

Ação direta de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 6.528/2013. Norma que esclarece conceitos jurídicos indeterminados constantes das normas constitucionais federal e estadual, as quais dispõem sobre o direito fundamental de reunião. Direito de reunião como expressão coletiva do direito de livre expressão de pensamento. Constitucionalidade da norma que veda o uso de meios para encobrir o rosto, posto que este é o elemento de identificação da pessoa por excelência. Improcedência dos pedidos iniciais formulados em ambas as representações. Declaração de constitucionalidade da Lei Estadual n. 6.528/2013.

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PROCESSOS n.ºs. 0053071-58.2013.8.19.0000 e 0052756-30.2013.8.19.0000

Representações de Inconstitucionalidade

Relator: Des. Sérgio de Souza Verani

Parecer do Ministério Público

Ação direta de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 6.528, de 11 de setembro de 2013. Norma que esclarece conceitos jurídicos indeterminados constantes das normas constitucionais federal e estadual, as quais dispõem sobre o direito fundamental de reunião. Direito de reunião como expressão coletiva do direito de livre expressão de pensamento. Vedação do anonimato previsto em relação ao direito de pensamento que se aplica ao direito de reunião. Constitucionalidade da norma que veda o uso de meios para encobrir o rosto, posto que o rosto é o elemento de identificação da pessoa por excelência. Possibilidade de a norma infraconstitucional exemplificar o conceito de arma previsto no art. 23, Constituição do Estado do Rio de Janeiro (art. 5º, XVI, CR). Constitucionalidade de norma estadual que define a autoridade competente para efeito de comunicação do ato de reunião para garantir aos participantes a devida segurança. Improcedência dos pedidos iniciais formulados em ambas as representações. Declaração de constitucionalidade da Lei Estadual n. 6.528/2013.

EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL,

I - Relatório do processo n. 0053071-58.2013.8.19.0000

A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO propõe representação de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, da Lei Estadual nº 6.528, de 11 de setembro de 2013, por ofensa aos arts. 9º, § 1º; 23, *caput* e § 1º; 72; 98 e incisos, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

O representante sustenta, às fls. 02/27, em síntese, que:

1º) possui legitimidade ativa para propor a presente representação posto que a Constituição Republicana, no seu art. 125, § 2º, assim dispôs de forma expressa e a Constituição Fluminense também dispôs no mesmo sentido;

2º) a pertinência temática também se faz presente eis que entre a norma em exame e a ora autora existe um liame na medida em que o advogado, conforme disposto no art. 133, *caput*, da Constituição da República, é indispensável à administração da Justiça e a aludida norma atenta contra o direito fundamental de livre manifestação;

3º) ademais, a legitimidade ativa fica reforçada pela missão institucional que possui a OAB de defender a ordem jurídica nacional, de acordo com o art. 44 da Lei n. 8.906/94;

4º) a presente representação é cabível porquanto é em sede de ADI e, portanto, em sede de RI, que se aperfeiçoa o processo legislativo;

5º) a Lei n. 6.528/2013, ao regulamentar o direito de manifestação no Estado do Rio de Janeiro, violou formalmente os arts. 72 e 98 e incisos da Constituição Estadual e, bem assim, o art. 22, XIII, da Constituição da República na medida em que usurpou competência privativa da União;

6º) caso não se entenda cuidar aqui de matéria de competência da União, que se reconheça a competência legislativa municipal, uma vez que a lei traça posturas concernentes à organização urbana a partir da comunicação de realização de manifestações;

7º) há inconstitucionalidade finalística ou por vício de decoro parlamentar porquanto desde o início das manifestações, o representante vem atribuindo aos seus opositores as referidas manifestações e a *ratio* da lei em cheque é criar empecilhos ao direito de reunião e manifestação, além de criar exigências não previstas na Constituição da República;

8º) o art. 3º, § 1º da Lei n. 6.825/2013 além de afrontar o art. 72 da Carta Fluminense mostra-se desnecessário já que o art. 23 da Constituição Estadual e o art. 5º, XVI, da Constituição Federal dispõem de forma expressa que as reuniões devem ocorrer de forma pacífica e desarmada;

9º) ademais, a comunicação à autoridade competente jamais pode se dar na figura da autoridade policial, sendo autoridades policiais as Polícias Civil e Militar que não são responsáveis pela devida condução do direito de reunião, salvo nos casos definidos pelo parágrafo único do art. 23 da Carta Estadual;

10º) o Estado não pode censurar, inviabilizar ou restringir o núcleo essencial dos direitos fundamentais de manifestação, bem assim, o acesso à informação, de sorte que a vedação do uso de máscaras colide com o núcleo essencial do direito de manifestação;

11º) a norma impugnada é, ademais, desproporcional e não se coaduna com o ordenamento jurídico, acarretando danos irreparáveis à democracia e aos Direitos Fundamentais.

