidos, inclusive a respeito da existência da própria possibilidade de eles colidirem entre si quando do seu exercício em uma situação concreta. Essas diferenças são definidas e explicadas por diferentes teóricos cujas compreensões podem ser agrupadas em duas teorias: a interna e a externa.

### 2.3.1 Teoria Interna

A ideia principal que caracteriza a teoria interna é a concepção de que os limites que traçam o conteúdo de determinado direito são inerentes a ele ou imanentes. Assim, o exercício do direito é determinado unicamente pelo conteúdo dele próprio, não havendo possibilidade de ser determinado por fatores externos tais como restrições ou colisão com outros direitos (SILVA, 2011, p. 128).

Segundo ela, não há duas coisas – o direito e a sua restrição –, mas apenas uma: o direito com um determinado conteúdo. O conceito de restrição é substituído pelo conceito de limite. Dúvidas acerca dos limites do direito não são dúvidas sobre quão extensa pode ser a sua restrição, mas dúvidas sobre o seu conteúdo. (ALEXY, 2011, p. 277-278)

Dessa forma, necessariamente, para a teoria interna, os direitos fundamentais gozam da estrutura de regras, posto a proteção conferida pela norma já é a definitiva, ao contrário do caráter *prima facie* que teriam caso fossem tomados na estrutura de princípios, que, como será exposto mais adiante, é condição necessária para justificação da teoria externa (ALEXY,

<sup>20</sup> O direito à reunião é previsto pela Constituição da Alemanha: Artigo 8º (Liberdade de reunião) (1) Todos os alemães têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, sem anúncio prévio ou autorização. (2) Tratando-se de reuniões ao ar livre, este direito pode ser limitado por lei ou com base em uma lei.

2011, p. 278). Por rejeitar a existência de uma proteção *prima facie* a qual poderia ser posteriormente restringida, não é possível, dentro da teoria interna, trabalhar com a ideia de sopesamento, posto que não haveria o que ser restringido pelo próprio caráter de regra (SILVA, 2011, p. 129).

Para Silva (2011, p.130-133), a concepção dos limites imanentes é um dos conceitos mais importantes para justificar a rejeição à necessidade de restrições por parte da teoria interna. Por serem inerentes ao próprio direito, eles não constituiriam limites, mas tão somente declarar-los-iam, tendo em vista que estes são previamente existentes. O problema reside na determinação do que está ou não dentro dos limites. Conforme Borowski (2003, p. 69, grifo em itálico original), “en el caso de derechos no limitables, el procedimiento de aplicación jurídica cumple la tarea de verificar si el contenido *aparente* del derecho es también su contenido *verdadero*”.

A teoria institucional dos direitos fundamentais se constitui em outra estratégia argumentativa a favor da teoria interna, pela qual os direitos seriam intuições. Segundo Silva (2011, p. 134-135):

Tal conceito baseia-se em três elementos principais: (1) uma ideia diretriz que se realiza e permanece juridicamente em um meio social; (2) para a realização dessa ideia, organiza-se um poder que lhe confere órgãos; (3) entre os membros do grupo social interessado na realização dessa ideia surgem manifestações de comunhão dirigidas pelos órgãos de poder e reguladas por procedimentos.

Compreendidos os direitos como instituição (“instituição-coisa” e “ideia-diretriz”) e não como algo pré-existente sujeito a interferências, a atividade legislativa deixa de ser vista sob a concepção negativa pela qual é responsável pela restrição de direitos e passa, na verdade, a instituí-los e delimitá-los. É a própria atividade legislativa conformadora/ configuradora, garantista, não restritiva, mas apenas delimitadora que cria as possibilidades para o seu exercício de direitos (PEREIRA, 2006, p. 154), o que faz com que o legislador tenha uma maior liberdade de atuação por não ser tido como aquele responsável por intervenções (SILVA, 2011, p. 138).

### 2.3.2 Teoria Externa

A teoria externa se embasa na concepção de que existe o direito e as restrições. Dessa forma, existiria um direito previamente estabelecido que, após sofrer as restrições resultaria no *direito restringido*. As restrições, no entanto, não são figuras necessárias, de forma a

estarem sempre presentes. Elas só existem na medida em que surge a necessidade de conciliação entre os direitos de titulares diversos, sejam direitos individuais ou coletivos (ALEXY, 2011, p. 277).

Essa assertiva só possível se os direitos fundamentais forem considerados princípios e não regras, já que estes podem ser realizados em diferentes graus à luz do caso concreto, ao contrário das regras.

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. Já as *regras* são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, *determinações* no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio. (ALEXY, 2011, p. 90-91)

Para a teoria externa, a proteção definitiva conferida de determinado direito fundamental não pode ser traçada apenas por ele mesmo, pelo seu conteúdo. Para aferir o que será protegido definitivamente é preciso estar diante da situação concreta levando em consideração as condições fáticas e jurídicas existentes, o que será determinado após a realização do sopesamento ou a aplicação da regra da proporcionalidade (SILVA, 2011, p. 140).

Como já ficou claro a partir da análise da teoria interna – que é a teoria dos limites imanentes por excelência -, se os limites de cada direito são definidos internamente e se não há possibilidade de restrição constitutiva externa, é evidente que não há qualquer possibilidade de sopesamento entre direitos fundamentais. Não apenas isso: não há nem possibilidade, nem necessidade, já que a limitação interna faz com que as restrições deixem de existir – o que, afasta, automaticamente, a figura do sopesamento, cuja realização tem como escopo justamente resolver colisões. Sem colisões não há sopesamento. (SILVA, 2011, p. 165-166)

Segundo Silva (2011, p. 141-143), existem duas formas de restrições aos direitos fundamentais: as que ocorrem por meio regras e as que ocorrem propriamente entre princípios. As primeiras ocorrem, sobretudo, quando são editadas leis infraconstitucionais. Estas, via de regra, vêm proibir condutas que *a priori* são permitidas pelo direito fundamental, resultando em uma restrição. Nesse caso, a colisão não deixa de ser entre princípios, tendo em vista que a regra é mera expressão do resultado final de uma anterior colisão entre princípios responsável pela determinação da restrição.

A técnica do sopesamento deve ser utilizada quando, na situação concreta, há aplicação direta dos princípios constitucionais e entre eles ocorre uma colisão. Já a regra da proporcionalidade – que será detalhada adiante – é aplicada no processo de controle da constitucionalidade das leis, quando estas impõem restrições a direitos fundamentais (SILVA, 2011, p. 179).

Silva (2011, p. 144-156) aponta as críticas à teoria externa. A primeira delas é de que seria permeada por uma contradição lógica, pois um mesmo direito poderia ser garantido e proibido. Essa contradição é, em certo ponto, forçada, pois ela é falha em seu método. A contradição existe se os direitos fundamentais forem vistos como regras e, em sendo assim, estaria sendo utilizado o pressuposto da teoria interna para avaliação da lógica da teoria externa que lhe é absolutamente contrária.

Outra crítica é a de que a teoria gera uma ilusão desonesta, pois, dificilmente, a proteção *prima facie* do direito, sempre de contornos mais amplos, corresponderá à proteção definitiva. Silva (2011, p. 146-147) discorda sob a justificativa de que a existência de um direito *prima facie* não pode fundamentar pretensões a determinado direito definitivo. Além disso, é possível perceber que, ainda que acolhida a pretensa ilusão, a própria teoria interna não se sustentaria, posto que a determinação do que estaria dentro dos limites do direito também poderia facilmente gerar desilusões, tendo em vista a possibilidade de que aquilo que se julgava protegido ser considerado fora dos limites da norma.

A teoria externa sofre, ainda, a acusação de que o sopesamento, uma de suas ideias centrais, seria meramente um decisionismo disfarçado. (SILVA, 2011, p. 146-148). A tese é de difícil sustentação, pois a eliminação total da subjetividade na interpretação e aplicação das normas é impossível independentemente de qual teoria seja adota ou qual seja o método escolhido.

A própria subsunção é permeada por interpretações o que impossibilita a exclusão total da subjetividade. Em vez de se iludir com tal pretensão, é preciso que a busca seja guiada no sentido de aperfeiçoar os métodos, de forma a possibilitar um maior controle sobre as argumentações (SILVA, 2011, p. 146-148). Pela sua subjetividade, o sopesamento seria responsável também por um aumento da insegurança jurídica, valendo para esta crítica as mesmas reflexões contrapostas à acusação de decisionismo (SILVA, 2011, p. 148-150).

Outro argumento utilizado contra a teoria externa é que ela geraria uma inflação judiciária (SILVA, 2011, p. 150). Silva (2011, p. 151) critica a tentativa de estabelecer uma vinculação direta entre uma questão substancial e uma questão processual, posto que isso implica que algumas condicionantes seja ignoradas, afora que

[...] se se compreende que a teoria externa não é uma teoria normativa, mas uma reconstrução teórica, não se pode imaginar que ela pretenda prescrever o que deve ocorrer- ou seja que todo direito *prima facie* deva ser pleiteado judicialmente.

Pelas críticas apresentadas às duas teorias, o presente trabalho se aproxima da concepção da teoria externa, associada à teoria do suporte fático amplo, por entender ser a mais adequada a proporcionar efetiva proteção dos direitos fundamentais. Isso porque na medida em que se traça o conteúdo de um direito fundamental a partir de pré-compreensões sem considerar fatores externos a ele, como outros direitos e valores, diminui-se a possibilidade de controle argumentativo dessas ideias.

Por outro lado, caso se entenda que o conteúdo de um direito não é definido apenas por dentro dele mesmo, não será possível restringir *a priori* seu âmbito de proteção e, com isso, serão necessárias as fundamentações para uma eventual restrição, criando-se maior exposição do que está sendo contraposto àquela proteção. Ademais, é inegável que a teoria externa proporciona uma maior flexibilidade de análise, favorecendo uma proteção mais efetiva dos direitos fundamentais, pois considera as diferenças circunstanciais que possam estar envolvidas. Um exemplo citado por Silva (2011, p. 154-155) torna essa reflexão mais clara:

Para ficar em um exemplo simples: festas ao ar livre, em local aberto ao público, estão protegidas pela norma que garante o direito de reunião (art. 5º, XVI)? Para a teoria externa e um modelo de suporte fático amplo a resposta é mais que óbvia: *prima facie* sim, ainda que isso possa ser restringido posteriormente, devido a alguma eventual colisão com outros direitos fundamentais ou outros interesses coletivos. Para aqueles que sustentam um suporte fático restrito e uma teoria interna a resposta poderá ser *não*, mas poderá ser *sim*. O problema é que, uma vez que se negue, a partir de uma concepção restrita e interna, que festas ao ar livre são exercício do direito de reunião, essa decisão, por ser definitiva, tem que valer inclusive nos casos em que tais festas não atrapalhem ninguém e tenham algum interesse público. A flexibilidade, aqui, tende ao zero e, além disso, qualquer proibição de reuniões nesses termos passa a não mais depender da fundamentação constitucional – o que, como já foi ressaltado, tem como efeito uma diminuição da proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, os direitos fundamentais não são absolutos, tampouco possuem limites imanentes que desvelem seu conteúdo essencial, encontrando suas restrições externamente nos demais direitos, bens e valores que compõe o conjunto da Constituição. A partir da teoria externa fica evidente que existem um âmbito de proteção (amplo) *prima facie* e um outro

definitivo (restrito) que é síntese da dialeticidade do conflito entre os direitos fundamentais em questão.

## 2.4 Regra da proporcionalidade<sup>21</sup>

A regra da proporcionalidade é, portanto, o instrumento necessário para se analisar a constitucionalidade de leis que restrinjam os direitos fundamentais, razão pela qual é também chamada de “limite dos limites”. A regra pode ser compreendida por meio de suas três dimensões: adequação; necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (MARMELSTEIN, 2013, p. 366-367).

A adequação de uma intervenção a um direito fundamental é aferida por meio do questionamento: “A medida adotada é adequada para *fomentar a realização* do objeto perseguido?” (SILVA, 2011, p. 170).

O critério da necessidade da intervenção escolhida só pode ser aferido por meio de comparação com outras opções de ingerência existentes. Assim, deve-se indagar se não há outras medidas que também realizem a finalidade buscada com a mesma intensidade do ato estatal submetido à análise, porém que limite em menor grau o direito fundamental atingido (SILVA, 2011, p. 171).

A preocupação em se adotar a medida que restrinja em menor intensidade o direito fundamental não pode, por outro lado, suplantiar a questão da eficiência da medida adotada, pois “decisiva, no exame da necessidade, é a eficiência da medida” (SILVA, 2011, p. 171-172). Segundo Marmelstein (2013, p. 373),

[...] a vedação de insuficiência decorre diretamente do dever de proteção e de promoção já mencionados, de modo que o poder público deve adotar medidas suficientes para impedir ou reprimir a violações aos direitos fundamentais.

A análise da proporcionalidade em sentido estrito exige ponderação entre a relevância daquilo que se pretende proteger e a gravidade da restrição ao direito fundamental atingido. Nesse caso, a pergunta adequada para a aferição da proporcionalidade em sentido estrito seria: “o benefício alcançado com a adoção da medida sacrificou direitos fundamentais mais

---

<sup>21</sup> O termo regra aqui é utilizado em vez de princípio por se concordar com as razões apresentadas por Silva (2011, p. 168): “*Princípio*, nos termos deste trabalho, é uma norma que exige que algo seja realizado na maior medida possível diante das condições fáticas e jurídicas do caso concreto. A proporcionalidade, como será visto nos próximos tópicos, não segue esse raciocínio. Ao contrário, tem ela a estrutura de uma regra, porque impõe um dever definitivo: se for o caso de aplicá-la, essa aplicação não está sujeita a condicionantes fáticas e jurídicas do caso concreto. Sua aplicação é, portanto, feita no todo”.

importantes (axiologicamente) do que os direitos que a medida buscou preservar?” (MARMELSTEIN, 2013, p. 375-376). Corroborando, a necessidade de utilização do sopesamento no exame da proporcionalidade em sentido estrito, Silva comenta (2011, p. 177):

A última etapa da proporcionalidade, que consiste em um sopesamento entre os direitos envolvidos, tem como função principal justamente evitar esse tipo de exagero, ou seja, evitar que medidas estatais, embora adequadas e necessárias, restrinjam direitos fundamentais além daquilo que a realização do objetivo seja capaz de justificar. É claro que não é tarefa simples decidir, na maioria dos casos importantes, se o grau de realização de um direito D1 justifica o grau de restrição a um direito D2 (ou direitos D2, D3, D4, [...] DN). Para essa questão valem as considerações já feitas acerca da racionalidade do sopesamento e do processo de aplicação do direito em geral.

Assim, compreendido o que significa dizer que liberdade de manifestação é um direito fundamental, sobretudo no que diz respeito à aferição de sua importância no contexto de luta por uma democracia real, bem como a proteção que tal qualificação confere a este direito e expostas as concepções de amplitude do suporte fático dos direitos fundamentais e das teorias externa e interna a respeito das restrições aos direitos fundamentais, é possível caminhar para a análise prévia da constitucionalidade dos projetos de lei federal que regulamentam o direito à manifestação no Brasil. Tal exame se fundamentará na concepção de suporte fático amplo e na teoria externa, por se entender mais adequadas a uma maior proteção dos direitos fundamentais, utilizando as técnicas do sopesamento e da aplicação da regra da proporcionalidade para compreender os limites que estão postos.

### **3 REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO À MANIFESTAÇÃO FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Conforme ressaltado no primeiro capítulo deste trabalho, as manifestações de junho de 2013 tiveram grande repercussão na mídia nacional. Destaque relevante foi dado aos episódios de violência ocorridos durante os protestos, aos quais foram dedicadas muitas capas e matérias de revistas, fotos impactantes em jornais impressos e portais virtuais e filmagens dos programas televisivos por exemplo.

Os veículos tradicionais de comunicação, bem como as redes virtuais, disseminaram fortemente a ideia de que “uma minoria de infiltrados” estava se utilizando das manifestações com o intuito de cometer atos de vandalismo e por mais que, segundo suas manchetes e notícias, as ações violentas fossem causadas por poucos, foi este o aspecto mais relevante nessas coberturas midiáticas.

É nesse contexto que surgem diversos projetos de lei, sejam estaduais ou federais, que têm por intuito regulamentar o direito à manifestação, sobretudo estabelecendo restrições ao seu exercício. É a partir dos conceitos estabelecidos, no segundo capítulo, da concepção de suporte fático amplo e da teoria externa, sobretudo das técnicas de sopesamento e da regra da proporcionalidade, que se analisa, no presente capítulo, a constitucionalidade de projetos de lei federal surgidos após o início das jornadas de junho que regulamentam o direito fundamental à manifestação.

A análise irá se deter aos projetos de lei federal (PLs), destacando-se os argumentos e pressupostos utilizados na justificação dos projetos. Foram localizados quatorze projetos de lei que regulamentam o direito à manifestação surgidos a partir de junho de 2013 no site Câmara dos Deputados (2014, on-line). Por questão metodológica, a análise realizar-se-á por tipo de restrições, mencionando-se em quais projetos está presente cada uma delas. Além disso, primeiramente, serão verificadas as normas restritivas não penais para, em seguida, passar-se às normas de natureza penal.

#### **3.1 Projetos de lei sem natureza penal**

Foram localizados cinco projetos de lei<sup>22</sup> que estabelecem restrições ao direito de manifestação com a utilização de normas não penais. Todos restringem de alguma forma o uso de máscaras ou de outros meios que possam dificultar a identificação de quem os utilize. Alguns dispõem sobre o aviso prévio previsto no artigo 5º, inciso XVI da Constituição Federal (PL 6532/2013; PL 7157/2014, PL 7157/2014, 2014, on-line), e um deles (PL 6532/2013, 2014, on-line) trata sobre um número mínimo de manifestantes.

### *3.1.1 Restrição ao uso de máscaras*

O artigo 2º do projeto de lei nº 7.158/2013 (2014, on-line) dispõe: “é vedado o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com a finalidade de impedir-lhe a identificação”. A redação da restrição ao uso máscaras nos demais projetos é muito semelhante, sendo que alguns são ainda mais detalhados, como é o caso do artigo 2º do PL nº 5.964/2013 (2014, on-line): “é vedada a utilização de objeto ou substância que dificulte ou impeça a identificação do usuário em local público, tais como máscaras, capuzes, coberturas, disfarces, pintura da face ou uso de substância ou outro recurso que lhe altere o contorno”.

Na justificação de todos os projetos traz-se a questão da vedação ao anonimato e a dificuldade de se identificar pessoas mascaradas que cometem atos ilícitos como justificativa da restrição a ser imposta, associando a vedação ao uso de máscaras à prevenção da prática de crimes. O seguinte trecho do PL 5.964/2013 (2014, on-line) serve para exemplificar essa ideia:

Dessa forma, busca-se pôr cobro a tantas depredações que ocorreram nas últimas manifestações populares, prevenindo a continuidade de tais atos criminosos. Com a finalidade de conferir mais um instrumento de controle social, em respeito aos manifestantes pacífico em geral, bem como de coibir ações de vândalos durante as manifestações populares e outras situações previstas, é que conclamamos os nobres pares a aprovar o presente projeto.

Primeiramente, é preciso analisar a suposta ilicitude do anonimato na qual os projetos se embasam. O artigo 5º, IV da Constituição Federal prevê que: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, o que, de acordo com a concepção que sustenta os

---

<sup>22</sup> PL 5.964/2013 de autoria de do deputado Rogério Peninha Mendonça do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) por Santa Catarina; PL 6.532/2013 de autoria da deputada Eliene Lima do Partido Social Democrático (PSD) pelo Mato Grosso; PL 7.134/2014 de autoria do deputado Edinho Bez do PMDB por Santa Catarina; PL 7.157/2014 de autora do deputado Onyx Lorenzoni do Partido Democratas pelo Rio Grande do Sul e PL 7.158/2014 de autoria do Deputado Inocêncio Oliveira do Partido da República por Pernambuco (2014, on-line).

projetos de lei analisados neste tópico, tornaria inconstitucional a utilização de máscaras e outros meios que dificultassem a identificação do indivíduo.

