



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FABIO FIRMINO DE FREITAS

**AS RESTRIÇÕES AOS DIREITOS DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO FACE A
PERSPECTIVA DE GRANDES PROTESTOS**

Rio de Janeiro

2014

FABIO FIRMINO DE FREITAS

**AS RESTRIÇÕES AOS DIREITOS DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO FACE A
PERSPECTIVA DE GRANDES PROTESTOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Cesar Pimentel Caldeira.

Rio de Janeiro

2014

FABIO FIRMINO DE FREITAS

**AS RESTRIÇÕES AOS DIREITOS DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO FACE A
PERSPECTIVA DE GRANDES PROTESTOS**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, de de 2014.

Professor e orientador Antonio Cesar Pimentel Caldeira, Doutor.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Celso de Albuquerque Silva, Doutor.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Fábio Corrêa Souza de Oliveira, Doutor.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Dedico este trabalho à minha esposa Euvinês e aos meus filhos, Paulo Gabriel e Marina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus.

Agradeço a Euvinês, minha amada esposa por toda compreensão, colaboração, companheirismo e pela infinita paciência e carinho nesses muitos e belos anos.

Agradeço a meus pais, Flaviano e Maria das Graças, pelo amor e pelas oportunidades que propiciaram.

Agradeço ao Prof. Antonio César Pimentel Caldeira por sua dedicação e seu compromisso com o ensino que me despertaram interesse pela área de direito constitucional.

Agradeço também aos Professores Celso de Albuquerque Silva e Fábio Corrêa Souza de Oliveira, por aceitarem compor a banca dessa monografia.

Agradeço também a todos os professores que colaboraram, das mais diversas maneiras, com meu desenvolvimento no mundo do direito.

Por fim, mas não por menos, agradeço aos colegas das turmas, cuja experiência de vida, companheirismo, generosidade e alegria, tornaram a dura rotina desses anos, bem mais aprazível.

“Aqueles que negam liberdade a outros não a merecem para si próprios”
(Abraham Lincoln).

RESUMO

O presente trabalho utilizou diversas técnicas de pesquisa, em especial, análise bibliográfica, consulta a jornais, revistas, periódicos e diversos artigos publicados sobre o tema. A monografia aborda os direitos de reunião e de manifestação no Brasil e o risco de serem aplicadas restrições a esses direitos, especialmente, diante das grandes manifestações ocorridas no ano de 2013 e por estarem previstos grandes eventos internacionais no Brasil, em especial no ano de 2014. São apresentadas algumas iniciativas legislativas, que pretendem, de diversos modos, minimizar os riscos de que hajam manifestações e principalmente, manifestações violentas, durante o período dos grandes eventos. As grandes manifestações são um fenômeno mundial, por isso são apresentados, ainda que não seja este um estudo de direito comparado, algumas peculiaridades de ordenamentos jurídicos estrangeiros para ampliar a visão sobre os direitos em discussão.

Palavras-chave: Liberdade de Reunião. Direitos Fundamentais. Direito Constitucional.

ABSTRACT

This study has made use of various research techniques, in particular, literature review, consulting newspapers, magazines, journals and several published articles on the subject. It addresses the freedoms of assembly and expression in Brazil and the risk that restrictions are applied on these rights, especially considering the huge protests in 2013 and the major international events that will happen in Brazil, especially in 2014. Some legislative initiatives aim, in different ways, to minimize the risks that protests and mainly violent protests take place during the period of major events. Large protests are a worldwide phenomenon, so, even if it is not a comparative law study, some peculiarities of foreign jurisdictions are presented to expand the vision of the rights under discussion.

Keywords: Freedom of Assembly. Fundamental Rights. Constitutional law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Árvore de apensados do PL nº 5964/2013.	60
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de protestos e detidos em protestos no ano de 2013.	52
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 25.06.2013.....	27
Tabela 2 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 26.06.2013.....	28
Tabela 3 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 27.06.2013.....	28
Tabela 4 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 02.07.2013.....	28
Tabela 5 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 03.07.2013.....	29
Tabela 6 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 04.07.2013.....	29
Tabela 7 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 09.07.2013.....	29
Tabela 8 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 10.07.2013.....	30
Tabela 9 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 11.07.2013.....	30