Requeru:

1. a concessão de liminar para que sejam suspensos os efeitos da norma impugnada até o julgamento da presente ação;
2. a intimação do Procurador-Geral de Justiça e do Procurador-Geral do Estado, bem como as autoridades das quais emanaram a Lei n. 6.528/2013 e, ao final, seja declarada a inconstitucionalidade da aludida norma, com efeitos *erga omnes* por violação aos arts. 9º, § 1º; 23, *caput* e § 1º; 72; 98 e incisos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 22, I, XIII, XXI e art. 30, I, da Constituição Republicana.

Às fls. 34, despacho solicitando as informações de estilo e determinando o apensamento da presente representação à representação de n. 0052756-30.2013.8.19.0000 tendo em vista a identidade de objetos.

Às fls. 40/54, manifestação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, na qual sustentou que:

- 1º) cuida-se de norma que busca proibir o uso de máscaras ou qualquer outro meio que impeça ou dificulte a identificação de participante de manifestação e tal proibição constituiria, segundo a representante, em afronta aos direitos constitucionais de manifestação de pensamento e de reunião;
- 2º) os aludidos direitos encontram-se albergados tanto na Constituição Republicana quanto na Constituição Estadual, entretanto, em uma democracia as pessoas não precisam se esconder por trás de máscaras para expressar seus pensamentos;
- 3º) a própria Constituição Republicana, que garante o direito à livre manifestação de pensamento, veda o anonimato vez que o anonimato impossibilita o direito de resposta;
- 4º) mais além, o art. 220 da Constituição Republicana cuida do direito individual de manifestação de pensamento, mas

seu § 1º impõe a observância do art. 5º, IV, V e X que vedam o anonimato e asseguram o direito à indenização nos casos de abuso;

5º) no caso em tela, vislumbram-se os direitos fundamentais de manifestação de pensamento e de reunião, sendo certo que o primeiro veda o anonimato e o segundo deve ser realizado de forma pacífica e sem armas, dessa forma, a Lei n. 6.528/2013 não restringiu, antes protegeu os referidos direitos;

6º) a Constituição Federal, no seu art. 144, 5º, outorga às Polícias Militares dos Estados a atribuição de manutenção da ordem pública e os Estados possuem competência para legislar acerca da proteção da aludida ordem;

7º) afirmou-se, ainda, que a norma em exame inviabilizaria o uso de vestes femininas que cubram o rosto das manifestantes e aqueles que defendem o uso de máscaras tentam se refugiar em exemplos de países nos quais as mulheres não recebem tratamento respeitoso e isonômico;

8º) há precedentes no Supremo Tribunal Federal acerca de normas que se mantidas no ordenamento jurídico acabariam por inviabilizar o direito de manifestação de pensamento e de reunião, porém tais precedentes não guardam relação com o caso em tela;

9º) a Lei n. 6.528/2013 não buscou criminalizar a utilização de máscaras em manifestações públicas, apenas buscou dar à Polícia Militar meios de coibir práticas que exponham a perigo manifestação pacífica feita por cidadãos desarmados e identificáveis;

10º) a norma impugnada é razoável porque disponibiliza para a Polícia Militar instrumentos para proteger manifestantes pacíficos de vândalos que se misturam à multidão para promover desordem;

11º) em diversos países democráticos do mundo o direito de manifestação é assegurado, mas é vedado o uso de máscaras em tais reuniões públicas.

Pugnou:

1. pelo indeferimento do pedido liminar;
2. pela improcedência do pedido;
3. pela declaração de constitucionalidade da Lei n. 6.528/2013.

Às fls. 56, despacho determinando a juntada da petição do Instituto dos Advogados do Brasil – *amicus curiae* – e posterior remessa à Procuradoria de Justiça para manifestação, em cinco dias, sobre a liminar.

Às fls. 57/67, informações da autoridade representada nas quais sustentou que:

1º) a representante ataca a Lei Estadual n. 6.528/2013 que visa a proteger o direito de reunião pública, estabelecendo hipóteses onde estará configurado o abuso de tal prerrogativa constitucional;

2º) o risco à liberdade de reunião está na tolerância ao vandalismo e às más intenções lançadas na petição inicial;

3º) às manifestações populares e pacíficas cujos objetivos são justas reivindicações vem se somando pequenos grupos que disseminam violência gratuita e vandalismo que desmobilizam os grupos pacíficos, inviabilizam o trabalho da imprensa e depredam bens públicos e privados;

4º) dessa forma, a utilização de máscaras neste contexto é proposital, não como forma de expressão, mas como meio de resistência e evasão à justa e proporcional atuação da autoridade policial;

5º) o diploma legal impugnado não buscou criminalizar os movimentos sociais, ao contrário, visou a garantir que as manifestações ocorram dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos;

6º) não se observa vulneração da competência normativa federal pois a lei n. 6.528/2013 tão somente definiu os elementos que descaracterizam a manifestação como pacífica, autorizando a atividade repressiva do Poder Público;

7º) o Estado do Rio de Janeiro pauta-se pelo respeito ao exercício do Direito de Reunião Pública, restringindo-se a norma atacada a explicitar os requisitos que permitem o afastamento do caráter pacífico da manifestação, ademais, não se exige autorização, mas tão somente a comunicação prevista no texto constitucional; não se restringe o trânsito dos manifestantes, mas única e exclusivamente resguarda-se o direito de outra manifestação previamente comunicada;

8º) ainda que o uso de máscara e o porte de bastões, artefatos incendiários e outros instrumentos de agressão fossem meios legítimos de expressão, a quantidade e qualidade de benefícios extraídos da Lei Estadual sob comento são tão evidentes que não se vê restrição relevante que justifique a invocação do postulado da proporcionalidade contida na peça exordial.