Entretanto, o que seria anonimato? Um rosto à mostra é sinônimo de identificação? O simples fato de alguém estar com o rosto coberto significa que está configurado o anonimato? Se essa circunstância for considerada anonimato e o tomarmos como um ilícito estabelecido pela própria Constituição, seria necessário admitir que pessoas circulando em festas à fantasia ou durante o carnaval que usassem um adereço cobrindo o rosto estariam praticando um ilícito, o que constituiria uma violação da liberdade de manifestação cultural que é um direito cultural fundamental. A partir dessa constatação, todo tipo de manifestação de pensamento deveria ser assinada, sob pena de constituir uma ilicitude. Assim, por exemplo, um quadro no qual estivesse pintada a frase: “os direitos humanos precisam ser mais respeitados no Brasil” sem qualquer assinatura do seu autor constituiria prática de violação à Constituição Federal? Exemplos como esses mostram que a Constituição não considera o anonimato por si só uma ilicitude.

Dornelles (2014, on-line) menciona que, se a Constituição proibisse o anonimato, o Disk Denúncia seria inconstitucional<sup>23</sup>. Assim, ele esclarece o sentido da previsão constitucional pela qual é *vedado o anonimato*:

Em outras palavras: o Constituinte não pretendeu que o anonimato fosse proibido civil ou penalmente — até porque não previu nenhuma sanção para tal, em nenhum âmbito — nem tampouco quis autorizar o legislador infraconstitucional a fazê-lo, uma vez que a redação não se aproxima nem um pouco do inciso XLII, por exemplo

<sup>23</sup> O Supremo Tribunal Federal já discutiu a legitimidade do Disk Denúncia. “[...] (a) os escritos anônimos não podem justificar, só por si, desde que isoladamente considerados, a imediata instauração da *persecutio criminis*, eis que peças apócrifas não podem ser incorporadas, formalmente, ao processo, salvo quando tais documentos forem produzidos pelo acusado, ou, ainda, quando constituírem, eles próprios, o corpo de delito (como sucede com bilhetes de resgate no delito de extorsão mediante sequestro, ou como ocorre com cartas que evidenciem a prática de crimes contra a honra, ou que corporifiquem o delito de ameaça ou que materializem o *crimen falsi*, p. ex.); (b) nada impede, contudo, que o Poder Público provocado por delação anônima (‘disque-denúncia’, p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, ‘com prudência e discrição’, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciadas, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da *persecutio criminis*, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas; e (c) o Ministério Público, de outro lado, independentemente da prévia instauração de inquérito policial, também pode formar a sua *opinio delicti* com apoio em outros elementos de convicção que evidenciem a materialidade do fato delituoso e a existência de indícios suficientes de sua autoria, desde que os dados informativos que dão suporte à acusação penal não tenham, como único fundamento causal, documentos ou escritos anônimos.” (Inq 1.957, Rel. Min. Carlos Velloso, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 11-5-2005, Plenário, DJ de 11-11-2005.) No mesmo sentido: HC 106.664-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 19-5-2011, DJE de 23-5-2011; HC 99.490, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 23-11-2010, Segunda Turma, DJE de 1º-2-2011; HC 95.244, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 23-3-2010, Primeira Turma, DJE de 30-4-2010; HC 84.827, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 7-8-2007, Primeira Turma, DJ de 23-11-2007. Vide: HC 90.178, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 2-2-2010, Segunda Turma, DJE de 26-3-2010.

(que determina a criminalização do racismo). O que ocorreu foi a omissão dos casos de anonimato do âmbito de proteção constitucional de modo que este, simplesmente, não teria proteção idêntica aos casos em que o pensamento é expresso por alguém identificado. Aliás, notemos que a Constituição anterior (1967/1969), de inegável matriz autoritária, sequer menciona a expressão "anonimato": dizer que a Carta de 1988 quis proibi-lo é dizer que, neste particular, a liberdade de expressão seria maior na vigência da ordem anterior do que na atual, o que também torna claro o equívoco.

Essa posição também é defendida por George Marmelstein (2014, on-line), para quem: “o anonimato somente deve ser reprimido quando causar dano a outrem. O pensamento anônimo destituído de lesividade não é, de per si, antijurídico, ainda que não goze da proteção constitucional”. Ademais:

Perceba-se que o manifestante violento de máscara precisará de algum modo ser identificado para ser punido, de modo que a criminalização do uso de máscara não resolve o problema do anonimato. O criminoso anônimo continuará a praticar seus crimes anonimamente (MARMELSTEIN, 2014, on-line)

Na justificativa PL 7.158/2014 (2014, on-line), o seu autor, Deputado Inocêncio Oliveira do Partido da República por Pernambuco, ao afirmar que existe quem defenda que proibir o uso de máscaras em protestos seja uma medida inconstitucional, assevera em seguida: “no entanto, acredito ser ingenuidade pensar que um policial, no meio de uma manifestação conturbada, possa calmamente abordar uma pessoa mascarada para pedir-lhe a identificação civil”.

O parlamentar parece naturalizar o fato de polícia não saber ou não conseguir lidar com manifestantes e fazer o seu trabalho durante os protestos calmamente. Primeiro, comete o equívoco de já supor que manifestações são necessariamente conturbadas, evidencia, contudo, que há ausência de treinamento da polícia para lidar com situações de conflituosidade, deve ser resolvida restringindo a liberdade das pessoas e não, como se deveria imaginar, preparando e treinando melhor a própria polícia.

Para se averiguar a regra da proporcionalidade da restrição ao uso de máscaras, faz-se necessário saber que direitos fundamentais ela viola. Assim, é imprescindível analisar os diversos sentidos e funções que as máscaras podem ter.

A máscara pode ter a função de proteger o manifestante das ações policiais, como a utilização de gás lacrimogêneo e balas de borracha. Ela pode servir de símbolo de protesto, como ocorreu quando a população se manifestou reivindicando o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor. Pode ser uma forma de demonstrar pertença a determinado grupo ou categoria, como a utilização de máscaras de cirurgia por profissionais da área da saúde.

Pode ter relação com uma questão de saúde ou de religiosidade. A utilização de meios que cubram o rosto pode ser obrigatória como nos casos de manifestações de motoqueiros (artigo 54, I da Lei 9503/1997), pode ter função alegórica como no carnaval.

E pode funcionar até mesmo para preservar a identidade do manifestante, numa situação de anonimato legítimo, como ocorre por exemplo a hipótese de um servidor público querer protestar contra o governante, mas tem justo receio de sofrer retaliação (MARMELSTEIN, 2014, on-line).

Acrescente-se aos motivos citados por Marmelstein (2014, on-line), a função de não personalizar o movimento. Vale lembrar que, conforme já mencionado, Castells (2013, p. 163) explica que essa onda de manifestações pelo mundo tem características em comum, dentre elas, a questão do companheirismo, solidariedade e da horizontalidade. As máscaras, por sua vez, favorecem o sentimento de coletividade e companheirismo, pois não há o indivíduo em si, que se diferencia um do outro, bem como o que se quer demonstrar não é uma mera frustração individual, mas uma insatisfação coletiva e, ainda que por razões distintas, nesse sentido, os manifestantes formam um todo<sup>24</sup>.

Assim, diante dos diversos usos a que as máscaras podem ter, a proibição de sua utilização é capaz de restringir, a um só tempo, diversos direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição, tais como: direito à manifestação de pensamento (inciso IV), à liberdade de crença religiosa (inciso VI), à liberdade artística (inciso XI), à liberdade de reunião/ manifestação (inciso XVI) e os direitos culturais previstos no artigo 215. Na hipótese aqui defendida, restrições a direitos fundamentais são possíveis, desde gozem de embasamento constitucional que as justifique (ALEXY, 2011, p. 277).

O que é necessariamente inconstitucional é a violação a direito fundamental e “violação é precisamente a ingerência injustificável do ponto de vista do direito constitucional e, por isso ilícita” (BODO; SCHILINK, 2012, p. 124). Dessa forma, mesmo não sendo o anonimato por si só uma ilicitude, ou seja, apesar de o uso de máscaras não violar qualquer bem jurídico, seria possível, em tese, a existência de normas que restringissem o uso de máscaras com a

---

<sup>24</sup> Nesse sentido, um exemplo claro é a utilização da máscara de um homem branco de bochecha rosadas, sorriso irônico. A máscara utilizada no filme *V de Vingança*, que representa o rosto de Guy Fawkes (1570-1606), soldado inglês morto após tentar explodir o Parlamento Britânico em 5 de novembro de 1605, que na trama de ficção é a inspiração do protagonista que também pretende destruir o Parlamento, foi utilizada em diversas manifestações em diferentes continentes. Indagado a respeito do uso da máscara por diversos manifestantes, o seu criador, David Lloyd, ressalta o caráter simbólico da resistência representada pela máscara e afirma: “Esta máscara é um símbolo de liberdade e da resistência. Ela também dá anonimato aos manifestantes, no sentido que transforma todas as pessoas em uma mesma pessoa: a massa que está lá protestando” (UOL, 2014, on-line).

condição de se submeterem ao teste da constitucionalidade. Para fazer esse exame, é necessário utilizar a regra da proporcionalidade.

Sendo a adequação o primeiro aspecto da proporcionalidade, a pergunta a se fazer é “a medida adotada é adequada para *fomentar a realização* do objeto perseguido?” (SILVA, 2011, p. 170). Como ficou claro pela justificação de cada PL, neste tópico analisado, o objetivo da proibição ao uso de máscaras é prevenir a ocorrência de crimes durante as manifestações. Assim, a pergunta se torna: proibir o uso de máscaras é medida adequada para coibir ou intimidar a prática de crimes? Ou, proibir uso de máscaras diminuirá a incidência de crimes nas manifestações?

Para entender que as respostas das perguntas acima são afirmativas, é preciso defender que quem usa máscaras comete crimes ou que, sem o uso de máscaras, haveria necessariamente menos crimes. É comum a prática adotada por governos ou por suas secretarias de segurança de aumentarem ou reforçarem o seu efetivo durante eventos que reúnem grande número de pessoas tais como carnaval, eventos religiosos, shows públicos. Esse reforço se dá, via de regra, por meio de aumento do número de policiais naquele local e suas adjacências e montagem de postos provisórios que permitam uma maior observação do público presente. Assim, há de se reconhecer que qualquer evento que reúna muitas pessoas exige maiores cuidados com a segurança pública.

As jornadas de junho também reuniram muitas pessoas. Em razão disso, atribuir a prática de violência ao uso de máscaras parece não possuir fundamento consistente. Pois, se em outros tipos de reunião que agregam multidões, como as aqui mencionadas, não há, em regra, uso de máscaras, nem por isso o número de crimes se torna menor, ao menos não há qualquer comprovação de que sim, o que já torna a premissa de que a proibição de máscaras é medida adequada para a diminuição de crimes é falaciosa.

Se verdadeiramente o uso de máscaras estivesse associado à prática de ilícitos, o combate ao crime se tornaria ainda mais fácil com a sua utilização, pois seria suficiente que a polícia, em sua atuação, prestasse atenção especial aos mascarados, já que em algum momento eles iriam cometer crimes. A ponderação de que a polícia não pode estar presente ao mesmo tempo em todos os lugares onde haja mascarados também não é suficiente, pois, para isso, seria preciso supor que a autoria de crimes só poderia ser revelada quando houvesse

flagrante ou, por outro lado que, em sendo o crime cometido sem uso de máscaras a polícia certamente chegará ao seu autor.

Enfim, não há qualquer comprovação de que a proibição de máscaras é medida adequada a nem mesmo fomentar a prevenção de crimes, pois, se ocorrem muito crimes ocorrem durante as manifestações, também é verdade que eles ocorrem em outros tipos de reunião que envolvam multidões. Se ilícitos, em manifestações, são cometidos por mascarados, também ocorrem ilícitos em manifestações e em outras reuniões sem uso de máscaras, bem como também há mascarados que não cometem crimes.

Além disso, se há a prática da violência todos os dias na convivência social, não haveria razão para, de fato, ela não se apresentar, ainda que apenas pontualmente, em manifestações enquanto expressão própria da sociedade violenta na qual se vive.

Se a violência está diretamente nas ruas e faz parte da vida cotidiana, porque não apareceria, em manifestações que têm a cara das ruas? Mas se ela está aí, entranhada, não é por isso que contaminaria irremediavelmente os protestos. (NOGUEIRA, 2013, p. 59)

Se a correspondência entre máscaras ou outros meios que dificultem a identificação do rosto do indivíduo e a ocorrência de crimes enquanto fomentadora de ilícitos é falsa, não há como supor verdadeira que a proibição do uso de máscaras seja medida adequada para combater a prática de crimes.

Para averiguação critério da necessidade importa saber se não existem meios adequados a fomentar aquele objetivo pretendido com a imposição de uma menor intervenção sobre o direito fundamental restringido (SILVA, 2011, p. 171). Dessa forma, ainda que a proibição de máscaras ou qualquer outro meio que dificulte a identificação fosse um meio adequado a prevenir a ocorrência de ilícitos, seria, parafraseando a assertiva de Jellinek, citada por Marmelstein (2013, p.371) “abater pássaros com canhões”.

O Estado possui outros meios para garantir a segurança pública, sem que seja necessária uma restrição tão forte que afete tantos direitos fundamentais, que como visto, são vários. Se assim não fosse, necessariamente, ele coibiria qualquer tipo de festas à fantasia, já que não haveria outros meios menos restritivos para prevenir ou combater o crime em situações que reúnam pessoas com máscaras.

Quatro projetos trazem exceções à restrição relacionadas ao tipo de manifestação, sendo manifestações/ eventos (a depender da redação) culturais a unanimidade das exceções. O artigo 3º, § 1º do PL nº 7.158/2013(2014, on-line) serve para exemplificar essa previsão: “A vedação de que trata o inciso IV do caput deste artigo não se aplica às manifestações culturais”.

A diferenciação entre tipos de manifestações que podem e os que não podem usar máscaras é completamente arbitrária, pois não se embasa em qualquer explicação fática acerca da escolha e do estabelecimento desses critérios, o que fica ainda mais claro nas previsões que exigem que os eventos culturais, enquadrados na exceção à vedação, sejam “tradicionais” ou “previstos nos calendários oficiais”, ou que o uso de máscaras seja “tradicional naquele evento”<sup>25</sup>, numa expressão clara de conservadorismo não condizente com o pluralismo cultural e, portanto, de violação aos direitos culturais previstos no artigo 215 da Constituição Federal.

Na concepção estrita do conceito de cultura, ‘espectro do pluralismo’ está no âmbito das vertentes da tríade artes – memória coletiva – fluxo de saberes/fazer e viveres. Este princípio está presente no *caput* do art. 215, quando contempla as diversas manifestações culturais sem distingui-las nem menosprezar qualquer uma em detrimento de outra(s), e também ao determinar que o Estado não privilegie ou oficialize determinada cultura. (COSTA, 2012, p. 100)

Na doutrina portuguesa, a questão sobre a proibição do uso de máscaras também é bastante abordada pelos autores; é centrada na discussão da possibilidade de utilização do que chamam as armas defensivas ou instrumentos/meios de defesa, dividindo opiniões favoráveis (SOUSA, 1988, p. 10; BAPTISTA, 2006, p. 65; CANOTILHO; MOREIRA, 1993, p.254) e desfavoráveis ao uso de dessas armas defensivas nas quais se incluem as máscaras (SOUSA, 2011, p.141; ALEXANDRINO, 2014, p. 8) e pode ser utilizada como referencial, já que no Brasil esse debate tem sido realizado há pouco tempo e há pouca produção jurídica sobre o tema<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> O art. 5º do PL 7134/2014(2014, on-line) prevê: “O disposto nesta lei não se aplica às máscaras e outros adereços utilizados como parte da indumentária em eventos culturais, festivos e tradicionais”. No PL nº 5.964/2013(2014, on-line), a previsão das exceções se dá no art. 2º, §1º: “durante festejo cívico, popular, folclórico ou religioso em que tais práticas sejam tradicionalmente adotadas pelos participantes”.

<sup>26</sup> No Brasil, a primeira pessoa condenada foi um morador de rua que levava consigo vinagre e material de limpeza doméstica. (Processo nº 0212057-10.2013.8.19.0001 que tramitou perante a 32ª vara criminal no Rio de Janeiro) O magistrado acolheu a argumentação do Ministério Público que acusou o réu “por porte de aparato incendiário ou explosivo”. (TJRJ, 2013, on-line). O vinagre é normalmente usado por manifestantes para ajudar a respirar quando são jogadas bombas de efeito moral, pois dilata as vias respiratórias.

Como já foi retro mencionado (capítulo 1, tópico 1.2), o texto da previsão do direito à reunião na Constituição portuguesa é bastante semelhante ao da constituição brasileira, e contém a mesma cláusula restritiva: “pacificamente e sem armas”. Segundo Baptista (2006, p. 65), por ser a proibição de armas uma condição para prevenir manifestações violentas, não se pode tomar como armas os meios que são utilizados pelos manifestantes para simples defesa, razão pela qual não poderiam ser proibidos. Dentre eles menciona: máscaras, capacetes, escudos, coletes protetores. Nesse sentido, para Sousa (1988, p. 10), não poderia ser considerado arma aquilo que pudesse servir como veículo de expressão espiritual das ideias dos manifestantes, não podendo recair qualquer proibição sobre bandeiras, placas e meios de defesa como elmos, escudos e máscaras.

Percebe-se, portanto, que os autores portugueses que defendem o uso das máscaras em manifestações, rejeitam de tal forma a sua associação com a prática de violências nas manifestações que defendem até mesmo outros tipos de instrumentos (escudos, coletes, capacetes, elmos) utilizados para a prática de defesa. Ao defender tal posição, firmam entendimento de que os manifestantes têm direito de se defender de agressões ilegítimas. Nessa toada, Baptista (2006, p. 65), defende que a proibição a atos violentos durante as manifestações não excluem o direito de resistência contra atos antijurídicos ainda que estatais, “por outro lado, esta proibição também não implica a ilegitimidade do recurso a meios de resistência passiva ou mesmo defensiva no exercício do direito de resistência designadamente, contra a execução de ordens de interrupção antijurídicas”.

Em sentido contrário, Sousa (2011, p. 141) defende que a princípio máscaras ou outros meios que dificultem o rápido reconhecimento dos seus portadores é proibido. Entretanto, ao ressalvar uma exceção, o jurista português defende um critério que dificilmente poderia ser aferido no caso concreto e que dá margem a atuações estatais arbitrárias.

Afirma ainda que a máscara tem uso legítimo quando “se integra claramente na manifestação de opinião pela via de expressão artística ou expressão de uma ideia ou sentimento” (SOUSA, 2011, p. 141). Difícil é imaginar o uso de máscaras que de alguma forma não se adeque a essa exceção prevista ou que critério teria, por exemplo, o Estado para determinar se, por exemplo, o manifestante está ou não expressando uma ideia ou sentimento.

Alexandrino (2014, p. 8) também prevê situações nas quais máscaras e os demais instrumentos de defesa poderiam ser utilizadas. No entanto, propõe um critério de

diferenciação duvidoso. Para ele, apenas em estados autoritários ou em processo de transição instrumentos de defesa poderia ser utilizados, pois somente neles seria legítimo que as pessoas tivessem “parcela razoável de decisão sobre a proteção da sua própria vida, integridade e segurança”. Já “num Estado constitucional que cumpre habitualmente seus deveres de respeito e proteção, é razoável que não sejam permitidas armas defensivas” (ALEXANDRINO, 2014, p. 8).

