

CONSULTORIA JURIDICA
PARECER Nº494

PROJETO DE LEI Nº 11.541

PROCESSO Nº 69.551

De autoria do Vereador **DIRLEI GONÇALVES**, o presente projeto de lei veda escondimento do rosto nos eventos e locais que especifica.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.

É o relatório.

PARECER:

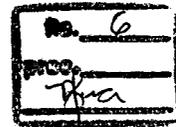
O presente projeto de lei tem como objetivo proibir, em manifestações, locais de acesso público, estabelecimentos comerciais, veículos de transporte de passageiros, que as pessoas escondam seus rostos com a finalidade de impedir sua identificação.

PREAMBULARMENTE:

Inicialmente anotamos que o tema já é disciplinado pelo Estado de São Paulo, através da Lei nº 14.955, de 13 de março de 2013¹, que *proíbe o ingresso ou permanência de pessoas utilizando capacete ou qualquer tipo de cobertura que oculte a face nos estabelecimentos comerciais, públicos ou privados.*

Referida legislação, editada por ente federativo de maior abrangência, estipula multa ao infrator, no importe de R\$ 500,00 (quinhentos reais), dobrada na reincidência (cfe. art. 3º, da lei).

¹ Conforme lei anexa.



Outrossim, há uma relação de continência entre a lei estadual e o presente projeto de lei, ou seja, o tema tratado no projeto está contido na lei estadual. Logo não há que se falar em suplementação de legislação estadual (art. 30, inciso I, da CF) ou reprodução de norma (trata-se de repetição de norma).

Logo o projeto se apresenta como um “*sem sentido lógico*”, na medida que não se presta a modalizar condutas humanas, posto que o tema já é tratado, com maior abrangência, pela lei estadual. Ainda, há que se ponderar que a multiplicação de leis, versando sobre o mesmo tema, contribui para o fenômeno denominado “*hiperinflação legislativa*”² e que dificulta o cumprimento das leis, lato senso, pelos seus destinatários.

Logo estes elementos devem ser sopesados pelos Nobres Vereadores, *juízes do interesse público*, no sentido de encaminhamento do presente projeto de lei.

NO MÉRITO:

No mérito, o tema envolvendo a proibição da utilização de máscaras, mormente em reuniões públicas, é bastante tormentoso.

²“O cidadão brasileiro certamente não pode reclamar que vive num país sem leis. Depois de dezoito anos da promulgação da Constituição Federal (outubro de 1988) constatou-se que foram produzidas no Brasil 3.510.804 novas normas jurídicas. Essa hiperinflação legislativa talvez não encontre, no mundo, parâmetro comparativo similar. No levantamento de 2002 feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (Curitiba) achava-se em vigor no Brasil mais de 28.000 leis e constituições. Cerca de 10.000 eram leis ordinárias. Milhares de medidas provisórias. Da promulgação da Constituição Federal (05.10.88) até 28.02.02 foram editadas (nos três níveis da Federação: Federal, Estadual e Municipal) 1.787.248 normas (incluindo-se emendas constitucionais, leis, medidas provisórias, decretos e normas complementares, etc.). No âmbito federal, até 28.02.02, foram elaboradas: 6 emendas de revisão, 35 emendas constitucionais, 2 leis delegadas, 55 leis complementares, 2.738 leis ordinárias, 653 medidas provisórias, 5.491 medidas reeditadas, 7.181 decretos e 78.422 normas complementares (portarias, instruções, atos normativos, ordens de serviço, etc.) (cf. *O Estado de São Paulo* de 14.04.02, p. A12).” (GOMES, Luiz Flávio. *Hiperinflação legislativa: um mal crônico no Brasil*. Disponível em: <http://www.lfg.com.br>. 11.04. 2014.)



**Da temática envolvendo restrição direito fundamental de associação e expressão.
O "estado da questão".**

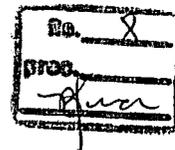
Irene Patrícia Nohara, sobre o tema anotou posicionamento contrário a tal restrição, nos seguintes termos:

"A Constituição tratou da liberdade de reunião como regra, sendo sua restrição medida excepcional. É direito-meio ou direito-garantia que viabiliza a liberdade de expressão de pensamento, com a qual não se confunde. Aliás, a propósito, cumpre lembrar a frase de Ulisses Guimarães, Presidente da Constituinte e responsável pela alcunha Constituição Cidadã da Lei Maior de 1988: "o maior temor dos políticos é o povo nas ruas".