Às fls. 68/81, manifestação do Instituto dos Advogados do Brasil, na qualidade de *amicus curiae*, na qual alegou que:

1º) O Instituto dos Advogados Brasileiros, que é considerado de utilidade pública pelo Decreto Legislativo nº 4.753-A, de 28 de novembro de 1923, conforme artigo 2º de seu Estatuto, tem dentre o seus fins: a defesa do Estado democrático de direito e seus princípios fundamentais, o culto à justiça e o aperfeiçoamento da ordem jurídica legítima e democrática e, dessa forma, preenche os requisitos para postular na presente demanda como *amicus curiae*;

2º) foi proposta representação de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, pela Seccional da OAB/RJ arguindo a inconstitucionalidade da Lei 6.528, de 11 de setembro de 2013, que busca regulamentar o artigo 23 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em afronta os artigos 9º, § 23, *caput* e §1º; 72; 98 e incisos da Constituição Estadual;

3º) há inconstitucionalidade formal vez que não pode uma lei estadual regulamentar direito fundamental expresso na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujo art. 23 é norma de eficácia plena, não cabendo contenção de qualquer natureza, bem assim, não cabe ao legislador estadual regulamentar norma que o constituinte estadual demonstrou que assim não pretende ser contido ou limitado;

4º) há inconstitucionalidade material, pois não cabe regulamentar dispositivo constitucional restringindo direito fundamental de expressão coletiva, que é o direito de reunião;

5º) a proibição de anonimato para manifestação de pensamento na Constituição Estadual, cópia da Carta Federal, ao rezar que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, trata de casos genericamente considerados para as manifestações individuais que pudessem acarretar afronta aos outros direitos dos indivíduos, dentre eles, a honra, a vida privada, a privacidade, indenizáveis por dano moral, material e imagem, por seus autores a terceiros lesados e daí a necessidade de identificação, assim como o direito de resposta;

6º) A lei estadual em comento mistura dois sentidos de cada norma distinta, isto é, “vedação de anonimato”, que visa aspectos indenizatórios, com a liberdade de reunião na expressão coletiva das passeatas e manifestações populares das ruas, protegidas constitucionalmente.

Requerer:

1. sua admissão na qualidade de *amicus curiae* nos autos da RI 0053071-58.2013.8.19.0000;
2. autorização para juntar o memorial;
3. a sua intimação de todos os atos do processo;
4. a autorização para sustentar oralmente na sessão de julgamento.

II - Relatório do processo n. 0052756-30.2013.8.19.0000

O DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO DA REPÚBLICA - PR propõe representação de inconstitucionalidade da Lei Estadual n° 6.528, de 11 de setembro de 2013, por ofensa ao art. 23 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

O representante sustenta, às fls. 02/26, em síntese, que:

1º) possui legitimidade ativa para figurar no polo desta representação, vez que é devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e possui atualmente representação junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro onde possui bancada formada por 4 (quatro) deputados estaduais;

2º) Lei n. 6.528/2013 veio mascarada pela justificativa da necessidade de se reprimir eventuais atos de vandalismo em meio a protestos populares que tomaram lugar em todo o Estado do Rio de Janeiro e no Brasil e com este fundamento, o uso de máscaras foi considerado meio de ocultação de possíveis vândalos e arruaceiros;

3º) entretanto, a criação da nova lei ora vergastada colide frontalmente com direitos e garantias constitucionais previstos em nossa Carta Política Estadual;

3º) a questão subjacente ao presente controle concentrado de constitucionalidade está em saber: (i) se o Estado pode instituir outras restrições ao exercício do direito fundamental de livre manifestação em reuniões pacíficas além daquelas previstas nas Cartas Federal (art. 5º, XVI) e Estadual (art. 23) e; (ii) ainda que se admita como possível essa inovação no ordenamento parcial do Estado, se a restrição especificamente criada atinge o núcleo essencial do direito fundamental de livre manifestação;

4º) de acordo com a interpretação lógico-sistemática do ordenamento jurídico pátrio, somente se admite a regulamentação do direito de reunião para além das previsões presentes nas Cartas Estadual e Federal no tocante àquilo que diz respeito à organização do evento em si, ou seja, para

disciplinar a vedação ao uso de armas e a frustração de outras reuniões, assim, ao legislar fora desse limitado espectro, incorre-se em flagrante inconstitucionalidade;