Diferenciar os Estados que cumprem ou não seus deveres de respeito e proteção faz supor que existem dois grupos de Estados separados e que não se confundem: os que protegem e respeitam os direitos humanos e os que não protegem e não respeitam os direitos humanos. Essa polarização é falha, posto que alguma medida todos os Estados violam direitos humanos, razão pela qual não haveria porque supor que em alguns deles, os “cumpridores dos deveres”, os cidadãos não teriam legitimidade para exercer resistência<sup>27</sup>.

Dessa forma, a inconsistência dos argumentos doutrinários que defendem a proibição do uso de máscaras se mostra, sobretudo, a partir das exceções pouco criteriosas que eles mesmos estabelecem, o que respalda que a proibição do uso de máscaras nos termos e pelos motivos apresentados pelos projetos de lei analisados não encontra qualquer amparo constitucional.

Apesar disso, duas leis estaduais que proíbem o uso de máscaras já foram aprovadas uma em São Paulo, lei 50/2014, e no Rio de Janeiro, lei 6528/2013. Contra a lei 6528/2013, foram ajuizadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade sendo uma proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil- Seccional do Rio de Janeiro (ação nº 0052756-30.2013.8.19.0000) e outra pelo Partido da República (ação nº 0053071-58.2013.8.19.0000). Ambas foram julgadas improcedentes pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro no dia 10 de novembro de 2014. O desembargador Sérgio Verani que votou pela da inconstitucionalidade da lei, declarou: “A garantia do direito à manifestação é fundamental. É claro que os excessos devem ser contidos, mas dentro da lei, pelos órgãos de segurança do Estado. Eu entendo que essa lei é inconstitucional”. Por outro lado, a desembargadora Nilza Bitar, que votou pela constitucionalidade, afirmou: “O direito de baderna não é constitucional” (2014, on-line). A declaração da Desembargadora demonstra a incompreensão dos diversos significados que o uso das máscaras pode representar, ao associá-lo diretamente com baderna.

---

<sup>27</sup> O direito de resistência foi previsto em diversas declarações de direitos, desde a Revolução Francesa, dentre elas a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a de 1793 e a de 1795.

### 3.1.2 Regulamentação do aviso prévio

O artigo 5º, inciso, XVI da Constituição Federal de 1988 exige que seja realizado aviso prévio da reunião à autoridade competente. São quatro os projetos de lei que regulamentam o aviso prévio: PL 6.532/2013 (2014, on-line), PL 7.134/2013 (2014, on-line), PL 7.157/2014 (2014, on-line) e PL 7.158/2014 (2014, on-line).

Os projetos 6.532/2013 (2014, on-line) e PL 7.158/2014 (2014, on-line) determinam o dever de que aviso prévio se dê com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas, sendo que o primeiro atribui o cumprimento dessa exigência ao responsável pela convocação da manifestação.

O PL 7.134/2013 (2014, on-line) não dispõe sobre o prazo no qual deverá ser realizado; é o único que determina quem é a autoridade competente para quem deverá se dar a ciência, qual seja, a autoridade policial na delegacia em cuja circunscrição se realizará ou se iniciará a manifestação.

As disposições mencionadas acima estão em consonância com a Constituição Federal de 1988 e não acrescentam nenhuma restrição, apenas versam sobre o prazo e a autoridade competente para a realização do aviso prévio que já era uma exigência constitucional.

O PL 7.157/2014 (2014, on-line), entretanto, tem redação substancialmente distinta dos demais, pois determina que a realização da reunião seja *condicionada* à prévia informação das autoridades competentes. Assim, não seria permitida a realização de uma reunião caso o dever de aviso prévio não houvesse sido cumprido.

A Constituição de 1988, apesar de prever a necessidade do aviso prévio, não determina que a sua ausência possa ensejar a proibição da reunião. Ao contrário, determina que a realização de reunião independe de autorização, desde que não frustre outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local.

Assim, é preciso delimitar o sentido da exigência constitucional. Segundo Baptista (2006, p. 285), o aviso prévio não é condição de licitude do gozo do direito e a sua falta pode apenas ensejar consequências para as pessoas obrigadas a realizar o aviso. Nesse sentido, ainda afirma:

Acresce que para lá da questão da utilidade proporcionada pelo aviso prévio para que as autoridades possam proteger os participantes na reunião e acautelar os direitos de terceiros que possam ser prejudicados por esta (desviando o tráfego automóvel, controlando o nível de poluição sonora e impedindo descatos pelos mais exaltados, etc.), este aviso constitui essencialmente uma mera formalidade. Aliás, as autoridades quando se apercebem da existência de uma reunião/manifestação, cujos organizadores não realizaram o aviso prévio, encontram-se normalmente ainda em condições de adotar as medidas de prevenção necessárias para minimizar os seus efeitos sobre terceiros (BAPTISTA, 2006, p.286).

Desse modo, a falta de aviso prévio não pode ensejar a sua dispersão ou dissolução (SOUSA, 2011, p. 108; SOUSA, 1988, p. 17-18; BRANCO, 2009, p. 442; MARMELSTEIN, on-line, 2014). Segundo Branco (2009, p.442), a dissolução de uma reunião só pode se dar quando houver violência instalada de proporções incontroláveis, sendo, portanto, medida derradeira. Para Marmelstein (2014, on-line):

As melhores práticas em matéria de liberdade de reunião pacífica recomendam que o dever de aviso prévio seja considerado um mero requisito formal que não afeta a garantia do direito propriamente dito, não podendo funcionar como um limite material capaz de impedir o exercício do direito. Vale dizer: a função do aviso prévio é proporcionar ao estado o fornecimento dos meios necessários para que a manifestação ocorra sem maiores transtornos para os manifestantes e para a população de um modo geral. Assim, o aviso prévio daria aos órgãos do estado a oportunidade de melhor planejar e organizar o trânsito, providenciar a iluminação e limpeza do local, garantir o aparato de segurança e assim por diante.

É preciso ainda analisar a obrigatoriedade do aviso prévio em relação às manifestações espontâneas, denominadas por Sousa (2011, p. 111) como aquelas que não possuem uma organização centralizada com líderes responsáveis pela sua convocação e seu andamento. Esse tipo de manifestação tem se destacado pelo mundo com a tomada de decisões pela internet e em assembleias locais (CASTELLS, 2013, p. 9).

Em relação a essas manifestações, não há nem mesmo como atribuir a alguém em específico a responsabilidade pela realização de aviso prévio, justamente pelo fato de que não há líderes ou responsáveis por elas. Tais manifestações, assim como as demais, não poderão ter sua realização vedada pela falta de aviso prévio.

A diferença é que nas desse tipo o cumprimento do aviso não poderia ser cobrado especificamente de ninguém, já que tal exigência só pode ser feita aos líderes de uma manifestação, jamais aos participantes em geral. Além disso, nesse tipo de manifestações dificilmente haveria qualquer surpresa para a Administração mesmo sem a realização do aviso, posto que, normalmente o local e horário das reuniões, bem como a propagação de convites ou chamadas, são realizados via internet publicamente, o que facilmente chega ao conhecimento das autoridades responsáveis.

Quanto às disposições que regulamentam o direito à manifestação, é inconstitucional a restrição imposta pelo PL 7.157/2014 (2014, on-line) em seu artigo 1º, por condicionar a possibilidade de realização de reuniões ao cumprimento do dever de aviso prévio. Quanto aos demais projetos (PL 6.532/2013; PL 7.134/2013 e PL 7.158/2014, 2014, on-line), eles meramente reforçam a previsão constitucional, e preveem a autoridade competente a quem deve ser dado o aviso e o prazo para sua realização, não podendo ser conferida qualquer interpretação que alargue o sentido das normas neles previstas a fim de estabelecer o cumprimento dessas previsões enquanto caráter de condição do direito à manifestação.

### *3.1.3 Determinação de número mínimo*

O artigo 3º, inciso III, do PL 6.532/2013 (2014, on-line) condiciona a realização de reunião para manifestação de pensamento em local aberto a um número mínimo superior a mil manifestantes, ou seja, apenas reuniões com mais de mil manifestantes poderiam ser realizadas em lugares abertos. Na justificção, a autora do projeto, Deputada Eliene Lima do Partido Social Democrático por Mato Grosso, não explica o porquê dessa restrição, nem faz qualquer menção a ela.

A previsão é manifestamente inconstitucional, pois estabelece uma restrição sem qualquer fundamento na Constituição de 1988, sem qualquer outro tipo de justificativa. A Constituição Federal de 1988 protege da mesma forma todas as reuniões pacíficas, sem nem mesmo estabelecer um número mínimo para a configuração de uma reunião.

Tal proibição viola o direito de escolha do local onde se realizará a manifestação. Afinal, “A escolha do local aberto ao público é parte da liberdade de reunião. É livre sem que autoridade alguma tenha o direito de poder indicar onde possa dar-se” (SILVA, 2011, p. 266). Essa previsão criaria uma restrição injustificável, pois significaria podar o caráter de expressão de pensamento a manifestações de menor monta, o que dificultaria ainda mais a invisibilização de suas pautas e a repercussão do ato. Esvaziaria por completo o sentido da manifestação enquanto instrumento de pressão política.

## **3.2 Projetos de lei com natureza penal**

Foram localizados oito projetos de lei (6.277/2013, 6.198/2013, 6.307/2013, 6.347/2013, 6.461/2013, 6.614/2013; 7.101/2014, 7.188/2014) que dispõem sobre práticas realizadas, no contexto de manifestações e reuniões de uma forma geral, com a previsão de

normas de natureza penal. Isto é, nos projetos a seguir analisados buscou-se proteger determinados bens jurídicos por meio do direito penal.

Como se perceberá, as justificações dos projetos de lei têm, sobretudo, o intuito de prevenir a prática de ilícitos, sejam criminalizando condutas, sejam aumentando a pena de práticas já consideradas criminosas. Essa função está relacionada à teoria da prevenção que confere à pena uma função utilitária, qual seja, a de prevenir delitos. (NUCCI, 2011, p. 78). Essa função é realizada por meio de duas vertentes: a geral e a especial.

O objetivo da primeira é coagir a coletividade em geral a não cometer crimes, o que pode se dar através da intimidação, chamada de “prevenção geral negativa” ou da afirmação do direito penal que corresponde à “prevenção geral positiva” (PUIG, 2007, p. 64). Ocorre que essa prática legislativa, a pretexto de prevenir a prática de crimes, utilizando o direito penal sem imposição de quaisquer limites, em um Estado Democrático de Direito, é questionável.

Assim, exigir que se busque a prevenção geral *não apenas* por meio do medo da pena, mas também por uma razoável afirmação do Direito em um estado social e democrático de Direito, implicará limitar a prevenção geral por intermédio de uma série de princípios que devem restringir o Direito penal neste modelo de Estado. Entre tais princípios encontra-se a exigência de ‘proporcionalidade’ entre o delito e a pena. (PUIG, 2007, p. 65)

O uso do direito penal, enquanto ramo que impõe medidas mais graves, deve se dar de forma subsidiária, ou seja, existindo outros meios aptos a proteger determinado bem jurídico, a eles deve ser dada preferência em detrimento do uso do direito penal (NUCCI, p.86-87). Puig (2007, p. 94) faz um alerta acerca da desvirtuação do caráter subsidiário do direito penal no Estado Social:

Importa destacá-lo especialmente ante a tendência do Estado social a uma excessiva intervenção e a uma fácil “fuga ao Direito penal”. Mas o Estado social também pode conseguir a proteção dos interesses sociais se fizer uso de suas numerosas possibilidades de intervenção distinta da proibição mediante a ameaça da pena – técnica esta característica do Estado liberal.

Tentar resolver todos os tipos de problemas surgidos durante as manifestações com a utilização do Direito penal pode acabar por criminalizar as próprias manifestações, inibindo as

transformações democráticas, as lutas por reivindicações e o exercício legítimo o direito de resistência<sup>28</sup>.

### *3.2.1 Criminalização do uso de máscaras*

Os PLs 6.198/2013 (2014, on-line), 6.461/2013 (2014, on-line), 6.614/2013 (2014, on-line) e 7.188/14 (2014, on-line) trazem normas que tornam o uso de máscaras ou outros meios que dificultem a identificação do indivíduo infração penal por si só, independentemente de estar relacionado a prática de outras condutas.

Toda a crítica feita aos projetos de lei de natureza não penal que pretendem proibir o uso de máscaras é aplicável a essas propostas legislativas. Já foi demonstrado que é inconstitucional a proibição do uso de máscaras sob pretexto de prevenir crimes, razão pela qual é forçoso concluir que não há fundamentação constitucional para criminalização do uso de máscaras e afins.

O direito penal tem por fim proteger bens jurídicos que gozam de grande importância para a sociedade e que não possam ser protegidos por outros meios. Ou seja, é preciso haver violação de um bem jurídico relevante. Razão pela qual tornar ilícito penal uma conduta que, por si só, não lesa qualquer bem jurídico é absolutamente inconstitucional. O uso de máscara por si só não viola qualquer bem jurídico (MALMERSTEIN, 2014, on-line), motivo pelo qual

---

<sup>28</sup> Nesse sentido, o STF julgou improcedente a ADPF 187 que pretendia enquadrar a “marcha da maconha” a crime previsto no artigo 287 do CPB, apologia a fato criminoso. “Por entender que o exercício dos direitos fundamentais de reunião e de livre manifestação do pensamento devem ser garantidos a todas as pessoas, o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação de descumprimento de preceito fundamental para dar, ao art. 287 do CP, com efeito vinculante, interpretação conforme a Constituição, de forma a excluir qualquer exegese que possa ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos. [...] Destacou-se estar em jogo a proteção às liberdades individuais de reunião e de manifestação do pensamento. [...] verificou-se que a marcha impugnada mostraria a interconexão entre as liberdades constitucionais de reunião – direito-meio – e de manifestação do pensamento – direito-fim – e o direito de petição, todos eles dignos de amparo do Estado, cujas autoridades deveriam protegê-los e revelar tolerância por aqueles que, no exercício do direito à livre expressão de suas ideias e opiniões, transmitirem mensagem de abolicionismo penal quanto à vigente incriminação do uso de drogas ilícitas. Dessa forma, esclareceu-se que seria nociva e perigosa a pretensão estatal de reprimir a liberdade de expressão, fundamento da ordem democrática, haja vista que não poderia dispor de poder algum sobre a palavra, as ideias e os modos de sua manifestação. Afirmou-se que, conquanto a livre expressão do pensamento não se revista de caráter absoluto, destinar-se-ia a proteger qualquer pessoa cujas opiniões pudessem conflitar com as concepções prevaletentes, em determinado momento histórico, no meio social. Reputou-se que a mera proposta de descriminalização de determinado ilícito penal não se confundiria com ato de incitação à prática do crime, nem com o de apologia de fato criminoso. Concluiu-se que a defesa, em espaços públicos, da legalização das drogas ou de proposta abolicionista a outro tipo penal, não significaria ilícito penal, mas, ao contrário, representaria o exercício legítimo do direito à livre manifestação do pensamento, propiciada pelo exercício do direito de reunião.” (ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 15- 6-2011, Plenário, *Informativo* 631.) Vide: ADI 4.274, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 23-11-2011, Plenário, *DJE* de 2-5-2012.

não como considerá-lo um ilícito penal. Os bens jurídicos a que tais normas visam proteger são especificamente: a segurança pública, a vida e o patrimônio. O uso da máscara não viola nenhum deles.

Logo, não é nem mesmo o caso de realizar ponderação entre princípios da liberdade artística, de expressão e de pensamento no quais se ampara o uso de máscaras aos princípios de proteção à vida e ao patrimônio, pois o uso de máscaras tão somente não colide com qualquer desses princípios, como não põe em risco qualquer princípio ou valor constitucional.

Percebe-se ainda que há projetos que estão embasados em premissas violadoras do princípio da presunção de inocência, consubstanciado no artigo 5º, inciso LVII da Constituição Federal de 1988.

Sobre o uso de máscaras e similares, na justificação do PL 6.461/2013 (2014, on-line), o autor do projeto, Deputado Junji Abe do Partido Social Democrático por São Paulo, afirma que: “Quem se utiliza de tais artifícios, com certeza, não o faz com um propósito honesto e de simplesmente opor-se a uma situação, fá-lo buscando beneficiar-se do anonimato para roubar, pilhar e destruir impunemente”. Nessa mesma toada, no projeto 7.188/2014 (2014, on-line), também de sua autoria, o deputado pressupõe que o uso de máscaras só se dá por medo de ser descoberto, o que, segundo ele, não condiz com o comportamento de quem age de forma pacífica:

Assim, inserimos dispositivo no projeto que visa proibir a utilização de máscaras ou quais quer objetos que buscam ocultar a identidade dos manifestantes, uma vez que os que se manifestem de forma pacífica não precisam temer a revelação de sua identidade.

Na justificativa do PL 6.198/2013(2014, on-line), defendendo a proibição ao uso de máscaras, o Deputado Jorge Tadeu Mudalen do Partido Democratas por São Paulo, afirma que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a religião não pode ser invocada para se eximir de obrigações legais. Na verdade, o que a constituição dispõe é que não se pode invocar crença religiosa para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei<sup>29</sup>.

### *3.2.2 Criminalização da não realização do aviso prévio*

---

<sup>29</sup> Alguns países ocidentais, como França e Bélgica, enfrentam graves conflitos com a sua população mulçumana, que se ressentida da violação de seu direito à liberdade religiosa, em razão da existência de normas legais em seus ordenamentos que proíbem o uso de burca em locais públicos.

O projeto de lei 7.188/2013, em seu artigo 5º, prevê pena de detenção de um a três anos em caso de não realização de aviso prévio. A criminalização de tal conduta mostra-se completamente inconstitucional também pelo fato de que a não realização do aviso prévio, por si só, não viola qualquer bem jurídico, motivo pelo qual, como já explicado anteriormente em relação à criminalização do uso de máscaras, não poderia ser configurado como crime. O aviso prévio tem sobretudo a função de favorecer a realização da própria reunião, motivo pelo qual não se mostra razoável a criminalização de tal conduta.

Ainda que se considerasse crime a não realização do aviso prévio, a responsabilização penal não seria possível em todos os casos. Conforme retro explicado, muitas manifestações, atualmente, se dão de maneira espontânea, sem a coordenação de líderes. Assim, como a exigência de aviso prévio não é feita a todos os participantes da reunião, mas apenas aos seus organizadores, aqui também não se poderia atribuir a nenhum participante o ilícito penal, pois nenhum deles estava pessoalmente responsabilizado pelo aviso prévio.

### *3.2.3 Criminalização do porte de fogos de artifício e armas em geral*

O PL 7101/2014(2014, on-line) pretende modificar a redação do artigo 132 (perigo para a vida ou saúde de outrem) do CPB para fazer nele incorrer quem transportar, trazer consigo, ou fizer uso de fogos de artifício em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados. Na justificção, o autor do projeto, Deputado Sandro Mabel do PMDB por Goiás, afirma que o projeto é motivado pela morte do cinegrafista Santiago Ilídio Andrade que faleceu no dia 10 de fevereiro de 2014, quatro após ser atingido por um rojão durante manifestação ocorrida no Rio de Janeiro.