Recentemente, contudo, alguns Estados mobilizaram-se para criar leis que proíbem a utilização de máscara em manifestações. A Lei nº 6.528, de 11 de setembro de 2013, do Rio de Janeiro, por exemplo, intentou disciplinar o direito de reunião, desdobrando alguns requisitos já presentes no inciso XVI do art. 5º da Constituição e criando a proibição ao uso de máscara. Daí emerge o seguinte questionamento jurídico: poderia o legislador infraconstitucional criar referidas restrições à liberdade de reunião, tal qual assegurada constitucionalmente?

Se tomarmos por base a classificação sobre a eficácia das normas constitucionais, pode-se perceber que o direito de reunião representa uma norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dispensando qualquer forma de regulamentação para o seu efetivo exercício, uma vez que o constituinte já delimitou seus parâmetros: (a) pacífica, isto é, sem armas; e (b) mediante aviso prévio à autoridade competente, para não frustrar reunião anterior convocada para o mesmo local.

Existe também precedente do STF em que houve o reconhecimento da inconstitucionalidade de decreto do Distrito Federal, no qual o governador pretendia obstar que manifestações públicas nas adjacências dos Três



Poderes fossem feitas com carros de som, aparelhos e objetos sonoros, sendo dito pelo relator Min. Marco Aurélio que: só há a necessidade, do ponto de vista do poder de polícia, de comunicação, não de autorização, da reunião, “a isto soma-se a premissa segundo a qual não cabe à autoridade local regulamentar preceito da Carta da República, muito menos mitigá-lo, como ocorreu na espécie dos autos.” ADIMC 1969/1999 Portanto, primeiramente, o argumento forte contra a proibição do uso de máscara em manifestação é o da inconstitucionalidade da restrição do direito de reunião para além do que já foi disciplinado em norma constitucional de eficácia plena, não se admitindo, portanto, que tenha seus efeitos reduzidos por legislação infraconstitucional.”³

Adotando posicionamento favorável à restrição de utilização de máscaras, Sandro Lúcio Dezan consigna:

“Diante desses fatos, o Estado, ao meu sentir, acertadamente, cogitou em proibir – e paulatinamente assim vem procedendo - o uso de máscaras nas manifestações de rua. A proibição afere-se como legal e pode ser compreendida como uma extensão do direito de manifestação do pensamento, *sob a condição de vedação ao anonimato*, direito este previsto no art. 5.º, IV, da CF/88, ao prescrever que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.

Ora, se a simples exposição do pensamento deve submeter-se à proibição do anonimato - e isto se insere, por óbvio, para a garantia de possibilidade de responsabilização do autor da conduta em caso de resultados danosos -, mais ainda se devem vedar ações apócrifas de indivíduos que se dispõem não somente à manifestação do pensamento em abstrato, mas também a se empregarem na concretização material desse pensamento, transformando-o em ações de tumulto dentro dos movimentos sociais e de atos de agressão às pessoas e de depredação do patrimônio.

³NOHARA. Irene Patrícia. “Proibição do uso de máscaras em manifestação: posição contrária”. Disponível em www.cartaforense.com.br, 11.04.2014.



As liberdades de locomoção, de expressão e de reunião, expressas na CF/88, devem ser exercidas sob um prisma de harmonia com os demais preceitos constitucionais e sob a óptica do dever de não lesão, princípio de alteridade maior do Direito e regente do convívio em sociedade. Os direitos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem cedem espaço à ação estatal a partir do ponto em que sejam utilizados para a promoção da desestruturação da ordem pública – essa é a essência do *Contrato Social* externada em Rousseau e também em Hobbes, em que cedemos parcela de nossas liberdades em função da proteção e da assunção de tutela dos direitos individuais e sociais pelo Estado.