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	OS DIREITOS DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO.....	14
2.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA	14
2.2	ASPECTOS DOCTRINÁRIOS.....	21
3	OS GRANDES PROTESTOS E MANIFESTAÇÕES.....	23
3.1	BREVE HISTÓRICO DOS GRANDES PROTESTOS NO BRASIL E NO MUNDO ..	23
3.2	OS GRANDES PROTESTOS RECENTES E SUAS DIVERSAS MODALIDADES ..	26
3.3	OS <i>BLACK BLOCS</i>	31
3.4	A ATUAÇÃO DO ESTADO.....	34
4	AS RESTRIÇÕES AOS DIREITOS DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO	41
4.1	AS RESTRIÇÕES EM ESTADOS ESTRANGEIROS	42
4.2	AS RESTRIÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO	44
4.3	A POSSIBILIDADE DE CRIMINALIZAÇÃO DOS PROTESTOS	49
4.3.1	OS RISCOS DE PROTESTOS EM MEGAEVENTOS INTERNACIONAIS	50
4.3.2	OS TIPOS PENAIIS COMUMENTE IMPUTADOS A MANIFESTANTES.....	51
4.3.3	ANÁLISE DE DIVERSAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE	
	PROTESTOS	54
5	CONCLUSÃO.....	63
	REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

Nesse trabalho apresentaremos questões relativas a origem histórica dos direitos de reunião e de manifestação, além da doutrina sobre os mesmos, abordando também, de modo sucinto, peculiaridades de ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Os grandes protestos são parte importante da história da humanidade e recentemente grandes mobilizações populares tem trazido desafios para os Estados e governos. Esses grandes protestos têm ocorrido de diversas formas no Brasil e pelas mais variadas razões ou conjuntos de razões. Aliás, é importante ressaltar a importância das manifestações que ostentam múltiplas causas e nas quais, ainda que haja uma com maior destaque há uma miríade de outras, por vezes contraditórias.

Além disso, em função da realização grandes eventos internacionais, como é o caso da *Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014™*, no qual o potencial dos protestos poder ser amplificado devido a ampla cobertura a ser realizada por jornalistas de inúmeros países.

O que se pretende, na monografia, é apresentar um breve histórico das mobilizações populares, tratando principalmente das mais recentes, ocorridas em 2013 no Brasil, inclusive quanto à questão da atuação do Estado na repressão e dos *Black Blocs*.

Os protestos já ocorridos e a perspectiva de que ocorram outros alimentam iniciativas legislativas nas esferas federal, estadual e municipal, no sentido regular ou restringir o exercício do direito de reunião, responsabilizar criminalmente os autores de atos de depredação e vandalismo, incrementar penas para crimes cometidos durante essas mobilizações populares, além de outras iniciativas que pretendendo tratar de situações jurídicas diversas podem, resultar na própria criminalização do protesto e seus manifestantes. Serão apresentadas algumas dessas iniciativas e leis recentes buscando analisar seus possíveis impactos no exercício dos direitos de reunião e de manifestação.

Não se pretende elaborar estudo em direito comparado, ainda que possam ser apresentadas informações sobre o tratamento dispensado a determinado tema em ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Também não se pretende estabelecer uma relação de causa e consequência entre os protestos e as iniciativas em regular ou restringir, direta ou indiretamente, o exercício dos direitos de reunião e de manifestação.

O problema a ser abordado na monografia pode ser resumido à resposta da seguinte pergunta: diante da realização, no Brasil, de grandes eventos internacionais e da perspectiva de grandes protestos no curso desses eventos, quais poderiam ser as principais iniciativas legislativas no sentido de restringir o exercício dos direitos de reunião e de manifestação?

No segundo capítulo pretendemos abordar aspectos jurídicos básicos sobre o direito de reunião e manifestação, abordando a evolução do tratamento dispensado à matéria nas constituições brasileiras, as posições majoritárias da doutrina sobre o tema, além das possibilidades de restrição previstas na própria constituição, inclusive nas situações de estado de defesa e estado de sítio.

No terceiro capítulo abordaremos a questão das grandes manifestações, selecionando alguns casos no Brasil e no mundo, particularmente, as manifestações ocorridas em junho de 2013, procurando abordar, a atuação dos *Black Blocs* ou grupos assemelhados e também a atuação do estado por meio da força policial.

No quarto capítulo serão apresentadas as principais maneiras com as quais se restringe o direito de manifestação no mundo e no Brasil, além de mostrar as possibilidades de criminalização de protestos no Brasil e iniciativas legislativas quanto a restrição do exercício do direito de reunião.

As conclusões desse trabalho serão apresentadas em seu quinto capítulo.

2 OS DIREITOS DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO

Os direitos de reunião e os direitos de expressão são fruto de um conjunto de transformações que ocorreram no mundo e também no Brasil em diferentes momentos da história e também por diferentes razões e circunstâncias.