5º) a liberdade de expressão, assim como a liberdade de reunião pacífica dos cidadãos, constituem direitos fundamentais intimamente ligados ao próprio valor da democracia e que, uma vez vilipendiados, como ocorre no presente caso, importam, inexoravelmente, em um atentado ao próprio Estado Democrático de Direito e não há democracia sem garantia do direito de manifestação e protesto, sem qualquer forma de limitação quanto aos meios ou modos de exercê-lo;

6º) inexistente no preceito fundamental que disciplina o direito de reunião qualquer vácuo principiológico a ser suprido por alguma norma infraconstitucional, ao contrário, tudo o que se precisa para a aplicação do citado preceito já se faz presente no próprio texto constitucional;

7º) apesar da proibição contida no art. 3º e incisos da norma em cheque, não foi estipulada qualquer sanção administrativa para o eventual descumprimento da norma cogente, o que nos remete à seara comum do direito penal;

8º) a mera proibição desprovida de uma sanção administrativa implica na possibilidade exclusiva de imputação do crime de desobediência no caso de descumprimento da lei ora vergastada e, dessa forma, o que se tem é uma invasão de competência legislativa que deveria estar reservada privativamente à União, por força do art. 22, I, da Constituição da República.

Requeru:

1. a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars* para suspender preventivamente a vigência da Lei n. 6.528/2013;
2. a requisição de informações da autoridade representada;
3. as manifestações das Procuradorias Geral do Estado e da Justiça;
4. a procedência do pedido com a declaração de inconstitucionalidade da norma vergastada.

Às fls. 33, despacho solicitando as informações de estilo.

Às fls. 42/56, manifestação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, na qual sustentou que:

1º) cuida-se de norma que busca proibir o uso de máscaras ou qualquer outro meio que impeça ou dificulte a identificação de participante de manifestação e tal proibição constituiria, segundo a representante, em afronta aos direitos constitucionais

de manifestação de pensamento e de reunião;

2º) os aludidos direitos encontram-se albergados tanto na Constituição Republicana quanto na Constituição Estadual, entretanto, em uma democracia as pessoas não precisam se esconder por trás de máscaras para expressar seus pensamentos;

3º) a própria Constituição Republicana, que garante o direito à livre manifestação de pensamento, veda o anonimato vez que o anonimato impossibilita o direito de resposta;

4º) mais além, o art. 220 da Constituição Republicana cuida do direito individual de manifestação de pensamento, mas seu § 1º impõe a observância do art. 5º, IV, V e X que vedam o anonimato e asseguram o direito à indenização nos casos de abuso;

5º) no caso em tela, vislumbram-se os direitos fundamentais de manifestação de pensamento e de reunião, sendo certo que o primeiro veda o anonimato e o segundo deve ser realizado de forma pacífica e sem armas, dessa forma, a Lei n. 6.528/2013 não restringiu, antes protegeu os referidos direitos;

6º) a Constituição Federal, no seu art. 144, 5º, outorga às Polícias Militares dos Estados a atribuição de manutenção da ordem pública e os Estados possuem competência para legislar acerca da proteção da aludida ordem;

7º) afirmou-se, ainda, que a norma em exame inviabilizaria o uso de vestes femininas que cubram o rosto das manifestantes e aqueles que defendem o uso de máscaras tentam se refugiar em exemplos de países nos quais as mulheres não recebem tratamento respeitoso e isonômico;

8º) há precedentes no Supremo Tribunal Federal acerca de normas que se mantidas no ordenamento jurídico acabariam por inviabilizar o direito de manifestação de pensamento e de reunião, porém tais precedentes não guardam relação com o caso em tela;

9º) a Lei n. 6.528/2013 não buscou criminalizar a utilização de máscaras em manifestações públicas, apenas buscou dar à Polícia Militar meios de coibir práticas que exponham a perigo manifestação pacífica feita por cidadãos desarmados e identificáveis;

10º) a norma impugnada é razoável porque disponibiliza para a Polícia Militar instrumentos para proteger manifestantes pacíficos de vândalos que se misturam à multidão para promover desordem;

11º) em diversos países democráticos do mundo o direito de manifestação é assegurado, mas é vedado o uso de máscaras em tais reuniões públicas.

Pugnou:

1. pelo indeferimento do pedido liminar;
2. pela improcedência do pedido;
3. pela declaração de constitucionalidade da Lei n. 6.528/2013.