As manifestações sociais são legítimas, mas a utilização desse instrumento de exercício da democracia como anteparo à prática de condutas ilegais e criminosas, por meio de atores anônimos, fere a própria essência do Estado Democrático de Direito, primeiramente, porque impede a responsabilização do infrator – interesse de todo o corpo social - e, não obstante, porque passa a expor o movimento como um todo a um viés de ilegitimidade perante a sociedade, suprimindo, assim, por via reflexa, a viabilidade de exercício do direito constitucional de reunião e manifestação.”⁴

O posicionamento favorável à proibição do uso de máscaras, em algumas situações, também é compartilhado pelo Ministro da Justiça José Eduardo Martins Cardoso, ao asseverar que **“A partir do momento em que a autoridade policial avalia que existe risco de atos de vandalismo, evidentemente situações de anonimato não podem ser aceitas”**⁵.

O tem sob a ótica do Poder Judiciário.

A matéria, no âmbito do Poder Judiciário também está longe de ser pacificada.

⁴ DEZAN, Sandro Luis. “Proibição do uso de máscaras em manifestação: posição favorável”. Disponível em www.cartaforense.com.br, 11.04.2014.

⁵Entrevista inserta no site: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/09/cardozo-diz-ser-favoravel-a-proibicao-de-mascaras-em-protestos>, 14.04.2014.



O uso de máscaras, no carnaval de 2014, está proibido na cidade de Queimadas, município do agreste paraibano. A determinação veio por meio de portaria assinada pela juíza Flávia de Souza Baptista Rocha, da comarca de Queimadas (PB)⁶. Quem descumprisse poderia ser detido por desobediência. Os foliões podiam usar fantasias que não escondessem os rostos.

O juiz criminal e professor de Direito Laiete Jatobá Neto, ao comentar a proibição imposta pelo Estado de Pernambuco, ***“ponderou que tudo vai depender da situação concreta, ou seja, da forma como estudantes e policiais irão se comportar. Usar máscara por si só não é crime, não é considerada infração penal. Ninguém pode ser autuado em flagrante por isso. Mas, diante do envolvimento de pessoas em atos de vandalismo, acredito que seja dever da autoridade policial exigir que a pessoa se identifique. Não é coibir a máscara, mas qualquer cidadão tem o dever de, quando solicitado, se identificar à polícia, explicou”***⁷.

Conclusão.

Entende a Consultoria Jurídica que a proibição da utilização de máscaras seja inconstitucional, eis que os cidadãos podem ser civilmente identificados, bem como a questão de fundo não versa sobre a liberdade de expressão ou reunião, mas o emprego de máscaras para prática de atos ilegais (algo que se apresenta, *ab ovo*, ilegal e inconstitucional).

Todavia, não há como se restringir direitos fundamentais sob o fundamento de que se está garantindo a segurança pública. Em nosso visio, são assim que se iniciam os governos despóticos.

⁶<http://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/3022440/mascaras-proibidas-durante-o-carnaval-em-cidade-da-paraiba>, 11.04.2014.

⁷<http://amp-pe.jusbrasil.com.br/noticias/100664787/uso-de-mascara-e-considerado-legal-pelo-ministerio-publico-folha-de-pernambuco-cotidiano>, 11.04.2014.



O mecanismo adequado para resolução deste tema é a garantia da expressão da liberdade de expressão e reunião (com ou sem máscaras) e a eventual repressão (juízo aporético) para atos que desbordarem dos limites constitucionais (por exemplo, atos de vandalismos praticados), nesta hipótese, com exigência de identificação civil e quejandas (exercício do regular poder de polícia estatal).

OITIVA DAS COMISSÕES:

Deverá ser ouvida a Comissão de Justiça e Redação, que, nos termos do disposto na alínea "b" do inc. I do art. 47 do Regimento Interno da Edilidade, caberá indicar as comissões de mérito.

QUORUM:

L.O.M.).

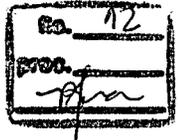
É de maioria simples (art. 44, "caput",

Jundiaí, 11 de abril de 2014.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

[assinatura]
Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Bruna Godoy Santos
Estagiaria



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lei nº 14.955, de 12 de março de 2013

(Projeto de lei nº 823/09, do Deputado José Bittencourt - PDT)

Proíbe o ingresso ou permanência de pessoas utilizando capacete ou qualquer tipo de cobertura que oculte a face nos estabelecimentos comerciais, públicos ou privados.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Fica proibido o ingresso ou permanência de pessoas utilizando capacete ou qualquer tipo de cobertura que oculte a face nos estabelecimentos comerciais, públicos ou privados.

§ 1º - Os efeitos desta lei estendem-se aos prédios que funcionam no sistema de condomínio.