O projeto 7188/2014 prevê em seu artigo 3º a proibição do porte de armas ou qualquer outro instrumento que possa causar danos a outras pessoas, incluindo artefatos explosivos, nos quais enquadra os sinalizadores. Crime para o qual prevê pena de dois a quatro anos. A descrição do tipo penal é, portanto, bastante genérica, sendo ampla a margem de discricionariedade conferida para averiguação do que seja um instrumento capaz de causar dano, isso porque, em última instância, quase tudo pode causar dano, inclusive bandeiras, por exemplo bandeiras, comumente utilizadas por manifestantes.

A análise da constitucionalidade desses projetos se dará por meio do princípio da proporcionalidade juntamente com as disposições tratadas a seguir.

### 3.2.4 Aumento da pena de crimes de já existentes

Os PLs 6.277/2013 (2014, on-line), 6.307/2013 (2014, on-line), 6.347/2013 (2014, on-line) tratam exclusivamente do crime de dano previsto no artigo 163 do Código Penal Brasileiro (CPB), todos aumentam a pena do crime quando realizado em manifestações ou multidão em tumulto e, tanto o primeiro quanto o último, também conferem aumento de pena quando o crime for cometido com a utilização de máscaras.

Nesse caso, os projetos não estabelecem uma nova restrição penal às manifestações, mas aumentam as que já existem. Os projetos, portanto, se guiam em sentido contrário ao disposto no artigo 65 de Código Penal que estabelece entre as circunstâncias atenuantes o fato de o crime ter sido cometido sob influência de multidão em tumulto, se este não tiver sido provocado pelo próprio agente.

O aumento de pena, que por si só já representa um aumento da intervenção penal na vida do agente da conduta, traz também consequências no que tange ao processo penal, tendo em vista que a cominação legal da pena está diretamente relacionada à possibilidade de transação penal (artigo 76 da Lei 9.099/1995), substituição da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos (artigo 44 do CPB), de suspensão condicional do processo (artigo 89 da Lei 9.099/1995), bem como ao tempo necessário para configuração da prescrição (artigo 10 do CPB), como também ao tipo de regime no qual o agente iniciará o cumprimento da pena (artigo 33 do CPB), dentre outras.

Assim, por exemplo, o PL 6307/2013 (2014, on-line) prevê que, se o crime previsto pelo *caput* do artigo 163 do CP for cometido contra o patrimônio privado e/ou da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista, sob a influência de multidão em tumulto, provocado deliberadamente, a pena será de reclusão de 8 a 12 anos. A pena mínima, portanto, será maior que a pena mínima do crime de homicídio que é de 6 anos.

Primeiramente, é preciso ter em mente que, na justificção de todos esses projetos, seus autores remetem a explicação das medidas propostas ao fato de as manifestações terem sido marcadas por atos de vandalismo, causada por “infiltrados” nos protestos. Ou seja, é como se as penas previstas no artigo 163 não fossem eficazes para esse tipo de situação, razão pela qual seria necessário o aumento da pena. É também o caso do artigo 6º do PL 7.188/2014

(2014, on-line) que pretende aumentar a pena da lesão corporal se ocorrida durante manifestações, protestos e atos em locais públicos.

Entretanto, se o debate acerca da eficácia das penas se der apenas através do desrespeito à norma, seria necessário aumentar indefinidamente todas as penas cominadas a todos os crimes, posto que nenhuma delas tem o condão de evitar completamente a ocorrência dos ilícitos. Portanto, estabelecer essa correspondência necessária entre aumento de pena e proteção eficaz do bem jurídico, além de ser falha, também não é desejável, pois é possível perseguir os mesmos fins também por outros meios menos lesivos que o aumento de pena.

Dessa forma, o fato de terem ocorrido muitos crimes de dano durante as manifestações não pode, em respeito à proporcionalidade ensejar o aumento da pena, pois se estaria violando o mencionado princípio que é o orientador do direito penal em qualquer Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil. O exemplo mencionado por Puig (2007, p. 66) serve para ilustrar o raciocínio:

Raciocinar-se-ia, por exemplo, assim: já que o número de casos em que o filho mata o pai é reduzido, não é preciso punir este fato com tanta severidade como em outros casos menos graves – a exemplo dos delitos contra propriedade – que se repete continuamente. Estas críticas servem para indicar a ‘necessidade de se limitar a prevenção geral’ de modo que não possa a mesma contradizer as valorações sociais.

Assim, a pretexto de combater a prática de crimes não se pode esquecer os valores sociais que devem servir de parâmetro para a cominação das penas, ou seja, a fixação da penas não pode ser feita apenas com o fim de intimidar, precisa estar adequada aquele crime, o que se faz de modo comparativo, analisando as penas cominadas a outro crimes mais ou menos rejeição de acordo com os valores sociais, dos quais o direito penal não pode se dissociar.

### *3.2.5 Necessidade na regra da proporcionalidade*

O que se percebe, por meio da análise desses projetos de lei, é a tentativa de resolver todos os problemas relacionados à violência ocorridos nas manifestações por meio da tipificação penal de condutas. Contrapostas à regra da proporcionalidade, algumas das restrições estabelecidas, como as que preveem a criminalização do uso de máscaras, não passariam nem mesmo pelo exame da adequação, como já foi melhor detalhado no tópico referente às disposições restritivas não penais.

Outras como a tipificação do porte de fogos de artifício e a determinação do aumento de pena para condutas já tipificadas como crimes desde que ocorridos durante manifestações poderiam passar pelo exame da adequação, pois poderiam ser consideradas aptas a fomentar o objetivo perseguido pela norma, entretanto, recorrem à forma mais rígida de restrição que é a utilização do direito penal.

Logo, o que se percebe é a banalização do direito penal que deveria ser utilizado como *ultima ratio*, tornando-o um instituto facilmente recorrível. É a já citada “utilização de canhões para matar passarinhos”, sem experimentação de outros meios para atingir o fim buscado por uma regulamentação minimamente aceitável.

Além disso, a justificação dos projetos faz supor que toda violência das manifestações, e aí se incluem os crimes cometidos, é gerada ou causada pelos próprios manifestantes ou pelo que chamam de “baderneiros infiltrados”, o que gera uma estratégia falha: tentar coibir a existência da violência regulando a atuação apenas de um lado do conflito, qual seja, o lado dos manifestantes. Recorre-se ao direito penal para acabar com os crimes, sem considerar outras variáveis relacionadas a sua ocorrência durante os protestos.

Tal estratégia é fadada ao fracasso, pois não há como se imaginar que nos casos em que a polícia age com excesso, os manifestantes irão apenas aceitar pacificamente a violação de seus direitos. Não é possível pressupor que todos os conflitos sejam causados pela ação violenta de manifestantes e reação da polícia. Talvez essas situações sejam até mesmo a exceção. O contrário, portanto, também é verdadeiro: a ação violenta inicial da polícia gera reação dos manifestantes. Apenas um projeto de lei se dedicou a regulamentar a ação da polícia para evitar ou diminuir a violência em manifestações. É o projeto que se passa a analisar a seguir.

### **3.3 Projeto de lei com natureza garantista**

Um dos gritos bradados nas manifestações foi “que coincidência, não tem polícia, não tem violência” (ROLNIK, 2013, p.10). A palavra de ordem é bastante significativa e serve de denúncia à atuação, por vezes, desastrosa e completamente despreparada da polícia para lidar com essas situações de protestos.

Os gritos denunciavam a atuação policial como embrião gerador de violência, diferenciando-se, portanto, da mensagem quase uníssona transmitida pelos grandes meios de

comunicação de que a polícia “reagia” para conter a ação dos manifestantes, mesmo ainda quando denunciavam os excessos cometidos pelas corporações militares nos Estados, sua atuação era sempre legitimada pela “reação” (VIANA, 2014, on-line).

Na tentativa de evitar ou diminuir a violência em manifestações, assim como também na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse, o PL 6.500/2013 (2014, on-line), de autoria do Deputado Chico Alencar do Partido Socialismo e Liberdade pelo Rio de Janeiro, propõe a regulamentação da atuação policial em defesa dos direitos humanos. O artigo 1º consagra o princípio da não violência que, de acordo com o artigo 2º, deverá guiar a atuação do Poder Público.

Para tanto, o projeto não nega a necessidade ou a possibilidade de utilização de armas por parte dos agentes do Estado, mas determina que, nas situações às quais se aplica o projeto, eles sejam acompanhados por uma equipe de agente desarmados e especializados na mediação de conflitos, norma que consta no artigo 2º, §2º.

No artigo 5º, o PL em comento dispõe sobre a utilização de armas de baixa letalidade que se dará apenas quando não houver outro meio apto a conter ações violentas, sob autorização do Chefe do Poder Executivo, elencando um rol exemplificativo de armas cuja utilização propõe ser proibida. A proibição de uso de balas de borracha, armas de eletrochoque, bombas de efeito moral, gás lacrimogêneo, é explicada na justificativa pelo fato de que elas causam lesões graves, conforme orientações de médicos, do Comitê de Combate à tortura da Organização das Nações Unidas – ONU e notícias sobre protestos às quais faz referência as consequências do uso desses instrumentos<sup>30</sup>.

Os artigos 6º, 7º e 8º vedam que seja imposto qualquer óbice à atuação dos profissionais de comunicação, dos observadores de direitos humanos, e dos profissionais de saúde que estejam no desempenho de suas funções.

Sobre a necessidade que justificou a elaboração do projeto, o Deputado Chico Alencar afirma:

---

<sup>30</sup> O uso de balas de borracha pela polícia em manifestações está sendo discutido pela Justiça de São Paulo em ação proposta pela Defensoria Pública de São Paulo. A decisão liminar proferida em primeira instância que determinava a proibição da utilização de balas de borracha pela polícia de São Paulo em manifestações foi suspensa pelo desembargador Ronaldo Andrade, da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, que conferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento de nº 2195562-25.2014.8.26.0000, cujo mérito ainda será analisado pelo colegiado (2014, on-line).

A notoriamente violenta repressão policial às recentes manifestações multitudinárias por todo o Brasil mostra, mais uma vez, o quanto é urgente e necessário superar o paradigma militarista que tem prevalecido na formação e orientação ou legitimação política à atuação das polícias. Esse paradigma tem como pedra angular a arraigada premissa – inconstitucional e antidemocrática – de que o cidadão portador de determinadas identidades (em especial o jovem negro, o ‘favelado’, o imigrante, o manifestante) é inimigo a ser controlado e até mesmo combatido, e não sujeito portador de direitos que devem ser garantidos. Considerando esse cenário e a necessidade de sua superação, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) aprovou, no dia 18 de junho, Resolução com recomendações “para garantia de direitos humanos e aplicação do princípio da não violência no contexto das manifestações e eventos públicos, bem como na execução dos mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

A constitucionalidade do projeto é evidente, posto que não há qualquer restrição aos direitos fundamentais, que imponha a necessidade de aferição do seu suporte constitucional ou violação de competências.

O projeto tem ainda o mérito de reconhecer facetas da violência em manifestações e, também, na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse pela polícia, que, normalmente, é pouco salientada, seja nos meios tradicionais de comunicação ou no cenário político. Dessa forma, diferentemente dos demais projetos de lei analisados, o PL 6.500/2013 (2014, on-line) não trata a ocorrência de crimes e violência de maneira unilateral originada apenas das ações dos manifestantes. Ao contrário, defende, como uma das estratégias de combate à violência, uma regulamentação da ação policial mais orientada no sentido de garantir e respeitar os direitos humanos dos manifestantes e dos ocupantes no que se refere às execuções de mandados judiciais). É nesse sentido que o projeto se diferencia dos demais, pois compreende a máxima de que “violência gera violência” independentemente de que lado ela parta.

Assim, o projeto não ignora nem a violência policial, nem a violência dos manifestantes (tanto que dispõe sobre a utilização de armas a serem usadas pelos agentes de segurança. O que ele faz é traçar métodos mais condizentes com a garantia dos direitos humanos como o acompanhamento das ações policiais por equipes de agentes especializados em mediação de conflito, sem abrir mão do uso da força contra ações violentas quando estritamente necessário, uso este também regulamentado a fim de coibir excessos.

Disposições como essa garantem a efetivação do direito fundamental à manifestação sem desproteger os demais direitos fundamentais e valores constitucionais com os quais possa, em uma situação concreta, colidir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As manifestações são instrumento de pressão sobre os detentores do poder sócio-político e econômico e, como tal, são meio de luta e reivindicação sobretudo dos oprimidos, daqueles alijados do poder, mas são também por si só um modo de fazer política. “Nossos sonhos não cabem nas urnas” foi uma frase famosa no movimento dos *Indignados* na Espanha e que também ressoou pelo Brasil. Significa que há uma insatisfação com o modo de fazer política e com a concepção disseminada de que o papel do cidadão é votar certo. As manifestações de junho em especial demonstraram um desejo de fazer parte da política, um desejo de participação maior.

Os grandes meios de comunicação fizeram a cobertura dos protestos dando ênfase às ações enquadradas como tipos penais. Separaram o “joio do trigo”, dividiram as pessoas nas ruas em: *manifestantes* e *vândalos* de forma bastante semelhante a já consolidada diferenciação feita pelos programas policiais entre: *o cidadão* e *o bandido*. Assim, quem cometeu atos previstos como ilícitos penais, independentemente do contexto de suas ações, foram enquadrados como *infiltrados*.

Nesse contexto, foram concebidos projetos para coibir ações daqueles apontados como vândalos que se aproveitavam das manifestações para dar vazão a toda a sua “*vontade de cometer crimes*”. Essa polarização anunciada pela mídia ficou ainda mais clara nas justificações dos projetos analisados.

E concebendo a violência como “fora” das manifestações, no sentido de serem cometidas por infiltrados que nada têm a ver com elas, mas, ao contrário, só se aproveitariam dos protestos, foi fácil atribuir a eles a responsabilidade pelos atos violentos vistos durante os protestos, e então justificar a necessidade de impor as restrições analisadas a fim de coibi-los.

Estabelecer restrições aos direitos fundamentais é plenamente possível de acordo com a teoria externa, aqui adotada por se entender a mais adequada a proteger de forma eficaz os direitos fundamentais. Isso porque, conforme visto, em conjunto com o suporte fático amplo, ela não estabelece limites *a priori* dos direitos fundamentais. Estes, concebidos como

princípios, são mandamentos de otimização, normas que devem ser realizados na maior medida possível.

Portanto, há o direito *a priori* e o direito restringido. As restrições não são, todavia um elemento de existência necessária. Elas devem existir quando o exercício do direito fundamental colide com outros direitos e valores protegidos constitucionalmente. Entretanto as restrições se tornam violações quando não se justificam ante à Constituição. Tal exame é feito através das técnicas do sopesamento de princípios e aplicação da regra da proporcionalidade às normas legais. A proporcionalidade é aferida através do exame de suas três dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Reprovada em qualquer delas, a restrição se torna inconstitucional.

As justificações dos projetos de lei apresentam como objetivo a prevenção dos crimes nas manifestações. As restrições ao uso de máscaras se embasam, sobretudo, na vedação ao anonimato.

Entretanto, conforme analisado, o anonimato por si só não é proibido pela Constituição Federal, mas tão somente não é protegido por ela, sob pena de ser proibido, como citado, o Disk Denúncia. Além do mais o uso de máscaras por si só não pode ser configurado como anonimato por si só, pois, se por um lado cobre o rosto, por outro não impede a identificação do indivíduo quando necessário. Do contrário, o uso de máscaras no carnaval e de burcas por mulheres mulçumanas seriam exemplos de anonimato.

A proibição de máscaras ou outros meios que dificultem a identificação do rosto do indivíduo não se mostra nem adequada nem necessária. Não se mostra adequada, pois não há qualquer comprovação de que o uso de máscaras está associado a ocorrência de crimes. Isso porque os projetos se embasam na ocorrência de crime durante as manifestações.

No entanto, normalmente, em todo tipo de eventos que reúnem multidões, a incidência de crimes é maior e por isso mesmo, o Poder Público adota medidas especiais para garantir a segurança pública. Os crimes são cometidos com e sem o uso de máscaras. Se o uso de máscaras pudesse ser associado à prática de crimes, o flagrante das ações criminosas seria ainda mais fácil, pois bastaria a fiscalização sobre os mascarados, já que em algum momento eles cometeriam ilícitos.

Além disso, se a violência está presente em todos os dias na convivência social, não haveria razão para, de fato, ela não se apresentar, ainda que apenas pontualmente, em manifestações enquanto expressão própria da sociedade violenta na qual se vive.

Também não se mostra necessária, tendo em vista que o Estado possui outros meios para garantir a segurança pública, sem que seja necessária uma restrição tão forte que afete tantos direitos fundamentais, como direito à manifestação de pensamento, à liberdade de crença religiosa, à liberdade artística, à liberdade de reunião/ manifestação e os direitos culturais previstos. Se assim não fosse, necessariamente, seria preciso coibir qualquer tipo de festas à fantasia, já que não haveria outros meios menos restritivos para prevenir ou combater o crime em situações que reúnam pessoas com máscaras.

As normas que regulamentam o aviso prévio no que tange à determinação do prazo em que deverá ser realizado ou da autoridade competente a quem deverá ser comunicado não apresentam qualquer inconstitucionalidade. O que não é constitucional é a previsão normativa que condiciona a possibilidade de realização da reunião ao cumprimento do aviso prévio, posto que o único motivo que autoriza a dissolução de qualquer reunião é a ocorrência de violência em proporções incontroláveis, sendo, portanto, medida derradeira.

É preciso também contextualizar o dever do aviso prévio às novas manifestações que não são organizadas por lideranças. Isso porque o aviso prévio quando muito pode ser cobrado dos organizadores das reuniões, jamais daqueles que são apenas participantes. Entretanto, como muitas manifestações ocorrem sem líderes, tendo vista que são organizadas de forma horizontal, não seria possível atribuir a nenhum dos participantes a obrigação de comunicar o aviso às autoridades competentes.

Também é inconstitucional condicionar a possibilidade da realização de reuniões em locais públicos a um número mínimo de participantes. A Constituição protege da mesma forma todas as reuniões pacíficas, sem nem mesmo estabelecer um número mínimo para a configuração de uma reunião. Tal proibição viola ainda o direito de escolha do local onde se realizará a manifestação, sobre o qual o ordenamento constitucional não permitiu interferências, a não ser no caso de outra reunião previamente comunicada para o mesmo local.

Já as normas de natureza penal, ainda quando passem pelo requisito da adequação, não passam pelo da necessidade. Isso porque, o que se percebeu em todas as normas penais

analisadas, sejam naquelas que criaram novos tipos penais ou nas que agravaram as penas de crimes já existentes por ocorrerem durante manifestações ou reuniões ou pelo uso de máscaras é que se buscou *abater pássaros com canhões*, estabelecendo-se restrições extremamente graves. O que se percebe é a banalização do direito penal que deveria ser utilizado como *ultima ratio* sem experimentação de outros meios para atingir o fim buscado por uma regulamentação minimamente aceitável.

O último projeto de lei analisado, por sua vez, apresenta outras medidas para conter a violência em manifestações sem estabelecer novas restrições a elas. O projeto compreende que a violência não é originada apenas das ações dos manifestantes, mas também da atuação policial.

O projeto não nega a possibilidade do uso da força para conter ações violentas durante manifestações, mas prevê como uma das estratégias de combate à violência, uma regulamentação da ação policial mais orientada no sentido de garantir e respeitar os direitos humanos dos manifestantes e dos ocupantes no que se refere às execuções de mandados judiciais. É nesse sentido que o projeto se diferencia dos demais, pois compreende a máxima de que “violência gera violência” independentemente de que lado ela parta.