Às fls. 57/75, informações da autoridade representada nas quais sustentou que:

1º) a representante ataca a Lei Estadual n. 6.528/2013 que visa proteger o direito de reunião pública, estabelecendo hipóteses onde estará configurado o abuso de tal prerrogativa constitucional;

2º) o risco à liberdade de reunião está na tolerância ao vandalismo e às más intenções lançadas na petição inicial;

3º) às manifestações populares e pacíficas cujos objetivos são justas reivindicações vem se somando pequenos grupos que disseminam violência gratuita e vandalismo que desmobilizam os grupos pacíficos, inviabilizam o trabalho da imprensa e depredam bens públicos e privados;

4º) dessa forma, a utilização de máscaras neste contexto é proposital, não como forma de expressão, mas como meio de resistência e evasão à justa e proporcional atuação da autoridade policial;

5º) o diploma legal impugnado não buscou criminalizar os movimentos sociais, ao contrário, visou à garantir que as manifestações ocorram dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos;

6º) não se observa vulneração da competência normativa federal pois a lei n. 6.528/2013 tão somente definiu os elementos que descaracterizam a manifestação como pacífica, autorizando a atividade repressiva do Poder Público;

7º) o Estado do Rio de Janeiro pauta-se pelo respeito ao exercício do Direito de Reunião Pública, restringindo-se a norma atacada a explicitar os requisitos que permitem o afastamento do caráter pacífico da manifestação, ademais, não se exige autorização, mas tão somente a comunicação prevista no texto constitucional; não se restringe o trânsito dos manifestantes, mas única e exclusivamente resguarda-se o direito de outra manifestação previamente comunicada;

8º) ainda que o uso de máscara e o porte de bastões, artefatos incendiários e outros instrumentos de agressão fossem meios legítimos de expressão, a quantidade e qualidade de benefícios extraídos da Lei Estadual sob comento são tão evidentes que não se vê restrição relevante que justifique a invocação do postulado da proporcionalidade contida na peça exordial.

Às fls. 77, despacho determinando a juntada da petição do Instituto dos Advogados do Brasil – *amicus curiae* – e posterior remessa à Procuradoria de Justiça para manifestação, em cinco dias, sobre a liminar.

III - Fundamentação sobre a Constitucionalidade da Lei n. 6.528/2013

A manifestação do Ministério Público a respeito da conformidade/desconformidade da Lei Estadual n. 6.528/2013 será fracionada em duas partes; na primeira serão apresentadas as razões a respeito da constitucionalidade da norma impugnada e, na segunda, enfrentadas as causas de pedir apresentadas em cada uma das representações de inconstitucionalidade, que serão objetos de julgamento simultâneo (art. 105, CPC).

Visando facilitar a compreensão da argumentação a ser desenvolvida, transcreve-se a lei impugnada, *verbis*:

LEI Nº 6528 DE 11 DE SETEMBRO DE 2013.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

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

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

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

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

I - pacificamente;

II - sem o porte ou uso de quaisquer armas;

III - em locais abertos;

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

V - mediante prévio aviso à autoridade policial.

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

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

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

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

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

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

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

II - das pessoas humanas;

III - do patrimônio público;

IV - do patrimônio privado.

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

Rio de Janeiro, em 11 de setembro de 2013.

Tema de primeira ordem é saber se o Estado pode restringir e regular referido direito.

Gilmar Mendes¹ reconhece que os direitos fundamentais podem sofrer restrições, desde que haja previsão constitucional para tal limitação, *verbis*:

Os direitos individuais, enquanto direitos de hierarquia constitucional, somente podem ser limitados por expressa disposição constitucional (*restrição imediata*) ou mediante lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (*restrição mediata*).

Robert Alexis² também admite que um direito fundamental pode sofrer restrições e, discorrendo sobre o direito de reunião na constituição alemã, afirma:

A cláusula “pacificamente e sem armas” pode ser interpretada como formulação resumida de uma regra, que transforma os direitos *prima facie* decorrentes do princípio da liberdade

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 28

² ALEXYS, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, p.287

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. Sua peculiaridade consiste no fato de que foi o próprio constituinte que estabeleceu a restrição definitiva.

Um direito fundamental pode, portanto, sofrer restrição: diretamente, por cláusula constitucional, ou indiretamente, por norma infraconstitucional expedida com base em autorização constitucional.

O direito de reunião, garantido no art. 5º, XVI, Constituição da República, e no art. 23, Constituição do Estado do Rio de Janeiro, está condicionado ao exercício pacífico e à prévia comunicação à autoridade competente.

O direito de reunião, portanto, pode sofrer restrições porque o próprio constituinte originário estabeleceu o requisito da pacificidade como restrição direta, tendo, ainda, condicionado o exercício do direito à prévia comunicação à autoridade competente.

A natureza pacífica é elemento essencial do direito fundamental de reunião.

A ausência deste elemento implica, como afirma Alexis, em um não-direito.

Não há direito de reunião quando esta contém atos de violências física e psicológica.

Outra restrição direta é, na verdade uma condicionante (e não um elemento do próprio direito como o é a pacificidade), qual seja, a prévia comunicação à autoridade competente.

É uma restrição direta condicionante porque os próprios textos constitucionais utilizam a expressão “sendo exigido”.

O inciso XVI, art. 5º, Constituição da República, contém a seguinte expressão: “sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

O art. 23, Constituição do Estado do Rio de Janeiro, contém a seguinte expressão: “sendo exigido apenas prévio aviso à autoridade”.