No Brasil, por conta de um histórico de ditadura e de golpe de estado, se tornou ainda mais importante garantir no texto constitucional, a exemplo das grandes democracias do mundo, essas liberdades essenciais e de caráter profundamente político e que influenciam na formação da opinião organizada.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Em 1776 a declaração de direitos do estado da Pensilvânia¹ estabeleceu “que as pessoas têm o direito de juntos se reunir, discutir para o seu bem comum, para instruir seus representantes e para requerer ao legislador a reparação de injustiças, por meio de discurso formal em audiências, por petição ou protesto”.

A Constituição Francesa de 1791 estabelece em seu Título 1º, em seguida ao artigo 3º que:

[...] A Constituição garante igualmente como direitos naturais e civis: [...]
 - A liberdade de todos os homens, falar, escrever, imprimir e publicar seus pensamentos, sem a escrita pode estar sujeito a censura ou inspeção antes da publicação, e de exercer o culto religioso que está ligado;
 - Liberdade para os cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, satisfazendo os regulamentos policiais [...]².

¹ Tradução livre do artigo XVI da declaração de direitos da constituição do estado da Pensilvânia de 28.09.1776 que dispõe “That the people have a right to assemble together, to consult for their common good, to instruct their representatives, and to apply to the legislature for redress of grievances, by address, petition, or remonstrance”. Disponível em: <http://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_141079_20424_998585_43/http%3B/pubcontent.state.pa.us/publishedcontent/publish/cop_environment/phmc/communities/extranet/history/ourdocumentaryheritage/documents_from_1776___1865/pa_constitution/pa_constitution_3.html>. Acesso em: 28.set.2014.

² Tradução livre de trechos do título primeiro da Constituição Francesa de 1791 que dispõe que “[...] *La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils: [...]*
 - *La liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication, et d'exercer le culte religieux auquel il est attaché;*

No Brasil, a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada pelo imperador D. Pedro I em 25.03.1824 (Constituição Imperial de 1824), apesar de não estabelecer a liberdade de reunião, já garantia a liberdade de expressão aos cidadãos brasileiros, conforme seu art. 179, IV³ o qual estabelece que “todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura; contanto que hajam de responder pelos abusos, que cometerem no exercício deste direito, nos casos, e pela forma, que a Lei determinar”.

Os direitos de reunião e manifestação para os brasileiros e estrangeiros residentes foram expressamente estabelecidos na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 24.02.1891 (Constituição de 1891) que em seu art. 72⁴ estabelece que “§8º a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública” e também que “§ 12. Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato”.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16.07.1934 (Constituição de 1934), estabelece no art. 113⁵ que “9) Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar” ainda nesse sentido veda o anonimato e assegura o direito de resposta, estabelece ainda que independe de licença do Poder Público a publicação de livros e periódicos, todavia, “não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social” e em seguida dispõe sobre o direito de reunião estabelecendo em seu §11 que “a todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustrar”.

- *La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police [...]*. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>>. Acesso em: 28.set.2014.

³ Grafia ajustada do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

⁴ Grafia ajustada do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

⁵ Grafia ajustada do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil outorgada em 10.11.1937 (Constituição de 1937), teve as liberdades de manifestação e reunião suspensas pelo Decreto nº 10.358, de 1942 mas, originalmente estabelecia em seu art. 122 que “10) todos têm direito de reunir-se pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditas em caso de perigo imediato para a segurança pública” e também que:

15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. A lei pode prescrever:

a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação;

b) medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude;

c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado.

A imprensa reger-se-á por lei especial, de acordo com os seguintes princípios:

a) a imprensa exerce uma função de caráter público;

b) nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei;

c) é assegurado a todo cidadão o direito de fazer inserir gratuitamente nos jornais que o informarem ou injuriarem, resposta, defesa ou retificação;

d) é proibido o anonimato;

e) a responsabilidade se tornará efetiva por pena de prisão contra o diretor responsável e pena pecuniária aplicada à empresa;⁷

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 18.09.1946 (Constituição de 1946) garante direitos de reunião e de manifestação a todos os brasileiros e estrangeiros residentes estabelece em seu art. 141 que:

§ 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe. [...]

§ 11 - Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.¹⁰

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10.12.1948, estabeleceu que “todo ser humano tem

⁷ Grafia ajustada do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

⁹ Esse último trecho foi alterado pelo Ato Institucional nº 2 de 27.10.1965 para "Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de subversão, da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe".

¹⁰ Grafia ajustada do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” e que “todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica [...]”¹¹.

A lei nº 1.207 de 25.10.1950 dispôs sobre o direito de reunião reiterando a impossibilidade de agente do poder Executivo intervir em reunião que ocorra em casa particular ou recinto fechado de associação, salvo quando a convocação for para a prática de ato proibido por lei. A aludida lei também estabelece, em seu art. 3º, que caberá a autoridade policial fixar as praças destinadas a comício, dando publicidade a tal ato. Além disso, estabelece que a realização de comício, em praça fixada para tal fim, independe de autorização da polícia, sendo necessária, todavia, a comunicação, com pelo menos vinte e quatro horas de antecedência, para garantir o direito de utilizar a praça em face de outros que queiram utilizá-la no mesmo período. A lei estabelece o cabimento de mandado de segurança e contra certos atos das autoridades policiais e estabelece punições para os mesmos.

Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco ressaltam aspectos relevantes do momento histórico 1964 que redundou na convocação da constituinte de 1967.

Produto da Revolução de 1964, e com a pretensão de consolidar seus "ideais e princípios", tivemos a Constituição de 1967, que foi aprovada pelo Congresso Nacional, para tanto constringido a deliberar em sessão extraordinária de apenas quarenta e dois dias — de 12-12-1966 a 24-1-1967 —, com base em proposta literalmente enviada "a toque de caixa" pelo Presidente da República, que para tanto dispunha do apoio das Forças Armadas, se necessário até mesmo para o fechamento das Casas Legislativas, àquela altura em recesso forçado e já desfalcadas dos principais líderes oposicionistas, cujos mandatos e direitos políticos tinham sido cassados pelos chefes da insurreição militar vitoriosa.

Por isso é que Paulo Bonavides e Paes de Andrade, entre outros, afirmam que em 1966/1967 não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte; que os parlamentares, além de não estarem investidos de faculdades constituintes, encontravam-se também cerceados pelos atos institucionais; e, finalmente, que a coação ao trabalho dos parlamentares, exercida pelos atos excepcionais, impediu que os representantes do povo, mesmo sem os poderes constituintes autorizados pelo eleitorado, pudessem fazer uma Carta Constitucional relativamente independente. Daí, segundo informam, a existência de dispositivos "não emendáveis", no texto imposto à aprovação do Congresso Nacional, que, amedrontado, submeteu-se a mais essa chantagem, inspirada, certamente, pelo propósito de "constitucionalizar o institucional"¹².

¹¹ Trechos dos Artigos XIX e XX da Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 28.set.2014.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 197-198.

A Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada em 24.01.1967 (Constituição de 1967) por sua vez, em seu art. 150¹³ estabelece que “§ 8º - É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe” e “§ 27 - Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião¹⁴”.

Ainda nessa esteira de acontecimentos Afonso Arinos de Melo Franco teceu os seguintes comentários a respeito da Emenda Constitucional 1 de 1969 que reformou a constituição vigente a época:

Tal como a de 1967, foi uma Constituição de tipo instrumental, destinada tão-somente a dar fisionomia jurídica a um regime de poder de fato; há, dentro dela, um núcleo, por assim dizer, tradicional, que reconhece as realidades históricas e políticas da formação nacional, e, por isso mesmo, é a sua parte duradoura; afora isso, o seu texto é de escassa, ou, mesmo, nenhuma importância.¹⁵

Nesse sentido a Emenda Constitucional 1/69 reformou de tal maneira a Constituição de 1967 que é considerada uma nova constituição, que em seu art. 153 estabelece que:

§ 8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.¹⁷

¹³ Grafia ajustada do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

¹⁴ É importante ressaltar que também foi alçada ao nível constitucional a suspensão desses direitos, inclusive de titulares de mandato eletivo federal, nos termos do parágrafo único e do caput do art. 151 da constituição de 1967 que dispõe que: “Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla, defesa.

Parágrafo único - Quando se tratar de titular de mandato eletivo federal, o processo dependerá de licença da respectiva Câmara, nos termos do art. 34, § 3º.”

¹⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Direito Constitucional: teoria da constituição; as constituições do Brasil, Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 179.

¹⁷ Grafia ajustada do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

O §27 dispõe sobre a liberdade de reunião e estabelece que “todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião”. É relevante ressaltar que o exercício do direito de manifestação foi regulamentado por meio do Decreto-Lei nº 1.077/70, o qual estabelece que:

CONSIDERANDO que a Constituição da República, no artigo 153, § 8º dispõe que não serão toleradas as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos costumes;

CONSIDERANDO que essa norma visa a proteger a instituição da família, preservar-lhe os valores éticos e assegurar a formação sadia e digna da mocidade;

CONSIDERANDO, todavia, que algumas revistas fazem publicações obscenas e canais de televisão executam programas contrários à moral e aos bons costumes;

CONSIDERANDO que se tem generalizado a divulgação de livros que ofendem frontalmente à moral comum;

CONSIDERANDO que tais publicações e exteriorizações estimulam a licença, insinuam o amor livre e ameaçam destruir os valores morais da sociedade Brasileira;

CONSIDERANDO que o emprego desses meios de comunicação obedece a um plano subversivo, que põe em risco a segurança nacional.