Assim, é preciso compreender que a violência nas manifestações não pode ser vista apenas como ações de infiltrados, pois isso gera ações estatais, seja pelas vias judiciais, administrativas ou, mais especificamente, legislativas aqui analisadas fadadas ao insucesso. Estabelecer restrições ao direito à manifestação pode ser constitucional, mas, para isso, precisam passar pelo exame da proporcionalidade, o que não é possível quando o embasamento dessas restrições se baseiem em pressupostos e generalizações falaciosas como as que foram analisadas neste trabalho a partir de suas justificações.

## REFERÊNCIAS

LIVROS, CAPÍTULOS DE LIVRO, DISSERTAÇÕES E TESES:

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

APPIO, Eduardo. **Direito das minorias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BAPTISTA, Eduardo Correia. **Os direitos de reunião e manifestação no direito português**. Coimbra: Almedina, 2006.

BARENDT, Eric. **Freedom of speech**. 2.ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BODO, Pieroth; SCHLINK, Bernhard. **Direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOROWSKI, Martin. **La estructura de los derechos fundamentales**. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 3. ed. vol 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais (Mestrado em Direito)**. Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, 2012.

DUPUIS-DÉRI, Francis. **Black blocks**. São Paulo: Veneta, 2013.

ESPLAR. **Televisões: violência, criminalidade e insegurança nos programas policiais do Ceará**. Fortaleza: ESPLAR, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. . **El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

- MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MIAILLE, Michel. **Introdução Crítica ao direito**. 3. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.
- MÜLLER, Friedrich. **Discours de la méthode juridique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo**. 4. ed. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira/ Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal: parte geral parte especial**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- PUIG, Santiago Mir. **Direito Penal: fundamentos e teoria do delito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: a revoltas de junho e suas interpretações. In: **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SECCO, Lincoln. As Jornadas de Junho. In: **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SOUSA, António Francisco de Sousa. **Reuniões e manifestações no estado de direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

PERIÓDICOS, REVISTAS, NOTÍCIAS E ANAIS:

ALEXANDRINO, José Melo. **Reflexões sobre a liberdade de manifestação**: funções, âmbito, conteúdo e limites. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewFile/952/646>>. Acesso em: 25 out. 2014.

AZEVEDO, Fernando Antonio. **Mídia e democracia no Brasil**: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762006000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762006000100004)>. Acesso em: 25 out. 2014.

BRASIL247. **Seis famílias controlam 70% da imprensa no Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/mundo/92535/Seis-fam%C3%ADlias-controlam-70-da-imprensa-no-Brasil.htm>>. Acesso em: 10 out. 2014.

DORNELLES, Rodrigo. **Restrição indevida** – Veto ao anonimato não justifica proibição a máscaras. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-06/rodrigo-dornelles-veto-anonimato-nao-justifica-proibicao-mascaras>>. Acesso em: 25 set. 2014.

MARMELSTEIN, George. **Manifestações Pacíficas e o Prévio Aviso à Autoridade Competente**. Disponível em: <<http://direitosfundamentais.net/2013/10/18/manifestacoes-pacificas-e-o-previo-aviso-a-autoridade-competente/>>. Acesso em: 25 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Desafivelando a Máscara: o uso de máscaras nas manifestações**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/26/eu-tambem-iria-as-ruas-diz-criador-de-mascara-sobre-protestos-no-brasil.htm>>. Acesso em: 29 set. 2014.

SOUSA, João Paulo Miranda de. O direito de manifestação. In: **Boletim do Ministério da Justiça de Portugal**. n. 375. abr./1988. Lisboa: Serviços do Boletim do Ministério da Justiça, 1988, p. 5-26.

UOL. **Eu também iria às ruas, diz criador de máscara sobre protestos no Brasil**. Disponível em: <<http://direitosfundamentais.net/2014/04/17/desafivelando-a-mascara-o-uso-de-mascaras-nas-manifestacoes/>>. Acesso em: 26 set. 2014.

VIANA, Silvia. **Técnicas para um novo engodo, quando o antigo pifa**. Disponível em <<http://blogdaboitempo.com.br/category/colunas/silvia-viana-colunas/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

LEGISLAÇÃO, DECISÕES, NOTÍCIAS SOBRE O JUDICIÁRIO E DOCUMENTOS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código Brasileiro de Trânsito. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 5.964/2013.** Proíbe a utilização de objeto ou substância que dificulte a identificação do usuário em local público. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.198/2013.** Inclui o Artigo 40-A a Lei 3.688 de 03 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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.277/2013.** Altera a redação do parágrafo único do artigo 163, do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal Brasileiro. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.307/2013.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.347/2013.** Acrescenta o §2º ao art. 163, do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal Brasileiro. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.461/2013.** Torna contravenção penal o participar de manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.500/2013.** 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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.532/2013.** Esta Lei dispõe sobre o exercício do direito à realização de reuniões públicas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.614/2013.** Esta Lei proíbe a utilização de máscaras, capacete de motociclista ou cobertura que impeça a identificação da pessoa durante manifestações públicas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 7.101/2014.** 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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 7.134/2014.** Regulamenta o art. 5º, 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. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 7.157/2014**. 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. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 7.158/2014**. Trata do direito de reunião, disposto no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 7.188/2014**. Dispõe a regulamentação das manifestações e protestos populares, com a punição de quem usar de violência ou cometer atos de vandalismo. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

JFRN. **Justiça Federal do RN determina desocupação de área da BR e proíbe novas interdições**. Disponível em: < <http://www.jfrn.jus.br/esmafe/noticia.xhtml?id=7125>>. Acesso em: 25 out. 2014.

JUSBASIL. **TJSP suspende decisão que proibia uso de balas de borracha em protestos**. Disponível em: < <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/noticias/150036640/tjsp-suspende-decisao-que-proibia-uso-de-balas-de-borracha-em-protestos>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

TJRJ. **Processo nº 0212057-10.2013.8.19.0001**: Posse Ou Porte Ilegal de Arma de Fogo de Uso Restrito e Outros (Art. 16 - Lei 10.826/03). Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Rafael Braga Vieira. 32ª Vara Criminal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2013.001.185124-5&acessoIP=internet&tipoUsuario>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei que proíbe máscaras em manifestações é declarada constitucional**. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/5118>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

STF. **A Constituição e o Supremo**. 4. Ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011,

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976**. Disponível em: <[www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)>. Acesso em: 26 out. 2014.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.528, de 11 de setembro de 2013**. Regulamenta o artigo 23 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.alerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2013.

## ANEXOS

## ANEXO A – Projeto de Lei nº 5.964/2013

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei proíbe a utilização de objeto ou substância que, por dissimulação, dificulte a identificação do usuário em local público, disciplinando o uso desses meios.

Art. 2º É vedada a utilização de objeto ou substância que dificulte ou impeça a identificação do usuário em local público, tais como máscaras, capuzes, coberturas, disfarces, pintura da face ou uso de substância ou outro recurso que lhe altere o contorno.

§ 1º Ressalva-se do disposto no *caput*, a utilização de objeto ou substância em qualquer das seguintes situações:

I – durante festejo cívico, popular, folclórico ou religioso em que tais práticas sejam tradicionalmente adotadas pelos participantes;

II – durante representação artística ou desportiva, em que o uso por artista, atleta ou espectador seja inerente ao espetáculo;

III – durante prática desportiva ou atividade profissional, quer pela sua natureza, quer para fins de segurança própria ou de terceiro, proteção à saúde ou melhora do desempenho do usuário;

IV – integrando ação tática coletiva de força pública, como parte da indumentária;

V – no caso de máscara contra gases, durante treinamento, exercício ou emergência real;

VI – no caso de vestimenta para a cabeça ou véu, em conformidade com crença religiosa ou costume;

VII – por prescrição médica;

VIII – para fins de proteção contra os elementos climáticos;

IX – durante manifestação popular pacífica;

X – durante festividade de caráter privado, ainda que realizada em recinto público, desde que franqueada apenas a convidados.

§ 2º A necessidade de comprovação da situação alegada poderá ser motivada por conduta inadequada do usuário diante das circunstâncias do evento e se dará mediante sua identificação inequívoca e retirada da descaracterização, se necessária, sob pena de desobediência.

§ 3º Qualquer pessoa que se encontre em situação de ressalva do § 1º poderá ser abordada por agente de segurança privada ou de força pública para fins de comprovação da situação alegada, se:

I – for suspeita de estar se prevalecendo da situação para dissimular a verdadeira identidade a fim de fugir a perseguição de natureza criminal;

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

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

§ 4º A abordagem fundada nas hipóteses do § 3º pode resultar em uma ou mais das seguintes medidas, a serem adotadas segundo as regras de compromisso de uso progressivo da força:

I – busca pessoal;

II – desapossamento do objeto ou substância 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;

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.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Os eventos recentes de manifestações por todo o país trouxe à baila situação que necessita ser disciplinada pelo ordenamento jurídico.

Trata-se da dissimulação por meio de máscaras, panos e outros recursos de que muitos baderneiros infiltrados nas manifestações populares fizeram uso para fins de permanecerem incógnitos. Tal circunstância dificulta a identificação dos autores de crimes, como danos ao patrimônio público e privado, além de outras infrações penais que continuam ocorrendo.

Buscamos ressaltar as situações em que essas dissimulações façam parte da atividade, por tradição, necessidade ou respeito à livre manifestação. Dessa forma, a dissimulação com outras intenções são passíveis de identificação do usuário, retirada da descaracterização e, nos casos mais graves, de cometimento de infração penal, o desapossamento do objeto, a busca pessoal, a contenção e até a prisão do infrator, se for o caso.

Dessa forma, busca-se pôr cobro a tantas depredações que ocorreram nas últimas manifestações populares, prevenindo a continuidade de tais atos criminosos.

Com a finalidade de conferir mais um instrumento de controle social, em respeito aos manifestantes pacíficos em geral, bem como de coibir ações de vândalos durante as manifestações populares e outras situações previstas, é que conclamamos os nobres pares a aprovar o presente projeto.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA

## ANEXO B – Projeto de Lei nº 6.198/2013

Inclui o Artigo 40-A a Lei 3.688 de 03 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 40-A – É proibido o uso de máscaras e outros materiais usados para esconder ou dificultar a identificação do rosto durante manifestações populares definidas como a união de três ou mais pessoas.

Pena – detenção de um a seis meses, ou multa.

I – Nos casos de prática de saques em prédios públicos ou privados, lojas e comércio em geral, aplica-se o crime de furto tipificado no artigo 155 do Código Penal e decorrentes parágrafos e incisos.

Art. 155 - Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é praticado durante o repouso noturno.

§ 2º - Se o criminoso é primário, e é de pequeno valor a coisa furtada, o juiz pode substituir a pena de reclusão pela de detenção, diminuí-la de um a dois terços, ou aplicar somente a pena de multa.

§ 3º - Equipara-se à coisa móvel a energia elétrica ou qualquer outra que tenha valor econômico.

§ 4º - A pena é de reclusão de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa, se o crime é cometido:

I - com destruição ou rompimento de obstáculo à subtração da coisa;

II - com Abuso de confiança, ou mediante fraude, escalada ou destreza;

III - com emprego de chave falsa;

IV - mediante concurso de duas ou mais pessoas.

§ 5º - A pena é de reclusão de 3 (três) a 8 (oito) anos, se a subtração for de veículo automotor que venha a ser transportado para outro Estado ou para o exterior.

II – Na ocorrência de vandalismo ou depredações ao patrimônio público ou privado, os danos causados serão punidos pelo crime de dano tipificado no artigo 163 do Código Penal, parágrafo único e incisos.

Art. 163 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia:

Pena - detenção, de 1 (um) a 6 (seis) meses, ou multa.

Parágrafo único - Se o crime é cometido:

I - com violência à pessoa ou grave ameaça;

II - com emprego de substância inflamável ou explosiva, se o fato não constitui crime mais grave;

III - contra o patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista;

IV - por motivo egoístico ou com prejuízo considerável para a vítima:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo Único: Os acessórios utilizados por motivos religiosos ou medicinais não se enquadram na proibição que trata este artigo, salvo se estiverem sendo utilizados para cometimento dos crimes contidos nos incisos de I ao V.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Países como o Canadá; EUA; França; Chile já possuem legislação que proíbe o uso de máscaras em manifestações públicas. No Canadá mais especificamente a Lei foi promulgada em Junho de 2013 visando inibir manifestações violentas.

O objetivo deste Projeto de Lei é tornar ilegal o uso de máscaras e outros materiais usados para esconder o rosto durante as manifestações definidas como a união de três ou mais pessoas que têm o intuito de perturbar a paz pública além de ajudar a polícia a evitar que protestos pacíficos tornem-se violentos, com saques no comércio, com depredações.

A exceção encontra-se amparo no caso do uso de acessórios por motivos religiosos ou medicinais que pode ser permitido, se devidamente comprovado.

O Projeto de Lei não fere direito à liberdade de expressão, e tem o propósito único de evitar que vândalos insiram nos movimentos para depredar, para furtar e mesmo manchar o espírito democrático da manifestação. O objetivo é impedir atos de violência e proteger os cidadãos.

No Brasil, as recentes manifestações foram recheadas de vandalismos, de violência, de depredações, de saques, de confronto com a polícia, o que já se justifica um amparo legal mais rígido e direcionado a punir tais atos, que de forma alguma viola os direitos à liberdade de expressão popular.

Para a consolidação da democracia, as manifestações tem um papel importantíssimo, seja pelo clamor social, seja por repúdio a questões que incomodam a sociedade, porém lamentavelmente alguns atos de vandalismo, depredações e até saques são praticados por alguns.

É perceptível que criminosos infiltrados em movimentos pacíficos e com bandeiras de luta social, utilizem-se das manifestações para praticar crimes, e por consequência prejudicam os objetivos traçados pelos que organizaram o manifesto, além de camuflados, dificultarem a polícia nas suas identificações e punições.

Para o cientista político da Universidade de British Columbia que estudou o projeto de lei promulgada no Canadá, entende que: "qualquer lei que infrinja liberdades civis deve ser ponderada até ser absolutamente necessária" o que já se justifica pela atual conjuntura das manifestações populares onde alguns se utilizam do momento para praticarem crimes.

Em meio a uma série de confrontos entre manifestantes e a polícia, saques, depredações e vandalismos aprovar uma projeto de lei que proíbe que o rosto seja coberto nos protestos é de primordial importância para a segurança e integridade física e patrimonial, seja de entes públicos seja privado, protegendo assim os cidadãos. Os manifestantes que se apresentam envolvidos nestas contravenções em geral atuam com os rostos cobertos.

O Projeto não fere a Constituição Federal que garante o direito à Liberdade de expressão a todo e qualquer indivíduo de manifestar seu pensamento, opinião, atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, desde que seja de forma ordeira e pacífica.

De fato, a Constituição Federal estabelece que é inviolável a liberdade de crença religiosa, bem como assegura que ninguém será privado de seus direitos em razão de sua crença. Todavia, a Constituição também prevê que a religião não pode ser invocada por um indivíduo para eximir-se de obrigações legais impostas a todos.

Liberdade de expressão é elemento básico de qualquer sociedade democrática, e é fundamental determinar a importância da mesma nas sociedades modernas, pois quando esta é suprimida, a democracia deixa de existir e a censura e opressão tomam seu lugar.

Democracia é elemento característico de povos livres, porém atos de vandalismo, de saques e violência devem ser tratados como crimes.

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado Jorge Tadeu Mudalen

DEM/SP

## ANEXO C – Projeto de Lei nº 6.277/2013

Altera a redação do parágrafo único do artigo 163, do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal Brasileiro.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O parágrafo único do artigo 163, do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal Brasileiro, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos V e VI:

“Art. 163. ....

Parágrafo único – Se o crime é cometido:

V – durante o desenvolvimento de manifestações públicas de qualquer natureza.

Pena – detenção, de dois a quatro anos, e multa.

VI – com uso de meios que dificultem a identificação do agente.

Pena – detenção, de três a cinco anos, e multa. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O direito legítimo da população brasileira à livre manifestação, essencial à consolidação da democracia em nosso país, tem sido maculado por atos de vandalismo que ocasionam graves danos ao patrimônio público e privado.

Os meios de comunicação estampam, quase que na totalidade das vezes, pequenos grupos “infiltrados” em movimentos pacíficos, depredando, deliberadamente, prédios, equipamentos e materiais sem qualquer justificativa.

Defendemos o direito da realização de reuniões públicas independentemente da finalidade, desde que ocorram de forma pacífica e nos termos expressos balizados em nossa Constituição Federal.

São consagrados como direitos e garantias fundamentais a livre manifestação do pensamento, porém sendo vedado o anonimato.

Com este projeto procuramos estabelecer circunstâncias agravantes ao tipo penal de dano, quando este crime ocorrer durante o desenvolvimento de manifestações públicas de qualquer natureza ou for praticado com uso de meios que dificultem a identificação do agente.

Sala das Sessões, em 05 de setembro de 2013.

JAIR BOLSONARO

Deputado Federal – PP/RJ

## ANEXO D – Projeto de Lei nº 6.307/2013

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 163 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

### CAPÍTULO IV

#### DO DANO

Dano

“Art. 163 .....

.....

Dano qualificado

§ 1º - Se o crime é cometido:

.....

.....

Dano ao patrimônio qualificado pela influência de multidão em tumulto.

§ 2º Se o crime é cometido contra o patrimônio privado e/ou da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista, sob a influência de multidão em tumulto, provocado deliberadamente.

Pena - reclusão, de oito a doze anos, e multa, além da pena correspondente à violência.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Cuida-se da proteção ou tutela de bens alheios públicos ou particulares, móveis ou imóveis, no sentido de preservação de suas qualidades intrínsecas e integridade material, no todo ou em parte. Não se exige no tipo o escopo de obtenção de vantagem econômica.

O patrimônio é um bem jurídico protegido pela legislação brasileira. É legítima a manifestação do pensamento. A reunião pacífica, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, é uma prerrogativa constitucional.

As manifestações públicas ocorridas recentemente, que deveriam representar a ordem constitucional, o Estado democrático e o exercício da cidadania, trouxeram atos de vandalismo e a presença de “baderneiros” que atentaram contra o patrimônio público e privado, de forma anárquica e deliberada.

A atual legislação não prevê um tipo penal com pena mais rigorosa. A presente proposta cria nova forma qualificada para o tipo penal de dano, tornando mais rígida a pena para quem praticar o crime sob a influência de multidão em tumulto, provocado deliberadamente. Atribui tratamento diferenciado para o agente que pratica atos de vandalismo em manifestações públicas. Dessa forma, trará uma resposta à sociedade que não se conforma em ficar refém dessa violência despropositada.

Sala das Sessões, em

Deputado EDUARDO CUNHA

## ANEXO E – Projeto de Lei nº 6.347/2013

Acrescenta o §2º ao art. 163, do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal Brasileiro.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O artigo 163, do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 163

.....

.....

.....

§2º Aumenta-se a pena de um sexto a um terço se o autor do dano se aproveita de manifestação pacífica e do uso de máscaras, ou objeto que cubra o rosto, com o objetivo de tornar impossível sua identificação.”

Art. 2º Renumere-se o atual parágrafo único, do art. 163 da referida lei, para §1º.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Este projeto de lei pretende punir aqueles que se aproveitam do anonimato proporcionado pelas manifestações para provocar danos ao patrimônio público ou privado, contribuindo, assim, para a deslegitimação e o descrédito das manifestações; para a produção de danos ao comércio, às residências e ao patrimônio público; para o acirramento dos ânimos e o aumento do risco da produção de danos pessoais a todos os manifestantes e aos policiais que acompanham os protestos.