Os textos constitucionais são semelhantes quanto à letra e idênticos em sentido quanto à norma que se extrai, isto é, em relação ao conteúdo normativo.

Não se dirá que a prévia comunicação não é cláusula restritiva porque o texto utiliza o verbo exigir, definido por Aurélio Buarque de Holanda Ferreira³ como *impor a obrigação ou dever*.

A primeira parte da questão suscitada no início, que indagava se o Estado pode restringir direito fundamental de reunião, deve ser respondida no sentido de que o direito já contém duas restrições constitucionais, uma, de natureza elementar, outra, de natureza condicionante, de sorte que o Estado não pode criar outras restrições em sede infraconstitucional.

³ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1ª edição, p. 597.

Inadmissível, vale anotar, uma restrição infraconstitucional (restrição indireta) porque o texto constitucional não permitiu ao legislador ordinário liberdade de conformação.

Resta a segunda parte da questão, saber se o Estado pode regulamentar o direito fundamental.

As restrições, tal como estabelecidas nos textos constitucionais federal e estadual, estabelecem uma norma jurídica aberta, a depender de valoração a respeito das expressões “*pacificamente, sem armas*” e “*autoridade competente*” (ou, *autoridade*, como consta da Constituição Estadual).

As constituições não definem o conceito de pacífico, daí porque Alexis⁴ anota:

No entanto, para se avaliar se uma reunião não é pacífica é necessário, em todos os casos duvidosos, uma interpretação do conceito de não-pacificidade.

Há que ser estabelecida uma ponderação racional a respeito da natureza da reunião em termos de violência/não violência, a exigir um exame dos meios de expressão prática do próprio direito fundamental.

Também a expressão “*sem armas*” exige um exercício racional para lhe definir o significado.

Paulo Gustavo Gonet Branco⁵ esclarece que o termo “*armas*” pode ter uma interpretação variante para alcançar objetos que na essência não são armas, mas assumem esta natureza em razão do desvio de finalidade da coisa:

Subtrai à reunião o seu caráter pacífico o fato de os seus integrantes portarem armas. O termo *armas*, aqui, tem significado amplo. Não apenas se refere àquelas de fogo, como também alude às armas brancas e aos instrumentos que, desvirtuados da sua finalidade, estejam sendo usados como meios de agressão (bastões de baseball, produtos químicos, etc.)

Se os termos constitucionais exigem um juízo de valor sobre seu conteúdo, não se afigura inconstitucional a regulação legal destes aspectos abertos da norma.

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

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

Feitas estas considerações teóricas, passa-se ao exame dos dispositivos que compõem a lei impugnada.

⁴ ALEXIS, Robert. Op. Cit., p. 287/288.

⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet in MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 439.

O art. 1º da Lei n. 6.528/2013 vai ao encontro desta conclusão, na medida em que afirma que o direito de reunião pública está garantido, observada a interpretação dos conceitos constitucionais abertos realizada pela própria lei.

O art. 2º, *caput*, da Lei n. 6.528/2013 veda o uso de máscaras ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação, concluindo, em seu parágrafo único, que é livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato.

O parágrafo único é mera repetição do inciso IV, art. 5º, Constituição da República, a dispensar maiores considerações.

O *caput*, por sua vez, é detalhamento da proibição de anonimato.

Pode parecer que o direito de reunião não tangencie o direito de expressão de pensamento, entretanto nada mais é do que o exercício coletivo deste direito individual.

Alexandre de Moraes⁶ deixa claro esta correlação entre direito de reunião e liberdade de expressão de pensamento:

Paolo Barile bem qualifica o direito de reunião como, simultaneamente, um direito individual e uma garantia coletiva, uma vez que consiste tanto na possibilidade de determinados grupos de pessoas reunirem-se para livre manifestação de seus pensamentos, quanto na livre opção do indivíduo de participar ou não desta reunião.

O direito de reunião é a expressão coletiva do direito individual da liberdade de expressão de pensamento.

Esta também a posição de Paulo Gustavo Gonet Branco⁷:

A liberdade de reunião pode ser vista como “instrumento de livre manifestação de pensamento, aí incluído o direito de protestar”. Trata-se de “um direito à liberdade de expressão exercido de forma coletiva”.

Se é expressão coletiva do direito fundamental de liberdade de expressão de pensamento, ao direito de reunião se aplica a restrição do inciso IV, art. 5º, Constituição da República, que veda o anonimato.

Qualquer outra conclusão carece de fundamento lógico-sistêmico.

Daí porque constitucional o *caput* do art. 2º, que veda o uso de meios para ocultar a identificação do cidadão.

Se o direito de reunião é expressão coletiva do direito de pensamento,

⁶ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 79.

⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet in MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 437.

não pode o participante utilizar-se de meios para alcançar o anonimato.

O encobrimento do rosto em manifestação pública num regime democrático, em que os direitos fundamentais estão garantidos, não pode ser permitido exatamente porque implica no anonimato.

É fato notório, que dispensa prova fática ou argumentativa, que o rosto é o elemento principal de identificação da pessoa.