§ 2º - Nos postos de combustíveis, os motociclistas deverão retirar o capacete antes da faixa de segurança para abastecimento.

§ 3º - Os bonés, capuzes e gorros não se enquadram na proibição, salvo se estiverem sendo utilizados de forma a ocultar a face da pessoa.

Artigo 2º - Os responsáveis pelos estabelecimentos de que trata a presente lei deverão afixar, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação, uma placa indicativa na entrada do estabelecimento, contendo a seguinte inscrição: "É PROIBIDA A ENTRADA DE PESSOA UTILIZANDO CAPACETE OU QUALQUER TIPO DE COBERTURA QUE OCULTE A FACE".

Parágrafo único - Deverá ser feita menção, na placa indicativa, ao número desta lei, bem como à data de sua publicação, logo abaixo da inscrição à qual se refere o "caput" deste artigo.

Artigo 3º - A infração às disposições da presente lei acarretará ao responsável infrator multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), aplicada em dobro em caso de reincidência.

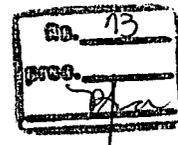
Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, aos 12 de março de 2013.

Geraldo Alckmin

Eloisa de Sousa Arruda

Secretária da Justiça e da Defesa da Cidadania
Fernando Grella Vieira
Secretário da Segurança Pública
Edson Aparecido dos Santos
Secretário-Chefe da Casa Civil



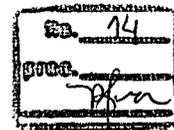
Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 12 de março de 2013.

Publicado em : DOE 13/03/2013 Seção I p. 1
Atualizado em: 14/03/2013 15:30



[14955.doc](#) <=Download

Handwritten mark or signature.



Zero Hora

Sem anonimato? 05/09/2013 | 05h32

Proibição do uso de máscaras em protestos é discutida no Brasil

Rio de Janeiro passa a exigir identificação e Pernambuco já proíbe presença de mascarados

Letícia Costa

leticia.costa@zerohora.com.br

Com dificuldade para identificar manifestantes que danificam o patrimônio ou cometem saques, órgãos de segurança do Rio de Janeiro e de Pernambuco enrijeceram a atuação policial durante os atos, restringindo rostos cobertos em meio à multidão e exigindo a identificação de quem tenta ser anônimo. Vedado na Constituição, promulgada há quase 25 anos, o anonimato esteve presente nos protestos deste ano atrás de máscaras, lenços, toucas e outras formas utilizadas por manifestantes para omitir a própria identidade. E, agora, está no centro de discussões de governos e ativistas, enquanto a polícia diminui a tolerância na tentativa de coibir a violência.

Pernambuco proibiu de vez a presença de pessoas mascaradas em protestos, mas tem se mostrado flexível quando entende que a intenção não é tapar a face para danificar o patrimônio público ou roubar pessoas. Já no Rio de Janeiro, um projeto de lei, que veda as máscaras e qualquer outra forma de ocultar o rosto, empacou na Assembleia Legislativa (ainda assim, a Justiça local autorizou a identificação de mascarados nos protestos).

No Estado, a proibição não é cogitada por deputados e membros da Secretaria da Segurança Pública (SSP). Conforme o subcomandante-geral da Brigada Militar, Silanus Mello, o governo gaúcho se posiciona de forma diferente do fluminense porque os protestos recentes não têm sido violentos:

— Se algum mascarado envolver-se em depredação, analisaremos.

Com uma posição pessoal contrária ao uso de formas que cubram o rosto em manifestações, o presidente da Assembleia Legislativa do RS, deputado Pedro Westphalen (PP), afirma que nenhum parlamentar trouxe o tema para debate. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RS, o advogado Ricardo Breier salienta que a atitude tomada pelos governos de outros Estados é uma reação ao vandalismo, que pode ser justificada se o interesse público for maior que o direito individual (de livre expressão):

— Os mascarados nos episódios anteriores estavam praticando vandalismo. Isto fez com que a identificação delas pela polícia fosse dificultada. Por outro lado, é muito cômodo para o Estado fazer isto. Se não tem como identificar as pessoas, usa da proibição, mas nem todos são vândalos.