A atitude de indivíduos isolados que se misturam aos protestos com o fim de depredar coisas móveis e imóveis, públicos ou privados, vem provocando inúmeros prejuízos à sociedade como um todo. Os comerciantes são obrigados a fechar as portas de suas lojas ao menor sinal de qualquer manifestação, porquanto o risco de depredação e saque é constante. Pessoas interessadas apenas na manifestação são levadas a não comparecer ou a abandonarem o evento, uma vez que os indivíduos movidos por propósitos violentos colocam sua própria integridade física e moral, senão sua vida, em risco. Os serviços públicos acabam sendo atingidos, e a própria política de segurança pública é atingida pela explosão de agressividade provocada por indivíduos agindo por meio da massa anônima.

O uso de máscaras com objetivo de protesto, com fins pacíficos e em manifestações pacíficas é perfeitamente legítimo. Por isso, não se pretende, aqui, punir o seu uso.

A verdadeira intenção é aumentar a punição daqueles que provocam dano, valendo-se tanto da ocasião que a manifestação proporciona, quanto das máscaras, com o fim de causar prejuízos privados ou públicos.

O que se tem observado é que indivíduos com o único fim de depredar e vandalizar patrimônio alheio usam a própria massa como proteção, tanto a sua identidade, quanto contra a ação da polícia. Assim, acabam transformando os manifestantes pacíficos em verdadeiro escudo humano involuntário para seus próprios objetivos egoístas. É possível, inclusive, que esses indivíduos venham a convocar manifestações públicas apenas para contar com esses escudos humanos. Isso é inaceitável.

Com o objetivo de dar resposta penal adequada e proporcional a esse tipo de uso das manifestações e dos seus participantes, é que propusemos a inclusão de uma causa de aumento de pena no caso de crime de dano.

O Código Penal prevê três tipos de situações em que se pode aumentar a pena atribuída ao autor de um crime: as qualificadoras, as agravantes e as causas de aumento de pena.

As qualificadoras são situações que não são elementos do tipo penal, mas circunstâncias que o tornam especialmente grave e provocam, em consequência, o aumento das suas penas mínima e máxima. Elas aderem ao tipo penal básico, criando um tipo penal derivado

No caso do tipo penal do art. 163, elas estão previstas no atual parágrafo único, que prevê:

“§1º - Se o crime é cometido:

I - com violência à pessoa ou grave ameaça;

II - com emprego de substância inflamável ou explosiva, se o fato não constitui crime mais grave;

III - contra o patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista;

IV - por motivo egoístico ou com prejuízo considerável para a vítima”

Se, na conduta criminosa, essas circunstâncias se somam aos elementos do tipo penal básico (“destruir”, “inutilizar” ou “deteriorar” + “coisa alheia”), a pena mínima e a pena máxima são aumentadas.

As circunstâncias agravantes, por sua vez, só operam se elas não constituem elementos do tipo derivado, ou seja, se não foram previstas como qualificadoras. Elas estão previstas no art. 61, do Código Penal.

Já as causas de aumento fazem parte da estrutura típica do delito (ex: §4º, do art. 121, do Código Penal<sup>3</sup>), provocando um aumento de pena que pode levá-la acima do teto tanto do tipo penal básico (ex.: o caput do art. 163), quanto do tipo penal derivado ou qualificado (ex.: o inciso III, do parágrafo único, do art. 163). Essas causas de aumento de pena operam quando o autor, ao realizar a conduta prevista no tipo, realiza igualmente outras condutas e, portanto, incide em outras formas de proceder que merecem um apenamento maior.

No caso deste projeto, teríamos o crime de dano provocado por indivíduo utilizando-se das manifestações, como escudo humano, e de máscara, para impedir que a polícia o identifique em ação em uma manifestação, para poder impedi-lo de fazer o mesmo em uma futura manifestação. Ora, aqui, teríamos que esse crime poderia ser praticado com dano ao patrimônio privado (incidindo o tipo do caput), com dano ao patrimônio público (incidindo a qualificadora do inciso III), com violência ou grave ameaça à pessoa (incidindo o inciso I), com emprego de substância inflamável ou explosiva (inciso II), ou com considerável prejuízo para a vítima ou por motivo egoístico (inciso IV). Assim, o crime cometido por meio do uso de passeata e máscara, poderia produzir um aumento de pena em qualquer dessas situações.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos pares para a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões, 12 de setembro de 2013.

Deputado CARLOS SAMPAIO

PSDB/SP

## ANEXO F – Projeto de Lei nº 6.461/2013

Torna contravenção penal o participar de manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei torna contravenção penal a participação em manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares, que tornem difícil ou impeçam a identificação da pessoa.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de setembro de 1941 – Lei das Contravenções Penais –, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte art. 42-A:

“Art. 42-A. Participar de manifestações públicas portando ou utilizando máscaras, capuzes ou instrumentos similares que dificultem ou impeçam a identificação.

Pena – prisão simples, de quinze dias a seis meses, e multa.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Recentes manifestações públicas de protesto, legítimas e necessárias no atual contexto em que vivemos, mostraram o grau de insatisfação da sociedade com relação a algum fato da administração pública.

Hospitais públicos sem médicos, aparelhos, ou remédios são uma constante e dão azo a que a sociedade se revolte, protestando nas ruas.

Transportes públicos de má qualidade, com tarifas escorchantes; má gestão dos recursos públicos, do dinheiro que é do povo; a falta de segurança e o crescimento da criminalidade são outros fatores que impulsionam a sociedade a manifestar-se, protestando com veemência contra tais descabros.

Todavia, pessoas mascaradas, encapuzadas, com camisetas no rosto para esconder a própria face e dificultar ou impedir a sua identificação, têm-se valido dessas manifestações

para depredar o patrimônio público e particular, destruindo tudo o que veem pela frente, não se importando de quem vai ser o prejuízo, se de um pequeno empresário, se de toda a população ou se dos cofres públicos, dinheiro do povo.

É necessário coibir urgentemente essa conduta que se nos afigura criminosa, lamentável e danosa.

A nossa Constituição Federal, em seu artigo 5º, garante a reunião pacífica, sem armas, em locais abertos ao público. É um direito e garantia individual imodificável até mesmo por Emenda Constitucional, é cláusula pétrea.

Mas o nosso ordenamento positivo também estabelece que quem danifica dolosamente o patrimônio de alguém deve responder por seus atos, inclusive com a privação de sua liberdade.

Se bandidos infiltrados nas manifestações, utilizam-se delas para praticar vandalismo, escondendo o seu rosto atrás de máscaras, esses devem ser banidos e colocados em prisão para que o legítimo protesto não seja maculado.

Quem se utiliza de tais artifícios, com certeza, não o faz com um propósito honesto e de simplesmente opor-se a uma situação, fá-lo buscando beneficiar-se do anonimato para roubar, pilhar e destruir impunemente.

Pelas razões acima expostas, cremos ser necessário colocar um basta a isso, e por tais apresentamos esta proposta, solicitando a aprovação dos ilustres pares.

Sala das Sessões, emde de 2013.

Deputado Junji Abe

## ANEXO G – Projeto de Lei nº 6.500/2013

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei visa a garantir a observância de direitos humanos e a aplicação do princípio da não violência no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

Parágrafo único. A atuação do Poder Público deverá assegurar a proteção da vida, da incolumidade das pessoas e os direitos de livre manifestação do pensamento e de reunião essenciais ao exercício da democracia.

Art. 2º Nas manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse, os agentes do Poder Público devem orientar a sua atuação por meios não violentos.

§ 1º O Poder Público da União e de todas as unidades da federação deverá assegurar a formação continuada de seus agentes, voltada à proteção dos direitos humanos e à solução pacífica dos conflitos.

§ 2º Os agentes armados deverão ser acompanhados sempre, no exercício das atividades sobre que dispõe esta lei, por uma equipe de agentes desarmados e especializados na mediação de conflitos, visando à sua solução pacífica.

Art. 3º Os responsáveis pela atuação dos agentes do Poder Público deverão equipá-los com meios que permitam o exercício de sua legítima defesa, a fim de garantir sua integridade física e reduzir a necessidade do emprego de armas de qualquer espécie.

Art. 4º Não devem ser utilizadas armas de fogo em manifestações e eventos públicos, nem na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

Art. 5º O uso de armas de baixa letalidade somente é aceitável quando comprovadamente necessário para resguardar a integridade física do agente do Poder Público ou de terceiros, ou em situações extremas em que o uso da força é comprovadamente o único meio possível de conter ações violentas.

§ 1º Para os fins desta Lei, armas de baixa letalidade são entendidas como as projetadas especificamente para conter temporariamente pessoas, com baixa probabilidade de causar morte ou lesões corporais permanentes.

§ 2º O porte e uso de quaisquer armas de baixa letalidade somente é admitido mediante autorização expressa do Chefe do Poder Executivo ao qual está subordinada a corporação policial.

§ 3º Não devem ser utilizadas, em nenhuma hipótese, em manifestações e eventos públicos, nem na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse, as seguintes armas:

I-Armas que possam causar lesões corporais graves e até a morte, como de eletrochoque, com munição de borracha, plástico e outras de igual ou maior potencial ofensivo;

II-Bombas de efeito moral e quaisquer outras armas que tenham a função de atingir indiscriminadamente a população, provocando dispersão generalizada;

III-Armas químicas, como gás lacrimogêneo.

§ 4º Não deverão, em nenhuma hipótese, ser utilizadas por agentes do Poder Público armas contra crianças, adolescentes, gestantes, pessoas com deficiência e idosos.

§ 5º Os agentes do Estado não devem dispersar manifestações majoritariamente pacíficas a pretexto de conter ações violentas de pequenos grupos em seu interior. O uso da força deverá ser feito de maneira progressiva, pontual e focada, somente enquanto se fizerem presentes as justificativas previstas no caput.

Art. 6º As atividades exercidas por repórteres, fotógrafos e demais profissionais de comunicação ou quaisquer cidadãos no exercício dessas atividades são essenciais para o efetivo respeito ao direito à liberdade de expressão, no contexto de manifestações e eventos

públicos, bem como na cobertura da execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

§ 1º Os repórteres, fotógrafos e demais profissionais de comunicação, bem como quaisquer cidadãos no exercício dessas atividades, devem gozar de especial proteção em sua atuação, sendo vedado qualquer óbice a ela por parte de agentes do Estado, em especial mediante uso da força.

§ 2º É vedado aos agentes do Estado destruir, danificar ou apreender à força, ainda que temporariamente ou para fins de investigação, os instrumentos utilizados por comunicadores profissionais ou amadores, tais quais câmeras e celulares, ou os materiais produzidos por eles.

Art. 7º Os agentes da segurança pública deverão garantir a livre atuação e manter diálogo permanente com todos os Observadores dos Direitos Humanos durante o exercício das atividades sobre que dispõe esta lei, visando à mediação e solução pacífica dos conflitos e, no caso da necessidade de uso da força, sua conformidade com os direitos humanos.

§ 1º São considerados Observadores dos Direitos Humanos, para fins desta lei:

I- O Ministério Público da União e dos Estados e do Distrito Federal;

II- A Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal;

III-A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

IV-A Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações internacionais de que o Brasil faz parte;

V- Universidades;

VI-Entidades da sociedade civil de defesa dos direitos humanos;

VII-Observadores voluntários informalmente organizados para exercer a função de Observadores dos Direitos Humanos, e que se identifiquem como tal.

§ 2º Todos os Observadores dos Direitos Humanos devem gozar de especial proteção no exercício de suas atividades, sendo vedado qualquer óbice à sua atuação por parte de agentes do Estado, em especial mediante uso da força.

Art. 8º Os profissionais de saúde que estejam prestando serviços de primeiros-socorros, ou em plantão para prestá-los, devem gozar de especial proteção no exercício de suas atividades, sendo vedado qualquer óbice à sua atuação por parte de agentes do Estado, em especial mediante uso da força.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

### **JUSTIFICAÇÃO**

Não se pode tolerar, no aniversário de vinte e cinco anos da “Constituição Cidadã”, que a segurança pública no Brasil permaneça orientada pela “doutrina da segurança nacional” da ditadura civil-militar de 1964-85. A notoriamente violenta repressão policial às recentes manifestações multitudinárias por todo o Brasil mostra, mais uma vez, o quanto é urgente e necessário superar o paradigma militarista que tem prevalecido na formação e orientação ou legitimação política à atuação das polícias.

Esse paradigma tem como pedra angular a arraigada premissa – inconstitucional e antidemocrática – de que o cidadão portador de determinadas identidades (em especial o jovem negro, o “favelado”, o imigrante, o manifestante) é inimigo a ser controlado e até mesmo combatido, e não sujeito portador de direitos que devem ser garantidos.

Considerando esse cenário e a necessidade de sua superação, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) aprovou, no dia 18 de junho, Resolução com recomendações “para garantia de direitos humanos e aplicação do princípio da não violência no contexto das manifestações e eventos públicos, bem como na execução dos mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse”.

Este projeto de lei toma a Resolução do CDDPH, *ipsis litteris* em grande medida, como sua base principal. Pensamos que tais normas devem se tornar lei, para superar o status de “recomendações” e adquirir força cogente, imperativa, ante sua importância social e o fato de se ampararem no sistema constitucional e internacional de proteção aos direitos humanos, tal como se lê nos Considerandos que embasam a Resolução do Conselho.

Incorporamos ao texto deste projeto de lei, pois, recomendações do CDDPH como as seguintes:

1. Proibição do uso de armas de fogo no contexto das atividades que são objeto desta norma. Não podemos admitir a repetição de cenas como as que tiveram lugar no Rio de Janeiro, no dia 17 de junho, quando a Polícia Militar atirou – supostamente para o alto – com fuzis e revólveres, para dispersar multidão de cerca de 100 mil pessoas que protestava (segundo balanço da PM). Narra a Agência Brasil, em matéria do dia 18 de junho, que, como consequência da atuação da PM: “José Mauro Valente, baleado no tórax, foi submetido a uma cirurgia e seu estado de saúde é estável; Leandro Zalombinho foi atingido por um tiro na coxa esquerda e também tem situação estável”.

1.1 Inserimos no texto, ainda, a proibição, nos contextos a que diz respeito o PL, do uso de armas de eletrochoque; armas de munição de borracha; bombas de efeito moral; e gás lacrimogêneo e outras armas químicas.

Já tramita, nesta Casa, Projeto de Lei que visa a proibir o uso de arma de eletrochoque em seres humanos, em todo o Território Nacional (PL 3599/2012, de autoria do Dep. Onofre Santo Agostini – PSD/SC). Na justificativa do projeto, o autor registra que no dia 18 de março de 2012, estudante brasileiro foi morto na Austrália após receber choques com a arma; no dia 26 de abril, mais um cidadão faleceu em Florianópolis após ser atingido por um tiro de “Taser” da polícia local. Ainda segundo a justificativa do projeto, a Anistia Internacional registra que, entre 2001 e o início de 2012, mais de 500 pessoas morreram nos Estados Unidos em consequência do uso desse tipo de armamento.

Apoiamos esse importante projeto. Porém, ante as dificuldades para sua aprovação (pela qual seguiremos lutando), propomos a proibição das armas de eletrochoque, ao menos, nos contextos que aqui se busca normatizar.

Registramos, ainda, que o Comitê de Combate à Tortura da ONU solicitou ao governo de Portugal a suspensão do emprego de armas de eletrochoque, pois seu uso viola a Convenção contra a Tortura, por gerar dor aguda e provocar danos físicos e psíquicos nas pessoas atingidas, além de poder levar à morte.

Justificativa semelhante embasa a proibição do uso de armas de munição de borracha: são capazes de provocar graves danos à saúde, e até mesmo de gerar morte. Matéria de Ricardo Bonalume Neto, na Folha de São Paulo, é clara a esse respeito: “Artigos em revistas médicas de vários países, baseados em experiências em todo o mundo, deixam claro: as ‘balas de borracha’ são na verdade armas ‘menos letais’, em vez de ‘não letais’. De acordo com o

jornalista, 55 mil balas foram disparadas pelos britânicos durante conflitos na Irlanda do Norte, com os seguintes danos registrados: a cada 16 mil disparos, uma pessoa morreu; a cada 800 disparos, gerou-se um ferimento sério; e a cada 1.900, um disparo gerou lesões incapacitantes. Já em Israel, foram mais de 20 mortos por efeito de balas desse gênero, de 1987 a 1993. Ainda de acordo com a matéria balas de borracha podem cegar ou, pior ainda, perfurar o globo ocular, perfurar o cérebro e causar concussões cerebrais ou até mesmo a morte<sup>5</sup>.

A Agência Brasil noticiou, em matéria do dia 20 de junho deste ano, que, em consequência da repressão policial à manifestação nas proximidades do Congresso Nacional, diversas pessoas ficaram feridas, tendo sido registrados pelo Samu (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) três casos de extrema gravidade, entre eles o seguinte:

“Em mais um caso grave, uma pessoa apresentava traumatismo craniano. Os médicos do Samu localizaram uma bala de borracha presa no crânio. Ela foi levada para um hospital a fim de passar por uma cirurgia para a retirada do projétil. Também teve que ser transferido para um hospital, devido à gravidade do ferimento, um manifestante com um corte na perna. Ele estava com hemorragia intensa. De acordo com o Samu, esses casos foram registrados antes da tentativa de invasão do Palácio do Itamaraty.”

Jorsevaldo Queiros, soldado da PM da Bahia, registra os graves danos causados por disparo de bala de borracha contra ele:

“No mês passado, durante a greve da PM em Salvador, levei um tiro de bala de borracha na cara. O soldado do Exército que disparou estava a 2 metros de mim. A força da pancada me jogou no chão, de onde levantei humilhado e com o rosto inchado, esfolado. A dor, que não é imediata, beira o insuportável nas horas seguintes. Ainda tomo analgésicos e não consigo abrir a boca completamente. Com dificuldade para comer, perdi 10 quilos em vinte dias. Criou-se um edema no local, um caroço duro e grande. O médico pediu uma tomografia para avaliar a gravidade da lesão. Disse que vou precisar de uma cirurgia.”

Milton Steinman, diretor da Unidade de Urgência e Emergência do Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo, relata sua experiência de observação profissional dos danos causados por esse armamento:

“Já vi até fratura de tíbia, um de nossos ossos mais duros, causada por impacto de projétil de borracha. Essas balas são especialmente perigosas se atingirem o peito, onde as camadas de músculo e gordura são finas. O mais comum é que quebrem costelas. Mais raros, mas acontecem, são hemorragias e pneumotórax (o acúmulo de ar entre o pulmão e uma membrana que reveste internamente a parede do tórax) causados pelo impacto.”

A matéria de Christian Carvalho Cruz no Estado de São Paulo registra, ainda:

“Num artigo de 2009 publicado no *World Journal of Emergency Surgery*, o cirurgião brasileiro João Rezende Neto, do Centro de Trauma do Hospital Risoleta Tolentino Neves, em Belo Horizonte, descreveu um caso em que a amarelinha, de 19 gramas, 6,5 centímetros de comprimento por 2,5 de diâmetro, penetrou inteiramente no peito de um rapaz de 24 anos. Foi extraída por cirurgia. Na Irlanda do Norte, o berço da bala de borracha por assim dizer, 17 pessoas morreram atingidas por ela entre 1970 e 2005. Na *Nature*, um artigo de 2003 analisa ferimentos nos olhos provocados por balas de borracha no conflito palestino-israelense. A conclusão dos autores é a seguinte: ‘Balas de borracha é um termo enganoso. Elas podem causar grande variedade de lesões oculares. Fraturas orbitais são comuns. Os tecidos da órbita são facilmente penetrados. Se o globo ocular é atingido, ele raramente é recuperável’.”

Na Espanha, 21 prefeituras assinaram moção de censura ao uso dessas armas, e se declararam “Municípios livres de balas de borracha”.