Se o rosto é coberto, tal fato implica necessariamente no anonimato, prática vedada pelo texto constitucional.

O *caput* do art. 2º é, em verdade, exemplificação da regra fundamental que garante a liberdade de expressão de pensamento, desde que o direito não seja exercido de maneira anônima, repetida no parágrafo único.

Aqui há uma inversão no padrão de elaboração das normas, segundo o qual, de regra, a norma geral localiza-se no *caput* do dispositivo, enquanto a norma exemplificativa ou especial constitui inciso ou parágrafo do dispositivo.

Logo, repita-se, é constitucional o art. 2º da Lei Estadual n. 6.528/2013.

O art. 3º da Lei Estadual n. 6.528/2013 merece exame seccionado.

O *caput* e os incisos I (pacificamente), II (sem armas), III (em local público) e V (prévia comunicação à autoridade) do referido art. 3º são mera repetição dos textos constitucionais federal e estadual e não merecem maiores considerações porque não necessitam de argumentação racional a respeito de sua constitucionalidade.

O inciso IV (sem máscaras...) do mencionado art. 3º encontra sua constitucionalidade na argumentação desenvolvida anteriormente a respeito do art. 2º, isto é, tem por base a vedação constitucional do anonimato.

Restam os §§ 1º até 5º do art. 3º, Lei n. 6.528/2013.

O § 1º exemplifica quais objetos podem ser considerados armas para efeito de impedir o reconhecimento da existência do direito fundamental de reunião.

Paulo Gustavo Gonet Branco, no texto anteriormente transcrito de sua obra, afirma que armas são todos os objetos que, desvirtuados de sua destinação imediata, possam ser usados como meios de agressão.

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

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

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

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

O § 3º, art. 3º, que trata de excluir as manifestações culturais estabelecidas no calendário oficial do Estado da incidência da lei, não merece maiores considerações porque o direito de reunião não se materializa em ato estatal, mas em ato particular de expressão coletiva, de sorte que o inciso é de uma inutilidade flagrante.

Os §§ 2º, 4º e 5º, art. 3º, cuidam de regular a condicionante constitucional de prévia comunicação à autoridade competente.

Os §§ 2º e 4º obrigam a comunicação das polícias civil e militar e tal critério, dentro da liberdade de conformação do legislador para regular direito constitucional que contenha conceito jurídico indeterminado, não encontra óbice nos textos constitucionais federal e estadual.

Os textos constitucionais falam em comunicação à autoridade, cabendo ao legislador infraconstitucional a indicação da autoridade que, dentro da estrutura administrativa do Estado, deverá ser comunicada.

A tese aventada alhures de que a autoridade seria a municipal está correta, mas apenas em parte, pois se a administração das vias públicas pertence ao município, não é menos certo que a segurança dos participantes do evento, bem assim dos transeuntes e do patrimônio público e privado pertence às polícias estaduais.

A exigência de comunicação deve ser regulada, portanto, pelo município, mas também, pelo estado-membro, de modo que cada esfera de competência possa exercer a polícia administrativa que lhe competir, quer na administração das vias públicas, quer na segurança dos cidadãos e do patrimônio público e privado.

O § 5º, art. 3º, cria apenas uma presunção legal de comunicação, eximindo os organizadores do evento do ônus da comunicação, desde que tenha sido convocada a reunião por rede de computadores.

Não há, pois, qualquer inconstitucionalidade no art. 3º da Lei estadual n. 6.528/2013.

O art. 4º da Lei Estadual n. 6.528/2013, por fim, é mera repetição do parágrafo único do art. 23 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, fato que atesta sua constitucionalidade.

Não há, nesta linha de conta, qualquer desconformidade da lei n. 6.528/2013 com os textos constitucionais federal e estadual.

Passa-se ao exame das causas de pedir de cada uma das representações de inconstitucionalidade.

IV – Fundamentação do processo n. 0053071-58.2013.8.19.0000

A Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado do Rio de Janeiro é parte legítima para propor representação de inconstitucionalidade, conforme dispõe expressamente o art. 162, Constituição do Estado do Rio de Janeiro, sem qualquer necessidade de demonstração da pertinência temática porque a legitimação da entidade é geral em razão do disposto no art. 44, I, do Estatuto da Advocacia.

A primeira causa de pedir afirma a violação da regra de competência inscrita nos arts. 72 e 98 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, porquanto caberia à União legislar sobre direitos da cidadania e aos municípios sobre posturas de ordem pública.

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

Este o princípio expressamente registrado no *caput* do art. 5º, Constituição da República:

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

Se não é direito inerente à cidadania, resta que não houve violação da competência da União prevista no art. 22, XIII, Constituição da República.

Não houve violação da competência municipal porque a polícia de segurança é atribuição do Estado-membro e este pode legislar sobre direito de reunião a fim de preservar tal direito fundamental sob o prisma da segurança policial.