Cientista social aponta medida como paliativo

Breier explica que a determinação da Constituição é genérica e, por isso, os governos têm de criar normas mais precisas para intimidar os vândalos. Lucas Fogaça, integrante do Bloco de Luta pelo Transporte Público, diz que há pessoas infiltradas se utilizando do anonimato



para cometer atos ilícitos. Máscaras e lenços seriam uma forma de proteção aos manifestantes.

— Não vejo problema algum em as pessoas usarem máscaras em protestos, sobretudo porque isso começou para a galera se proteger. Fomos para os atos, tomávamos muito gás lacrimogêneo, e isso ajudava a respirar ou colocar vinagre — comenta.

Para o diretor do DCE da UFRJ, Julio Anselmo, a decisão do governo fluminense é um ataque:

— O governador está criando uma lei que vai incendiar de novo as lutas.

Na opinião do sociólogo José Vicente Tavares dos Santos, coordenador do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania da UFRGS, manifestantes e policiais devem estar de cara limpa ou identificados na farda. Para ele, a proibição do uso de máscaras pode reduzir a violência, mas não eliminá-la:

— É apenas um paliativo. A sociedade, o Estado têm de se perguntar por que essa juventude está se sentindo excluída e por que ela só vê no ato violento uma forma de participação.

Confira os argumentos de quem defende e de quem é contra a proibição do uso de máscaras em manifestações e protestos

PRÓS

- Manifestantes que usam máscaras e lenços para cobrir o rosto defendem que este é um direito baseado na liberdade de expressão.
- Muitos utilizam esse recurso para se proteger do resultado de uma identificação indesejada, como represálias no trabalho ou criminalização por parte da polícia.
- Um dos argumentos é de que as polícias devem investir na prevenção de atos violentos ou em novas formas de identificação.

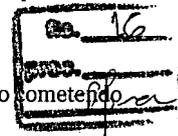
CONTRAS

- Na defesa da proibição das máscaras nos protestos, estão políticos e órgãos de segurança pública de alguns Estados.
- Eles acreditam que mascarados se infiltram nessas reuniões públicas para cometer crimes, como danos ao patrimônio público, agressões e roubos.
- Com o rosto coberto, os vândalos não conseguem ser identificados e ficam impunes.

Onde não pode

RIO DE JANEIRO

- A pedido de uma comissão formada por órgãos estaduais de segurança e Ministério Público do Rio, a Justiça autorizou a identificação de mascarados em manifestações.
- A ação vale para todo manifestante que usar máscaras ou quaisquer objetos que escondam o rosto, como camisas, lenços e capuzes.



- Quem se recusar pode ser levado a uma delegacia para ser identificado civil e criminalmente, mesmo que não seja flagrado cometendo crimes.
- Ao ser levado à delegacia, o manifestante é obrigado a tirar uma foto do rosto e cadastrar as digitais. As informações serão remetidas a um inquérito que tenta identificar vândalos que atuam nas manifestações.
- A medida objetiva "facilitar a identificação e responsabilização criminal de vândalos que agem em protestos" – toda abordagem policial deve ser filmada.
- Na terça-feira, dia seguinte à autorização judicial, cinco manifestantes que protestavam contra a medida foram detidos nas escadarias da Câmara Municipal e conduzidos a delegacias da região – a maior parte por se recusar a tirar as máscaras, e pelo menos um deles porque não portava documentos.
- Tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Rio um projeto que proíbe o uso de máscaras ou qualquer outra forma de ocultar o rosto com o propósito de impedir a identificação, em "reunião pública para manifestação de pensamento".
- Sem definir detalhes (como o que é considerado uma manifestação, por exemplo), a proposta proíbe porte de armas "de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos e similares".
- A votação estava prevista para terça-feira, mas foi adiada, sem data prevista, porque o texto original recebeu 13 emendas.

PERNAMBUCO

- Após um protesto violento no centro de Recife, em 21 de agosto, o governo estadual mudou a postura policial em manifestações no Estado.
- Alegando agir com base na Constituição, os órgãos de segurança passaram a não tolerar qualquer ato de vandalismo ou presença de pessoas mascaradas em protestos. Além disso, foi adotada a revista de mochilas.
- Quem se recusar a obedecer essas determinações pode ser preso por desobediência e/ou desacato.
- O uso das máscaras durante uma manifestação no final de agosto, entretanto, foi tolerado. Conforme o governo, os manifestantes usaram máscaras de Carnaval, o que "retratou irreverência", e por isso não houve intervenção.

ZERO HORA