DECRETA:

Art. 1º Não serão toleradas as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes quaisquer que sejam os meios de comunicação.

Art. 2º Caberá ao Ministério da Justiça, através do Departamento de Polícia Federal verificar, quando julgar necessário, antes da divulgação de livros e periódicos, a existência de matéria infringente da proibição enunciada no artigo anterior.

Parágrafo único. O Ministro da Justiça fixará, por meio de portaria, o modo e a forma da verificação prevista neste artigo.

Art. 3º Verificada a existência de matéria ofensiva à moral e aos bons costumes, o Ministro da Justiça proibirá a divulgação da publicação e determinará a busca e a apreensão de todos os seus exemplares.

Art. 4º As publicações vindas do estrangeiro e destinadas à distribuição ou venda no Brasil também ficarão sujeitas, quando de sua entrada no país, à verificação estabelecida na forma do artigo 2º deste Decreto-lei.

Art. 5º A distribuição, venda ou exposição de livros e periódicos que não tenham sido liberados ou que tenham sido proibidos, após a verificação prevista neste Decreto-lei, sujeita os infratores, independentemente da responsabilidade criminal:

I - A multa no valor igual ao do preço de venda da publicação com o mínimo de [...];

II - À perda de todos os exemplares da publicação, que serão incinerados a sua custa.

Art. 6º O disposto neste Decreto-Lei não exclui a competência dos Juízes de Direito, para adoção das medidas previstas nos artigos 61 e 62 da Lei número 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.

Art. 7º A proibição contida no artigo 1º deste Decreto-Lei aplica-se às diversões e espetáculos públicos, bem como à programação das emissoras de rádio e televisão.

Parágrafo único. O Conselho Superior de Censura, o Departamento de Polícia Federal e os juizados de Menores, no âmbito de suas respectivas competências, assegurarão o respeito ao disposto neste artigo.¹⁸

A Constituição da República Federativa do Brasil¹⁹, promulgada em 05.10.1988 estabelece em seu art. 5º que para todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país “é livre

¹⁸ Trechos do Decreto-Lei nº 1.077 de 26.01.1970. Publicado no DOU em 26.01.1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De11077.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, sendo também “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Além disso, é assegurado que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16.12.1966. O texto desse tratado, que somente entrou em vigor no Brasil em 24.04.1992, três meses após o depósito de sua carta de adesão e também após ter sido aprovado pelo Congresso Nacional em 12.12.1991, por meio do Decreto Legislativo nº 226, estabelece:

ARTIGO 19

1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
 - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

ARTIGO 20

1. Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra.
2. Será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou a violência.

ARTIGO 21

O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

É relevante observar que exceto pela Constituição Imperial de 1824 que assegurava direitos de manifestação somente a cidadãos brasileiros, todas as demais dispunham sobre os direitos de reunião e de manifestação e para todos os brasileiros e estrangeiros residentes. Além disso, é possível observar que houve certos momentos em que a própria constituição foi fruto de um processo antidemocrático, desse modo, a mera previsão no texto constitucional não implica efetiva possibilidade de exercício dos direitos.

¹⁹ Trechos dos incisos IV, IX e XVI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

2.2 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

A doutrina e a jurisprudência têm apontado as liberdades de expressão e de reunião como duas das mais importantes liberdades públicas, estando interligadas pelo caráter instrumental da liberdade de reunião que é meio para o exercício pleno da liberdade de expressão e manifestação do pensamento.

A CRFB/88 no caput de seu art. 5º dispõe que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes” e no inciso XVI desse mesmo artigo estabelece que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

Celso de Mello em artigo publicado em 1977 defendeu que, juridicamente, a reunião possui, pelo menos, os elementos pessoal, temporal, intencional, espacial e formal. Desse modo, caracterizar-se-ia a reunião em seu elemento pessoal pela pluralidade de participantes, em seu elemento temporal por ser transitória, em seu elemento intencional por objetivar um fim comum, em seu elemento espacial por se projetar sobre uma área delimitada (pública ou não) e por fim, em seu elemento formal por pressupor um mínimo de organização e direção²⁰. Serrano Nunes Jr. e David Araújo indicam elementos que seriam observados no exercício do direito de reunião, quais sejam:

- a) participação de duas ou mais pessoas;
- b) caráter temporário;
- c) consciência e vontade dos participantes;
- d) objetivo próprio e imanente à razão de ser da reunião;
- e) finalidade lícita, nela incluído o caráter pacífico;
- f) ausência de armas, nas reuniões de caráter público;
- g) comunicação da autoridade competente, em caso de utilização de espaços públicos.²²

É preciso ressaltar que a garantia constitucional se volta para reuniões pacíficas e sem armas, estando portanto excluídas da proteção as reuniões que não cumpram esses

²⁰ MELLO FILHO, José Celso. O Direito Constitucional de Reunião. Revista Justitia. v.98. p. 159-160. jul./set. 1977. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/revistas/3w36db.pdf>>. Acesso em: 28.set.2014.

²² ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. – 9 ed. - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 164.

requisitos. José Cretella Jr.²³ defende, pragmaticamente, que a polícia ao identificar pessoas armadas na reunião, poderia dissolvê-la, apreendendo as armas, as quais seriam prova da legalidade da intervenção.

Por outro lado, a doutrina majoritária e também a jurisprudência do STF apontam a impossibilidade de que o estado intervenha para frustrar ou dissolver reunião em que somente alguns portem armas, uma vez que nesse caso somente quanto aos indivíduos armados cessa o direito de reunião, podendo o estado intervir somente quanto aos armados, garantindo aos demais o livre exercício do direito de reunião, além é claro da proteção da integridade física.

É importante ressaltar que a própria CRFB/88 prevê um sistema constitucional de crises o qual dispõe sobre a possibilidade de que em estados de legalidade extraordinária, que conforme doutrina são regidos pelos princípios da temporariedade e da necessidade e da proporcionalidade, haja restrição²⁴ ou até mesmo suspensão²⁵ da liberdade de reunião. Desse modo, a decretação de estado de defesa e do estado de sítio, assim como a intervenção federal, devem cumprir requisitos materiais e formais que visam a impedir a inadequada utilização desses estados de legalidade extraordinária para perseguição política e para restrições a direitos fundamentais que sejam desprovidas de fundamento fático sobre o qual possam assentar, inadequadas a produção do resultado desejado, desproporcionais ao fato combatido, que não estipulem limites territoriais específicos para sua validade ou prazos para o retorno à normalidade.

É importante deixar claro que há na própria constituição outros direitos fundamentais e que havendo colisão entre direitos fundamentais, há que se utilizar técnicas apropriadas para solução desses conflitos, por exemplo ponderação de valores, para identificar que direitos são preponderantes em determinada situação fática, já que não há direito fundamental de natureza absoluta ou ilimitada.

²³ CRETILLA JR., José. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª. ed. revista, atualizada e ampliada, 2000, p. 235-236.

²⁴ Conforme dispõe o art. 136, §1º, I, a da CRFB/88.

²⁵ Conforme dispõe o art. 139, IV da CRFB/88.

3 OS GRANDES PROTESTOS E MANIFESTAÇÕES

As grandes manifestações e protestos sempre tiveram papel relevante na história, independentemente da existência de previsão constitucional ou legal para respaldá-las. O exercício das liberdades de reunião e manifestação por meio do protesto é dotado de forte caráter político e capacidade de pressão sobre aqueles que exercem as funções públicas, em especial, detentores de cargos eletivos.

3.1 BREVE HISTÓRICO DOS GRANDES PROTESTOS NO BRASIL E NO MUNDO

Em 1789 ocorreram mobilizações da burguesia e do povo que redundaram na Revolução Francesa a qual influenciou e inspirou mobilizações em diversos outros locais e momentos da história. As grandes manifestações conseguem, normalmente, ultrapassar os limites de suas causas e seus interessados originários.

Em 1968, a França, mais uma vez, foi palco de uma série de protestos e manifestações, originalmente de estudantes, mas que terminaram por envolver trabalhadores de diversos setores. Os protestos, marcados por confrontos entre manifestantes e policiais, se intensificaram e resultaram numa greve geral e, posteriormente, seis milhões de manifestantes ocupando as fábricas no país. O movimento é reconhecido por suas ideias libertárias que se difundiram e deram origem ou pelo menos intensificaram protestos em diversos outros países da Europa²⁶.

Em 1992, houve intensas manifestações nos Brasil, especialmente de jovens estudantes, em prol da ética na política e também pelo *impeachment* do Presidente da República, acusado de corrupção. Essas manifestações ocorridas ao longo do ano, mobilizaram 80 mil, 100 mil, 400 mil e até 750 mil pessoas²⁷ o que exerceu pressão pela ética dos agentes públicos e contribuiu para que ocorresse o *impeachment* de Fernando Collor.

²⁶ Folha de São Paulo. Entenda o Maio de 1968 Francês. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/04/396741-entenda-o-maio-de-68-frances.shtml>>. Acesso em: 11.out.2014.