No que tange à restrição do porte e uso de armas pelos agentes do Estado no contexto das atividades sobre que se busca legislar aqui, o projeto ora apresentado proíbe também o emprego de bombas ditas de “efeito moral”.

Os estilhaços das referidas bombas têm causado graves lesões a manifestantes. Registre-se, por exemplo, o caso do repórter fotográfico Marcos Michelin, do jornal Estado de Minas, que testemunhou, no dia 27 de junho, ter sentido “dor forte e queimação por causa dos estilhaços da bomba [de gás arremessada pela PM] que entraram na minha coxa esquerda”. No Rio de Janeiro, Hamilton Moraes, professor da rede estadual de ensino, protestava pacificamente quando foi ferido no olho por estilhaços de bomba de gás. Em Teresina, registrou-se dano ainda pior, no início de 2012: o estudante Hudson Silva Teixeira, que participava de protesto contra o aumento da tarifa do transporte coletivo, teve um olho gravemente afetado (foi diagnosticado com cegueira temporária) por estilhaços de uma bomba “de efeito moral” que teria sido arremessada pela tropa de choque da PM.

Além disso, bombas não são armas adequadas para controlar eventuais abusos no interior de manifestações predominantemente pacíficas, pois elas terminam por dispersar amplos setores da manifestação em seu conjunto – além de não se poder evitar que atinja, descontroladamente, crianças e adolescentes, gestantes, idosos e deficientes. Registre-se que um bebê de cinco dias morreu no Bahrein no final de 2011, vítima de bombas de gás lacrimogêneo de fabricação brasileira atiradas contra manifestantes.

Por último, no que diz respeito à proibição de armamentos, também se propõe a vedação ao uso de gás lacrimogêneo e outras armas químicas, nos contextos normatizados por este projeto.

O gás lacrimogêneo pode ser gravemente lesivo à saúde, e até mesmo letal. De acordo com a Revista Galileu, citando informações do Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos:

“Quando uma pessoa é exposta ao gás CS [liberado pela bomba de gás lacrimogêneo], o nariz libera coriza, a boca e os olhos sofrem irritação, a pessoa baba, sente náuseas, tosse e asfixia. Porém, uma exposição prolongada de cerca de uma hora pode causar lesões na córnea, cegueira, queimaduras avançadas na garganta e nos pulmões e asfixia completa.”

A matéria registra, ainda:

“Um número considerável de mortes relacionadas a bombas de gás lacrimogêneo já foi registrado. Uma mulher de 36 anos morreu por insuficiência respiratória e parada cardíaca durante um protesto na Palestina, em 2012. No Bahrein, 36 mortes foram catalogadas (inclusive a de um garoto de 14 anos) pelo organização internacional Physicians for Human Rights, que ao lado da Facing Tear Gas e da Anistia Internacional são as maiores ONGs à frente do confronto contra a bomba de gás, para a qual defendem o enquadramento como arma química.”

No dia 21 de junho deste ano, Cleonice Oliveira de Moraes, de 51 anos, funcionária da Prefeitura de Belém, faleceu após ter sofrido parada cardiorrespiratória, em decorrência de ter inalado gás lacrimogêneo e spray de pimenta utilizados pela PM para dispersar manifestação. Cleonice estava no exercício de seu trabalho de gari durante o protesto contra o preço da tarifa de transporte coletivo da cidade. Passou mal, foi socorrida, mas não resistiu.

Leia-se, em matéria do Portal Terra, sobre outra arma química, o spray de pimenta:

“Considerado método de tortura pela Anistia Internacional, o spray de pimenta causa dor, ardência e irritação nos olhos e, em alguns casos, cegueira temporária. Estudos apontam que o gás também pode causar a morte de pessoas com asma, que tenham utilizado alguns tipos de drogas ou que sejam submetidas à asfixia. (...) Apenas nos Estados Unidos, cerca de 70 mortes já foram associadas ao uso do spray de pimenta, de acordo com um relatório do Departamento de Justiça.”

Ademais, o gás lacrimogêneo e o spray de pimenta são designados como armas químicas pela Convenção sobre Armas Químicas (art. 1º), que bane o seu uso em guerras – v. sítio web: <http://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/about-the-convention/>.

Enfim, o uso dessas armas nesses contextos viola o direito constitucional e democrático de livre associação e manifestação de pensamento. Assim o assinalou a Defensoria Pública do DF, em Ação Civil Pública que pedia a proibição do uso de balas de borracha, armas de choque e bombas de efeito moral por parte do Estado como forma de debelar manifestações populares democráticas, que podem ser politicamente indesejadas pelas autoridades responsáveis.

Assinale-se que a proibição dos armamentos supracitados não desconsidera a necessidade – prevista no projeto – de as forças de segurança pública contarem com meios e treinamento para se protegerem e fazerem cessar atos de violência. Dispõem, no entanto, de diversos outros meios para tanto, de modo menos lesivo à integridade física e emocional dos supostos agressores e sem violar direitos fundamentais garantidos à população e exercidos por multidões de manifestantes pacíficos que ecoam, inteiramente desarmados, o marcante grito: “SEM VIOLÊNCIA!”.

2. O PL estabelece o dever dos agentes do Estado garantirem a atuação dos profissionais da comunicação nos contextos a que diz respeito o PL, e de não criarem quaisquer óbices a ela, em especial mediante uso da força – conforme aconteceu, infelizmente, em várias manifestações recentes. Veja-se, por exemplo, esta foto, que registra PM atacando cinegrafista durante manifestação em São Paulo, no dia 13 de junho:

Diversos relatos atestam que a imagem da foto não foi fato isolado: a PM teria tratado cinegrafistas e fotógrafos com violência nesse e em outros dias, como se inimigos fossem. Além da matéria já citada do portal UOL, veja-se ainda, sem prejuízo de outras fontes:

- Portal UOL: “Vídeo mostra PMs agredindo e prendendo jornalista em protesto contra tarifa de transporte em SP” (sobre o protesto do dia 11); “Repórter da TV Folha é atingida no olho por bala de borracha durante protesto em SP”

-Folha de São Paulo: “Em protesto, sete repórteres da Folha são atingidos; 2 levam tiro no rosto”; “Vídeo mostra fotógrafo da Folha após ser ferido em protesto; veja”.

-Estado de São Paulo: “Fotógrafo do ‘Estado’ foi atropelado pela polícia”.

-CartaCapital: “Repórter de CartaCapital é detido por portar vinagre”.

-Portal Terra: “SP: fotógrafo do Terra é preso durante cobertura de protesto”; “Repórter do Terra é agredido pela PM em protesto em SP”; “Repórteres da Folha levam tiros de borracha no rosto em protesto”; “PM inicia confronto, ataca imprensa e faz de SP palco de guerra”; “SP: fotógrafo do Estado de S. Paulo é atropelado por viatura em protesto”.

-Portal Pragmatismo Político: “Vídeo flagra espancamento de jornalista pela PM em manifestação”; “O depoimento de Giuliana Vallone, jornalista atingida no olho pela PM”.

Vejam-se, ainda, estes vídeos, que mostram ataques da PM a profissionais da imprensa, no mesmo dia 13 de junho: [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=043RmwFwero](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=043RmwFwero) e [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=TvtmaL3rSLI](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=TvtmaL3rSLI).

Em síntese, veja-se o saldo da autoritária e violenta atuação da PM de São Paulo no dia 13 de junho, contabilizadas agressões e arbitrariedades apenas contra jornalistas:

“De acordo com o Sindicato [dos Jornalistas], foram presos “arbitrariamente” o repórter Piero Locatelli, de Carta Capital, e Fernando Borges, do Terra. Ainda de acordo com o sindicato, 12 jornalistas foram vítimas de violência policial, mas “o número de vítimas, certamente, deve ser bem maior”.

Segundo levantamento, sofreram violência Vagner Magalhães, do Terra, Fernando Mellis, do R7, Gisele Brito, da Rede Brasil Atual, Leandro Moraes, do UOL, e Fabio Braga, Marlene Bergamo, Félix Lima, Ana Krepp, Rodrigo Machado e Giuliana Vallone, da Folha de S. Paulo, além de Henrique Beirange e André Américo, do jornal Metro.

Apesar de não ter sido citado, o fotógrafo Sérgio Silva, da agência Futura Press, foi atingido no olho esquerdo por um tiro de bala de borracha disparado pela Polícia Militar.

2.1 Considerando que têm o direito e a prerrogativa de contribuir para o direito à comunicação não apenas os profissionais da imprensa, mas também cidadãos que fazem seus registros de forma amadora, também inserimos no projeto de lei o dever dos agentes do Estado protegerem a atuação dessas pessoas, e não criarem óbices a ela. Está fora de dúvidas a fundamental importância dessa garantia, sobretudo considerando a importância central das redes sociais e da autocomunicação de massas (conceito do sociólogo espanhol Manuel Castells) para a realização do direito humano à comunicação.

2.2 Acrescentamos, ainda, o dever dos agentes do Estado garantirem a livre atuação e manterem diálogo permanente com todos os Observadores dos Direitos Humanos durante o exercício de suas atividades. No Estado Democrático de Direito, a atuação dos agentes do Estado, e em especial daqueles que portam armas, deve ser controlada tanto por agentes de outros órgãos do Estado, como pela sociedade. Por isso, o PL define como Observadores dos Direitos Humanos diversas entidades, estatais e não estatais, que têm a missão de defender os

direitos humanos, quais sejam: Ministério Público; Defensoria Pública; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações internacionais de que o Brasil faz parte; Universidades; entidades da sociedade civil de defesa dos direitos humanos; e observadores voluntários informalmente organizados para exercer a função de Observadores dos Direitos Humanos, e que se identifiquem como tal.

Ministério Público e Defensoria Pública, além de diversas organizações não governamentais, já têm buscado exercer esse papel em diversos estados do Brasil. A institucionalização trazida no projeto visa a reforçar a necessidade de respeito e proteção à atuação desses profissionais, bem como o dever dos agentes políticos e policiais de dialogarem com eles.

No que diz respeito ao reconhecimento do papel dos “observadores voluntários”, trata-se da aplicação do princípio da segurança comunitária, segundo o qual cabe a toda a sociedade ser agente e fiscal da segurança humana e cidadã. Há importantes experiências nesse sentido em diversos lugares do mundo, em contextos análogos àqueles tratados neste projeto de lei. Cita-se, por exemplo, a experiência dos Observadores dos Direitos Humanos do Chile, relatada em matéria do jornal *The New York Times* reproduzida em português em diversos veículos brasileiros.

2.3 Ainda no que diz respeito à garantia de proteção especial a determinados grupos, o projeto garante que não devem ser criados óbices à atuação de profissionais de saúde que estejam prestando serviços de primeiros-socorros, ou em plantão, em prontidão para fazê-lo. Esse princípio básico até mesmo em guerras foi desrespeitado pela polícia na repressão violenta às recentes manifestações. Veja-se este depoimento dado à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais:

“O depoimento mais contundente foi dado pelo médico e professor universitário Giovano Iannotti, ainda na abertura da reunião. Ele, juntamente com a mulher, que também é médica, outros colegas de profissão e ainda estudantes do curso de Medicina, atuou como voluntário nos protestos de sábado (22). Ao tentar socorrer um rapaz com ferimentos graves que teria despencado de um viaduto na Avenida Antônio Carlos, ele diz ter sido impedido pelos militares,

mesmo com todos os voluntários claramente identificados por jalecos brancos.

Até mesmo o posto improvisado de socorro montado na Avenida Abraão Caram foi, segundo ele, alvo das balas de borracha e do gás lacrimogênio, alguns dos disparos originados inclusive do interior dos campus da UFMG. Em desespero, o médico diz ter sido abordado por um homem mascarado que estava em meio aos manifestantes e se identificou como policial. Esse mesmo indivíduo teria se prontificado a negociar um “cessar-fogo”, que permitiu o transporte do ferido até a área cercada pela PM.

‘Tão logo entrei na área isolada, as hostilidades recomeçaram. E lá um oficial da PM não permitiu que eu levasse o ferido para uma ambulância posicionada dentro da área isolada pela polícia. Ele disse que o veículo era somente para socorrer policiais feridos e não teve argumento que o fizesse mudar de opinião. Não pude usar nem mesmo os equipamentos que estavam na ambulância, pois esse oficial não deixou’, contou.”

3. O PL reproduz recomendação do CPDDH que proíbe agentes do Estado de utilizarem armas, nos contextos previstos no PL, contra crianças, adolescentes, gestantes, pessoas com deficiência e idosos, pois são grupos em situação de maior vulnerabilidade à violência, ante suas condições físicas e psíquicas.

4. O PL, tal como a Resolução do CPDDH, também diz respeito à execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse por compreender que também nesses contextos devem prevalecer os princípios da solução pacífica dos conflitos, da não-violência, uso da força como último recurso e de modo progressivo, da especial proteção aos grupos vulneráveis, da garantia do direito à comunicação e dos demais direitos humanos. Não se pode admitir a repetição de cenas grotescas de violência e desrespeito aos direitos humanos como, por exemplo, a da operação de reintegração de posse contra a comunidade do Pinheirinho, em São José dos Campos (SP). As famílias em estado de necessidade e os movimentos mediante os quais elas se organizam merecem respeito, diálogo e ação garantidora de direitos por parte do Estado, e não violência policial.

Assinala-se que outros países já têm avançado nessa direção, a única compatível com a realização do Estado Democrático de Direito. É o caso, por exemplo, da Argentina, conforme matéria de Chico Otavio e Cleide Carvalho no jornal O Globo:

“Na Argentina, desde que os Kirchner chegaram ao poder, nos últimos dez anos, a política da Casa Rosada é proibir, seja qual for a dimensão dos protestos, qualquer tipo de ação policial violenta destinada a impedir piquetes ou passeatas, no estilo dos já tradicionais “panelaços”.

O governo Kirchner permitiu até mesmo o bloqueio durante mais de dois anos da ponte que une as cidades de Gualegaychú, na Argentina, e Fray Bentos, no Uruguay, ocupada por argentinos que estavam protestando pela construção de uma fábrica de celulose no país vizinho. O bloqueio afetou fortemente o turismo entre os dois países, mas o Executivo se manteve firme em sua decisão de não reprimir.”

5. Destaco, por fim, que submeti proposta preliminar deste Projeto de Lei a uma Consulta Pública Digital, em julho. Mais de cem comentários foram feitos. Todos foram lidos e analisados, e o debate contribuiu para aperfeiçoar o texto proposto, além de ter sido fonte de várias ideias que devemos transformar em novas proposições legislativas.

Diante do exposto, solicito o necessário apoio na aprovação desta matéria.

Sala das Sessões, em 3 de outubro de 2013.

Deputado CHICO ALENCAR

## ANEXO H – Projeto de Lei nº 6.532/2013

Esta Lei dispõe sobre o exercício do direito à realização de reuniões públicas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o exercício do direito à realização de reuniões públicas.

Art. 2º O direito à realização de reuniões públicas para manifestação de pensamento será exercido de acordo com o seguinte:

§ 1º É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

§ 2º É proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto com o propósito de impedir a identificação.

Art. 3º O direito à reunião pública para manifestação de pensamento pressupõe que os participantes:

I – ajam pacificamente;

II – não portem ou usem quaisquer armas;

III – se reúnam em local aberto quando a quantidade de pessoas for superior a mil manifestantes;

IV – não usem máscaras, pinturas ou de quaisquer peças que cubram o rosto ou dificultem sua identificação.

§ 1º Os responsáveis pela convocação da manifestação devem avisar previamente à autoridade competente.

§ 2º Incluem-se entre as armas mencionadas no inciso II do caput as de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos e similares.

§ 3º A vedação de que trata o inciso IV do caput deste artigo não se aplica às manifestações culturais estabelecidas nos calendários oficiais dos entes federados.

§ 4º Para os efeitos do previsto no inciso V do caput, considera-se comunicada a autoridade competente quando a convocação para a manifestação de pensamento ocorrer através da rede mundial de computadores e com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas.

Art. 4º Os órgãos de segurança pública somente 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 competente;

II – das pessoas;

III – do patrimônio público;

IV – do patrimônio privado.

Art. 5º A autoridade policial poderá determinar que a máscara, pintura ou qualquer cobertura do rosto que impeça a identificação seja retirada.

Parágrafo único. A desobediência ao previsto no caput caracteriza o previsto no art. 330 do Decreto-lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O projeto que apresentamos tem por finalidade regulamentar o direito de reunião para expressão do livre pensamento. As recentes manifestações populares mostraram uma face pujante e ativa do povo brasileiro. Por outro lado, mostraram também que existem pessoas oportunistas e baderneiros que se aproveitam da boa fé dos manifestantes pacíficos para cometerem toda sorte de delitos e enfrentarem as forças de segurança pública.

Nossa proposta vem ao encontro da necessária regulação da realização desses encontros e, principalmente, estabelecer normas que facilitem a realização das manifestações e também o trabalho de segurança, que é dever do Estado.

Para tanto, nossa proposta determina que as pessoas participem:

a) pacificamente;

b) sem armas de qualquer natureza;

c) sem o uso de máscaras, pinturas ou de quaisquer peças que cubram o rosto ou dificultem sua identificação.

Tomamos o cuidado de prever os deveres das forças de segurança pública como o de não intervir na realização das manifestações e de proteger os patrimônios público e privado.

Na certeza de que a nossa iniciativa se constitui em aperfeiçoamento oportuno e relevante para o ordenamento jurídico federal, esperamos poder contar com o valioso apoio dos nobres Pares em favor de sua aprovação nesta Casa.

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado ELIENE LIMA

## ANEXO I – Projeto de Lei nº 6.614/2013

Esta Lei proíbe a utilização de máscaras, capacete de motociclista ou cobertura que impeça a identificação da pessoa durante manifestações públicas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei proíbe a utilização de máscaras, capacete de motociclista ou cobertura que impeça a identificação da pessoa durante manifestações públicas.

Art. 2º O Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 19-A:

“Art. 19-A. Utilizar máscara, capacete de motociclista ou cobertura que impeça a identificação da pessoa durante manifestações públicas.

Pena – prisão de quinze dias a seis meses e multa de 100 a 300 dias-multa.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O projeto que apresentamos tem por finalidade estabelecer a proibição da utilização de máscaras, capacetes de motocicleta ou qualquer tipo de cobertura que impeça a identificação do seu usuário quando a pessoa participar de manifestações públicas.

Muitos problemas têm ocorrido durante a realização de manifestações como os confrontos com a polícia, por exemplo. Uma boa parte desses confrontos têm sido provocados por pessoas que cobrem o rosto com a finalidade de ocultar a sua identidade. Nossa proposta estabelece uma nova contravenção penal que pune a utilização de qualquer tipo de cobertura que oculte a identidade da pessoa durante esses eventos públicos.

Não somos ingênuos a ponto de acreditarmos que alguém que está disposto a tumultuar uma manifestação legítima será intimidado por uma breve pena sobre a utilização de máscaras

ou capacetes. Nossa principal intenção é respaldar as forças de segurança pública para exigirem a retirada da cobertura.

Preferimos acrescentar um artigo à Lei de Contravenções Penais, pois nos parece a solução mais equilibrada e proporcional para coibir a ocultação do rosto de uma pessoa.

Na certeza de que a nossa iniciativa se constitui em aperfeiçoamento oportuno e relevante para o ordenamento jurídico federal, esperamos poder contar com o valioso apoio dos nobres Pares em favor de sua aprovação nesta Casa.

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado COSTA FERREIRA

## ANEXO J – Projeto de Lei nº 7.101/2014

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 Congresso Nacional decreta:

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

“Art. 132. ....

§ 1º Também incorre neste crime quem, em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados, transportar, trazer consigo, ou fizer uso de fogos de artifício classificados nas classes C e D de que trata o Decreto-lei nº 4.238, de 8 de abril de 1942, se o fato não constitui crime mais grave.