Assim, não restaram afrontados os art. 72 e 98 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, eis que o conteúdo da norma impugnada encontra-se entre as competências dos Estados-membros.

A segunda causa de pedir seria a “inconstitucionalidade por vício e decoro parlamentar ou finalístico”.

Não há regra ou princípio constitucional que preveja o alegado vício.

A terceira causa de pedir seria, mais uma vez, a violação da regra de competência do art. 72, Constituição do Estado do Rio de Janeiro, porque a lei teria definido determinados objetos como armas, sendo esta competência da União porque lhe caberia legislar sobre material bélico e sobre direito penal.

Custa crer que a norma estadual que equipare pedras, bastões, tacos e similares a armas para efeito de definição do direito de reunião possa ser considerada norma que defina material bélico.

Material bélico, previsto no art. 22, XXI, Constituição da República, é o conjunto de armas de guerra e não parece crível que aqueles instrumentos possam ser considerados como tais, ao menos nos tempos atuais. Há duzentos anos passados, talvez, mas, hoje, jamais.

Não se trata, ademais, de norma de natureza penal, pois não tipifica de fato delituoso, nem comina pena.

Desta sorte não restaram vulnerados os incisos I e XXI, art. 22, da Constituição da República, e, via de consequência, não violado o art. 72 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A quarta causa de pedir consistiria na violação do art. 23, Constituição do Estado do Rio de Janeiro, porque o legislador estadual não poderia regular o direito de reunião e, ao fazê-lo, restringiu-o.

Já demonstrado em argumentação anterior que o direito de reunião, por conter conceitos jurídicos indeterminados, pode ser objeto de legislação infraconstitucional sem natureza restritiva, precisamente como ocorre em relação à norma impugnada, cuja constitucionalidade foi demonstrada.

Logo, não violado o art. 23, Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, o autor afirma a violação do princípio da proporcionalidade porque a vedação do uso de máscaras não se apresenta como o mais adequado.

O direito de reunião corresponde ao exercício coletivo do direito de expressão de pensamento, a que o constituinte veda o anonimato.

Logo, sendo a máscara um meio de garantir o anonimato, impede o reconhecimento do direito fundamental à reunião.

Se a norma veda aquilo que a Constituição também veda, não há qualquer violação do texto constitucional.

O pedido inicial deve ser julgado improcedente.

V - Fundamentação do processo n. 0052756-30.2013.8.19.0000

A legitimidade do autor está demonstrada pelo documento de fls. 12/13, eis que partido político com representação na Assembleia Legislativa, na forma do disposto no art. 162, Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A legitimação dos partidos políticos é geral e não se submete à comprovação da pertinência temática.

O autor alega vulneração do art. 23 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro porque a lei n. 6.528/2013 teria restringido o direito de reunião e, ainda que se admitisse a possibilidade de restrição, teria atingido o núcleo essencial do direito fundamental, em razão da vedação ao uso de máscaras.

Não assiste razão ao autor.

O direito de reunião não se compatibiliza com o anonimato, conforme já demonstrado, de sorte que a vedação ao uso de máscara nada mais é do que exemplificação da regra geral que veda o anonimato como condição para o direito de expressão de pensamento.

O autor alega, ainda, que a norma constitucional que prevê o direito de reunião não depende de regulamentação para o exercício do direito, de modo que a regulação infraconstitucional seria inconstitucional.

Não assiste razão ao autor ainda mais uma vez.

As normas constitucionais federal e estadual que preveem o direito de reunião contêm conceitos jurídicos indeterminados que podem ser definidos por norma infraconstitucional.

Certo é que o direito de reunião pode ser exercido sem qualquer norma regulamentadora, mas a existência desta sem criação de *novas* restrições não caracteriza, por si só, qualquer inconstitucionalidade, desde que apenas para esclarecer os conceitos jurídicos indeterminados, como ocorre no caso em exame.

Por fim, o autor alega a violação do art. 22, I, Constituição Federal, porque o legislador estadual teria criado um tipo legal de crime de desobediência.

A violação de norma constitucional federal não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade estadual.

O pedido inicial deve ser julgado improcedente.

VI - Conclusão

Diante do exposto, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pugna pelo indeferimento do pedido de medida cautelar e, no mérito, acaso aplicado aos processos o rito do art. 105, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, opina pela improcedência dos pedidos iniciais formulados nas representações de inconstitucionalidade n. 0053071-58.2013.8.19.0000 e n. 0052756-30.2013.8.19.0000, declarando-se, em razão do efeito dúplice das ações objetivas (art. 24, Lei n. 9.868/99), a constitucionalidade da Lei Estadual n. 6.528/2013.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2013.

Marcelo Daltro Leite
Assistente da Assessoria
de Atribuição Originária em Matéria Cível

De acordo.

Carlos Cícero Duarte Júnior
Assessor-Chefe da Assessoria
de Atribuição Originária em Matéria Cível

Aprovo.

Sérgio Roberto Ulhôa Pimentel
Subprocurador-Geral de Justiça
de Assuntos Institucionais e Judiciais