²⁷ Folha de São Paulo. Saiba mais sobre os caras-pintadas. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/04/397259-saiba-mais-sobre-os-caras-pintadas.shtml>>. Acesso em: 11.out.2014

Atualmente, a facilidade de acesso à internet e a velocidade e independência com que trafegam informações nas redes sociais e seu uso por significativa parcela da população, em especial, a juventude, tornam muito presente o fenômeno da difusão da causa, que se dá justamente pela capacidade da causa atrair e mobilizar pessoas além daquelas diretamente interessadas no resultado local pretendido e também por sua capacidade de reprodução, constatada quando, posteriormente, em local diferente, sob diferente organização e liderança, a mesma causa, eventualmente sob novas vestes culturais, se manifesta.

No final do ano de 2010, teve início uma série de manifestações em países do Norte da África e do Oriente Médio, que resultou em alterações significativas do quadro político dessas regiões, houve guerras civis, além de renúncias e fugas de governantes, alguns dos quais há mais de trinta anos no poder. Essas grandes manifestações se iniciaram na Tunísia, tendo se difundido pelo menos para Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Síria, Saara Ocidental e Sudão. A internet teve papel fundamental nos protestos e manifestações a medida que serviu de meio para organização e troca de ideias, capazes de mobilizar as populações desses diversos países. George Joffe esclarece que o cenário econômico por si só não foi a causa direta dos eventos, mas que foram antecedentes²⁸, ainda assim salienta o questionamento e a conjuntura a seguir:

Contudo, para uma pergunta por detrás disto: porque é que as populações na região do Médio Oriente e do Norte de África (MENA) se mostraram tão vulneráveis às subidas dos preços? No fim de contas, o desenvolvimento económico tem sido uma preocupação central dos decisores políticos do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BIRD12) e da União Europeia (UE) desde há décadas – desde os anos 1980 para as duas primeiras instituições, e desde 1995 para a UE, em resultado da introdução do Processo de Barcelona, embora a União tenha encorajado o crescimento da costa sul do Mediterrâneo desde 1969¹³. Desde que a crise da dívida emergiu no mundo em vias de desenvolvimento, no rescaldo do choque global do preço do petróleo nos anos 1970, as três instituições tentaram preconizar políticas de desenvolvimento económico assentes em princípios económicos neoliberais, associados ao Consenso de Washington e criados para melhorar o nível geral de prosperidade. Embora os indicadores macroeconómicos e os balanços financeiros externos talvez tenham melhorado, não foi isso que aconteceu no âmbito microeconómico. Nesse aspecto, um factor-chave foi a persistência das altas taxas de desemprego, com uma média entre os 10 e os 20 por cento – com taxas muito mais elevadas junto da população mais jovem – a par da pobreza que alastra pela região. Em resumo, o desenvolvimento económico parece ter feito pouco para minimizar essa vulnerabilidade. Os modelos económicos, que exigem profundas reformas e reestruturações, têm sido impostos à região desde há décadas mas não tiveram grande efeito no cenário microeconómico.²⁹

²⁸ JOFFE, George. A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 30, jun. 2011. p. 87. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11.out.2014.

²⁹ Idem. p. 87-88.

Em maio de 2011, na Espanha ocorreram vários protestos nos quais se reivindicavam mudanças políticas e sociais das mais variadas ordens³⁰. Essas manifestações também utilizaram a internet como ferramenta para organização, disseminação de ideias e sensibilização da população que era convocada a se indignar. A maioria dos manifestantes é formada por jovens, mas não por isso a manifestação poderia ser considerada homogênea, pois, além dos problemas dos mais jovens que concluíam estudos e não conseguiam trabalho e portanto não estudavam ou trabalhavam³¹, havia também o descontentamento generalizado com a classe política, que levou para as ruas espanhóis de todas as idades.³²

Nos Estados Unidos da América (EUA), em setembro de 2011, iniciou-se um movimento de protestos realizados sob forma de ocupação e que foram inspirados nas mobilizações ocorridas na Primavera Árabe (Norte da África e Oriente Médio), no Chile, Espanha, Grécia, Israel, Reino Unido e também nos EUA³³. Esse movimento tinha foco no combate à desigualdade crescente entre a parcela formada pelo 1% mais rico e os 99% restantes da população³⁴, especialmente quando ela decorre da ganância e corrupção ocorridas no mundo financeiro, em especial *Wall Street*. Esse movimento influenciou ocupações em diversas cidades dentro e fora dos EUA³⁵ e utilizou intensamente recursos da internet para construir e organizar as ocupações, obter dinheiro e suprimentos, recrutar novos membros e para permitir que pessoas de todos os lugares pudessem expressar seu apoio ao movimento³⁶.

³⁰ *Portadas del Movimiento 15M en la prensa internacional*. Publicado em 27.07.2013. Disponível em: <<http://www.movimiento15m.org/>>. Acesso em: 11.out.2014

³¹ Protestos de 2011 na Espanha. In: Wikipédia, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2013. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_de_2011_na_Espanha>. Acesso em: 11.10.2014.