.....” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

A sociedade brasileira considera legítimo o direito de manifestação, inclusive durante eventos em vias públicas, o que vem se tornando cada vez mais comum, dado o caráter democrático das mesmas.

Porém, necessitamos urgente de criar regras; as quais contribuiria muito para evitar acontecimentos como o episódio que levou a morte do cinegrafista Santiago Ilídio Andrade, da TV Bandeirantes, nesta segunda-feira (10).

Entretanto, não se pode abrir mão de responsabilizar aqueles que, sem nenhuma preocupação com o próximo, excedendo o direito legítimo de manifestação, coloca a vida e a

integridade física de outrem em risco ao transportar, trazer consigo, ou ao fazer uso de fogos de artifício os quais, no mais das vezes, são utilizados como verdadeiras armas brancas em prejuízo não apenas dos demais cidadãos, como também do próprio direito de manifestação.

Por essa razão, estamos apresentando o presente projeto de lei, para o qual esperamos o apoio de nossos nobres pares.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Deputado SANDRO MABEL

## ANEXO K – Projeto de Lei nº 7.134/2014

Regulamenta o art. 5º, 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o exercício do direito à livre manifestação do pensamento, vedado o anonimato, nos termos do art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.

Art. 2º É vedado o anonimato no exercício do direito à livre manifestação do pensamento, em reuniões públicas.

§ 1º. É proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do manifestante com o propósito de impedir-lhe a identificação.

§ 2º. A autoridade pública tomará 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.

Art. 3º O direito constitucional à livre manifestação do pensamento, em reuniões públicas, será exercido:

I - pacificamente;

II - sem o porte ou uso de armas;

III - em locais abertos;

IV - sem o uso de máscaras e/ou peças que cubram o rosto do manifestante 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, fogos de artifício, artefatos explosivos, pedras, bastões, tacos e similares.

§ 2º. Para os fins do inciso V do caput, a comunicação de reunião pública deverá ser feita à delegacia em cuja circunscrição se realize e/ou tenha início a manifestação.

Art. 4º As autoridades responsáveis pela segurança pública intervirão em reunião pública para garantir o cumprimento das exigências do art. 3º, e para a defesa:

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

II - dos cidadãos;

III - do patrimônio público;

IV - do patrimônio privado.

Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às máscaras e outros adereços utilizados como parte da indumentária em eventos culturais, festivos e tradicionais.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A vedação do anonimato em reuniões públicas em que se exercite o direito à livre manifestação do pensamento, abrigado pelo art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, permanece sem regulamentação em lei federal.

Venho falando e divulgando desde 2011 que o manifestante bem intencionado não deve usar máscaras nas reuniões e movimentações públicas.

O mal intencionado, baderneiro tira o direito dos manifestantes de boa fé, pacífico, desviando o foco dos manifestantes que participam de maneira ordeira, lembrando que vem se repetindo, transmitindo insegurança para os manifestantes e a população em geral, bem como intranquilidade das autoridades.

Os trágicos eventos que resultaram na morte, em 10 de fevereiro de 2014, do repórter cinematográfico Santiago Ilídio de Andrade, ao cobrir manifestação na Central do Brasil, no

Rio de Janeiro, atingido por rojão acendido por um mascarado, demonstram a necessidade e urgência dessa medida legal.

A abordagem e a identificação de pessoas mascaradas nos protestos já foram autorizadas pela justiça, no Rio de Janeiro, ainda em 2013, após o ciclo de manifestações iniciado em junho daquele ano.

Essa iniciativa tem por objetivo facilitar a identificação de baderneiros e vândalos, que vem diminuindo a qualidade das manifestações democráticas, impedindo que se ouçam os apelos das pessoas bem intencionadas.

Vê-se que uma minoria é capaz de prejudicar a sadia manifestação do pensamento da grande maioria. Por essa razão, e para evitar que aconteçam outros trágicos acontecimentos em protestos e manifestações, apresentamos o presente projeto de lei, e contamos com o apoio de nossos ilustres pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Deputado EDINHO BEZ

## ANEXO L – Projeto de Lei nº 7.157/2014

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 Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º - Esta Lei visa garantir o livre exercício do direito constitucional de reunião pública de caráter reivindicatório ou de manifestação de pensamento, realizada de forma pacífica e sem a utilização de armas de qualquer espécie, em locais abertos ao público e independentemente de autorização, desde que não realizada de forma a frustrar outra reunião convocada anteriormente para o mesmo horário e local, e condicionada a previa informação das autoridades competentes.

Art. 2º - É proibida a utilização, nas reuniões públicas de caráter reivindicatório ou de manifestação de pensamento, de máscara ou qualquer outra forma de ocultação do rosto do manifestante, com o propósito de impedir-lhe a identificação.

Art. 3º - A inobservância do disposto no artigo anterior sujeitará o infrator à abordagem com busca pessoal, apreensão da máscara ou retirada da forma utilizada para ocultação do rosto, identificação de seu usuário por agente da força pública ou, em caso de resistência, prisão e condução perante a autoridade judiciária.

Parágrafo único: Qualquer do povo, em caso de flagrante delito, poderá realizar a prisão e condução do infrator perante a autoridade policial, na forma prevista pela legislação processual penal, utilizando-se dos meios necessários e proporcionais à sua contenção, em caso de resistência.

### JUSTIFICATIVA

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 5º, inciso XVI, assegura a liberdade de realização de reunião pública de caráter reivindicatório ou de manifestação de pensamento, desde que realizada de forma pacífica, sem a utilização de

armas, e independentemente de autorização, desde que não realizada de forma a frustrar outra reunião convocada anteriormente para o mesmo horário e local; condicionada a previa informação às autoridades competentes.

As manifestações públicas experimentadas desde as chamadas “jornadas de junho”, ocorridas em 2013, e que continuam se reproduzindo, em maior ou menor dimensão, em diferentes pontos do país; legítimas enquanto exercício do direito constitucionalmente previsto de livre expressão dos anseios da cidadania, tem ensejado comportamentos que carecem de uma adequada disciplina legal, a bem de salvaguardar o próprio exercício do direito.

À livre reunião de cidadãos e cidadãs que buscam manifestar publicamente sua inconformidade com a condução das políticas públicas, veem-se associado grupos e indivíduos de características nitidamente criminosas que, utilizando-se do subterfúgio de ocultarem suas identidades mediante a utilização de máscaras e outros recursos, visando assegurar sua impunidade, passaram a cometer toda sorte de delitos, em especial agressões a outros cidadãos, manifestantes ou não, e aos integrantes das forças de segurança, além de ataques e depredações do patrimônio público e privado.

A presente proposição busca, então, ao mesmo tempo em que assegura o exercício de direito constitucionalmente previsto, evitar que a utilização do expediente de ocultação da identidade acabe por incentivar a ação de vândalos e criminosos que acabam, com seus atos violentos, afastando das ruas os cidadãos que buscam de forma pacífica, ordeira e democrática, demonstrar suas insatisfações e exigir providências das autoridades.

A proposta, legítima em razão da competência privativa da União para legislar sobre matéria penal, conforme disposto pelo artigo 22, inciso I, da Constituição da República, dá tanto à autoridade pública a possibilidade de abordagem com busca pessoal, apreensão da máscara ou retirada da forma utilizada para ocultação do rosto, e ainda a identificação do usuário destes instrumentos, ou mesmo prisão, quando ocorrer resistência; como também ao cidadão comum, a prerrogativa de conduzir o infrator, por flagrante delito, perante a autoridade policial para que esta adote as providências cabíveis, na forma já prevista pelo artigo 301 do Decreto-Lei nº 3.689/41 (Código de Processo Penal), podendo utilizar-se dos meios necessários e proporcionais para a sua contenção, quando for oferecida resistência.

Ante o exposto, sendo relevante e meritória a presente proposição, contamos com o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 2014.

DEPUTADO ONYX LORENZONI

DEMOCRATAS/RS

## ANEXO M – Projeto de Lei nº 7.158/2014

Trata do direito de reunião, disposto no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O direito à reunião pública será regulamentado nos termos desta Lei.

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

Art. 3º O direito à reunião pública será exercido:

I - pacificamente;

II - sem o porte ou uso de quaisquer armas; tais como de fogo, brancas, pedras, rojões, bastões, tacos entre outros;

III - em locais abertos;

IV - sem o uso de máscaras ou outras peças que cubram o rosto do cidadão ou dificultem sua identificação;

V - mediante prévio aviso à autoridade pública.

§ 1º A vedação de que trata o inciso IV do caput deste artigo não se aplica às manifestações culturais

§ 3º Para os fins do inciso V do caput, a comunicação deverá ser feita, por qualquer meio eficaz, à Secretaria de Justiça, Segurança Pública ou à delegacia em cuja circunscrição se realize ou, pelo menos, inicie a reunião pública para manifestação de pensamento.

§ 4º Considera-se comunicada a autoridade 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 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Em diversas democracias do mundo ocidental o direito constitucional à reunião pública não impede regulamentações quanto ao modo, ao local e ao horário em que estas manifestações ocorrerão. Entende a Suprema Corte Americana, por exemplo, que não há

inconstitucionalidade se a regulamentação for neutra quanto ao conteúdo do que é expressado e proporcional. Não pode o Poder Público, a título de conformação, praticar qualquer ato abusivo. Deve apenas conciliar o exercício do direito de manifestação com outros valores, tais como a segurança pública e o direito de ir e vir do restante da população.

Nos últimos meses, o Brasil presenciou grandes manifestações em diferentes cidades brasileiras, as quais, em sua grande maioria, foram realizadas de maneira pacífica e evidenciaram a saúde e o vigor de nossa democracia. No entanto, em alguns casos, os protestos descambaram para violência, implicaram ferimentos em agentes de segurança e danos ao patrimônio público. É de conhecimento público, por sua vez, que, há poucos dias, um jornalista foi morto por manifestantes em um protesto na cidade do Rio de Janeiro.

Muitos defendem que proibir o uso de máscaras em protestos é inconstitucional. No entanto, acredito ser ingenuidade pensar que um policial, no meio de uma manifestação conturbada, possa calmamente abordar uma pessoa mascarada para pedir-lhe a identificação civil. A exigência do rosto descoberto, assim, passa a ser medida adequada, necessária e proporcional para afastar o anonimato e conferir um mínimo de segurança às demais pessoas envolvidas no evento.

A exemplificação dos tipos de armas proibidas, por seu turno, nada mais faz do que conferir maior concretude ao disposto no artigo 5º, inciso XVI da própria Constituição.

Ante o exposto, conclamo os pares a aprovar o presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Deputado Inocência Oliveira

## ANEXO N – Projeto de Lei nº 7.188/2014

Dispõe a regulamentação das manifestações e protestos populares, com a punição de quem usar de violência ou cometer atos de vandalismo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regulamentação das manifestações e protestos populares no país, com a punição de quem cometer atos de violência ou vandalismo.

Art. 2º É garantido o direito a realização de manifestações, protestos e atos em locais públicos, desde que seja mantida a ordem, sem uso de violência ou atos de vandalismo.

Art. 3º Fica proibido o porte de armas ou outros instrumentos que possam causar danos a outrem, bem como, o uso de qualquer artefato explosivo, inclusive, sinalizadores pelos manifestantes.

Pena – reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

Parágrafo único. Aplica-se, no que couber, as penalidades da Lei nº. 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

Art. 4º Fica impedido o uso de qualquer outra forma de ocultação da identidade pelos manifestantes.

Pena – detenção, de um a três anos.

Art. 5º A realização de manifestações, protestos ou atos em locais públicos devem ser comunicadas previamente a autoridade policial e de trânsito, em um prazo mínimo de 48 horas; a fim de evitar o conflito com outras reuniões previamente agendadas.

Pena – detenção, de um a três anos.

Art. 6º Acrescente-se o §12 ao art. 129 do Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940:

Art. 129 .....

.....

§ 12 Nos casos previstos neste artigo, a pena será aumentada de um terço se a lesão for praticada durante a realização de manifestações, protestos e atos em locais públicos.

Art. 7º Fica permitido à autoridade policial reprimir as ações violentas com o uso da força, podendo inclusive utilizar balas de borracha como forma de reprimir os manifestantes violentos.

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

### **JUSTIFICATIVA**

O presente Projeto de Lei visa regulamentar o exercício do direito de manifestação em locais públicos no país. O direito de manifestar-se é legítimo e inerente ao processo democrático; inclusive durante eventos em vias públicas.

Contudo, é necessária a criação de regras para a proteção daqueles que desejam manifestar-se pacificamente, além de coibir a atuação de grupos isolados que planejam ações violentas.

Neste sentido, deve-se responsabilizar aqueles que excedem ao legítimo direito de manifestar-se, colocando a vida e a integridade de outrem em risco.

Assim, propomos a inserção de um parágrafo no art. 129 do Código Penal, estabelecendo um aumento de pena de um terço no crime de lesão corporal que for praticado durante a realização de manifestações.

Da mesma forma, se estabeleceu a proibição de porte de armas ou outros instrumentos que possam causar danos a outrem, bem como o uso de qualquer artefato explosivo, inclusive, sinalizadores.

Tais medidas visam evitar que tragédias como a ocorrida com o cinegrafista Santiago Idílio Andrade voltem a se repetir.

Durante as manifestações mais recentes ocorreram inúmeros confrontos com a polícia, uma boa parte desses conflitos são provocados por pessoas que tentam ocultar sua identidade por meio do uso de máscaras ou outros objetos.

Assim, inserimos dispositivo no projeto que visa proibir a utilização de máscaras ou quaisquer objetos que buscam ocultar a identidade dos manifestantes, uma vez que os que se manifestam de forma pacífica não precisam temer a revelação de sua identidade.

Da mesma forma, busca-se legitimar a ação policial com uso da força, nos casos em que for necessário reprimir ações violentas de manifestantes que se destoam dos grupos que saem às ruas em busca de seus direitos.

Por entender que a presente proposição irá beneficiar toda a sociedade, pedimos aos nobres Pares apoio para a aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Deputado Junji Abe

PSD/SP

## ANEXO O – Tabela I – Projetos de Leis e Restrições

Projetos de Lei	Autoria/Partido	Classificação ideológica do Partido	Ementa	Natureza da Regulamentação	Restrições	Situação em 18/11/14
5.964/2013	Rogério Peninha Mendonça – PMDB/SC (16/07/2013)	Centro – Direita	Proíbe a utilização de objeto ou substância que dificulte a identificação do usuário em local público.	Não Penal	Uso de Máscaras ou meio que dificulte identificação	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO)
6.198/2013	Jorge Tadeu Mudalen – DEM/SP (28/08/2013)	Direita	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.	Penal	Uso de Máscaras ou meio que dificulte identificação	Apensado ao PL 5.964/2013
6.277/2013	Jair Bolsonaro – PP/RJ (05/09/2013)	Direita	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. (	Penal	Dano em reuniões/manifestações	Apensado ao PL 6.198/2013 (mesma situação do PL 5.964/2013)

6.307/2013	Eduardo Cunha – PMDB/RJ (10/09/2013)	Centro – Direita	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. (Atribui tratamento diferenciado para o agente que pratica atos de vandalismo em manifestações públicas.)	Penal	Dano em reuniões/manifestações	Apensado ao PL 6.277/2013 (mesma situação do PL 5.964/2013)
6.347/2013	Carlos Sampaio – PSDB/SP (13/09/2013)	Direita	Acrescenta o § 2º ao art. 163, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro. (Aumenta a pena para aqueles que se aproveitam do anonimato proporcionado pelas manifestações para provocar danos ao patrimônio público ou privado.)	Penal	Dano em reuniões/manifestações	Apensado ao PL 6.277/2013 (mesma situação do PL 5.964/2013)
6.461/2013	Junji Abe – PSD/SP (01/10/2013)	Direita	Torna contravenção penal o participar de manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares.	Penal	Uso de Máscaras ou meio que dificulte identificação	Apensado ao PL 6.198/2013 (mesma situação do PL 5.964/2013)
6.500/2013	Chico Alencar – PSOL/RJ (03/10/2013)	Esquerda	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	Não Penal	Nenhuma (Regulamenta a ação estatal e limita o uso da força policial manifestações e em cumprimento de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse)	Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) com Parecer do Relator Dep. Henrique Afonso (PV-AC), pela aprovação e pronto para pauta. Desapensado do PL 5.964/2013 na CSPCCO

			reintegração de posse.			
--	--	--	---------------------------	--	--	--

## ANEXO P – Tabela II – Projetos de Leis e Restrições (Simplificada)

Restrições	Projetos de Lei	Autoria/Partido	Natureza Penal	Natureza Não Penal
Uso de Máscaras ou meio que dificulte identificação (9)	PL 5.964/2013 PL 6.198/2013 PL 6.461/2013 PL 6.532/2013 PL 6.614/2013 PL 7.134/2014 PL 7.157/2014 PL 7.158/2014 PL 7.188/2014	<b>Rogério Mendonça PMDB/SC</b> <b>Jorge Tadeu Mudalen – DEM/SP</b> <b>Junji Abe – PSD/SP</b> <b>Eliene Lima – PSD/MT</b> <b>Costa Ferreira – PSC/MA</b> <b>Edinho Bez – PMDB/SC</b> <b>Onyx Lorenzoni – DEM/RS</b> <b>Inocência Oliveira – PR/PE</b> <b>Junji Abe – PSD/SP</b>	PL 6.198/2013, PL 6.461/2013, PL 6.614/2013 e PL 7.188/14	PL 5.964/2013, PL 6.532/2013, PL 7.134/2014, PL 7.157/2014 e PL 7.158/2014
Aviso Prévio (5)	PL 6.532/2013 PL 7.134/2014 PL 7.157/2014 PL 7.158/2014 PL 7.188/2014	<b>Eliene Lima – PSD/MT</b> <b>Costa Ferreira – PSC/MA</b> <b>Edinho Bez – PMDB/SC</b> <b>Onyx Lorenzoni – DEM/RS</b> <b>Inocência Oliveira – PR/PE</b>	PL 7.188/14	PL 6.532/2013, PL 7.134/2014, PL 7.157/2014 e PL 7.158/2014
Número Mínimo (1)	PL 6.532/2013	<b>Eliene Lima – PSD/MT</b>	–	PL 6.532/2013
Dano em reuniões/manifestações (3)	PL 6.277/2013 PL 6.307/2013 PL 6.347/2013	<b>Jair Bolsonaro – PP/RJ</b> <b>Eduardo Cunha – PMDB/RJ</b> <b>Carlos Sampaio – PSDB/SP</b>	PL 6.277/2013 PL 6.307/2013 PL 6.347/2013	–
Lesões em reuniões/manifestações (1)	PL 7.188/2014	<b>Inocência Oliveira – PR/PE</b>	PL 7.188/2014	–
Porte de armas e artefatos explosivos (1)	PL 7.188/2014	<b>Inocência Oliveira – PR/PE</b>	PL 7.188/2014	–
Porte de fogos de artifício em reuniões/manifestações (1)	PL 7.101/2014	<b>Sandro Mabel – PMDB/GO</b>	PL 7.101/2014	–
Nenhuma (1)	PL 6.500/2013	<b>Chico Alencar – PSOL/RJ</b>	–	PL 6.500/2014

OBS. Todos os projetos de lei, com exceção do PL 6.500/2013, encontram-se apensados PL 5.964/2013, aguardando parecer do Relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados. O PL 6.500/2013 foi desapensado a pedido do seu autor, Dep. Chico Alencar, e se encontra na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) com parecer do Relator, Dep. Henrique Afonso (PV-AC), pela aprovação e pronto para pauta.