³² *Spain's indignants. Europe's most earnest protesters*. Publicado em 14.07.2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/18959259>>. Acesso em: 11.out.2014.

³³ KNUCKEY, Sarah; GLENN, Katherine; MACLEAN, Emi. *Suppressing Protest: Human Rights Violations in the US Response to Occupy Wall Street*. NYU School of Law, 2012. p. 6. Disponível em: <<http://chrgj.org/wp-content/uploads/2012/10/suppressingprotest.pdf>>. Acesso em: 27.abr.2014.

³⁴ Disponível em: <<http://occupywallst.org/about/>>. Acesso em: 11.out.2014.

³⁵ KNUCKEY, op.cit., p. 8.

³⁶ Idem. p. 10, 13.

3.2 OS GRANDES PROTESTOS RECENTES E SUAS DIVERSAS MODALIDADES

Em 2013 houve manifestações em diversos estados do Brasil e muitas dessas manifestações mobilizaram grande quantidade de pessoas em diferentes cidades e estados e havendo inclusive multiplicidade de causas. No dia 20 de junho ocorreram manifestações em mais de uma centena cidades, totalizando mais de um milhão de pessoas³⁷.

Dentre as principais bandeiras trazidas por essas manifestações podemos ressaltar a não elevação dos níveis de preço do transporte público, a melhoria da qualidade do transporte público, gastos públicos com a *Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013™* e a *Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014™*, ética na política e além disso, pela não aprovação de algumas iniciativas legislativas, como a PEC 37/2011³⁸, a PEC 33/2011³⁹ e o Projeto de Decreto Legislativo 234/2011 referente à “cura gay”⁴⁰.

Cumpramos ressaltar que houve bandeiras controversas e que mesmo não aceitas por boa parte dos manifestantes, em algum momento buscaram, de algum modo, se integrar e harmonizar com as demais bandeiras, por exemplo: a questão da redução da maioria penal.

Uma vez que nas grandes manifestações de 2013 houve representação de interesses heterogêneos e múltiplas causas, algumas das quais aceitas pela imensa maioria e outras defendidas somente por uma parcela minoritária, não havia um apelo específico e único que pudesse ser atendido para imediatamente esvaziá-la e aplacar o ímpeto de protestar que movia as pessoas, ao que parece a própria manifestação propiciava a adesão dos manifestantes a outras causas, tendo assim um caráter dinâmico, isto é, a manifestação que começa em determinado horário não será a mesma no horário do término, e por outro lado, uma

³⁷ Em dia de maior mobilização, protestos levam mais de 1 milhão de pessoas às ruas no Brasil. Publicado em 20.06.2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm>>. Acesso em: 12.out.2014.

³⁸ A Proposta de Emenda à Constituição 37/2011, caso aprovada, poderia limitar a atuação do Ministério Público ao impedir que realizasse investigações criminais por conta própria. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>. Acesso em: 12.out.2014.

³⁹ A Proposta de Emenda à Constituição 33/2011, caso aprovada, poderia submeter ao Congresso Nacional as decisões de inconstitucionalidade de emendas à constituição exaradas pelo Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503667>>. Acesso em: 12.out.2014.

⁴⁰ O Projeto de Decreto Legislativo 234/2011, caso aprovado sustaria a aplicação de dispositivos de Resolução do Conselho Federal de Psicologia nº 1 de 23.03.1999 e poderia permitir que psicólogos tratassem a homossexualidade como patologia.

manifestação que ocupe toda uma avenida, será, em realidade, simultaneamente diferente no início e no final da avenida.

Por todo o exposto, se constata outro fenômeno relevante nessas manifestações que é o da agregação das causas, que se dá quando a manifestação, independentemente de qualquer ação da organização ou liderança, passa a ostentar e ser reconhecida por outras causas, a ponto de não ser possível estabelecer uma única causa ou pedido que represente o propósito dos manifestantes, ainda que eventualmente seja identificável a causa original da manifestação, além de quaisquer outras porventura já satisfeitas e contabilizadas como vitória de todos, inclusive daqueles que não participaram das manifestações.

Devido à multiplicidade de causas e pedidos por parte dos manifestantes houve uma intensa movimentação do legislativo e do executivo na busca de uma pauta positiva que pudesse atender aos anseios da sociedade que se manifestava.

Nesse sentido é bastante ilustrativa a reportagem publicada no portal de notícias G1 em 27.06.2013, atualizada em 11.07.2013, que mostra a lista de medidas aprovadas ou rejeitadas pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional em resposta às manifestações que vinham ocorrendo no Brasil em junho daquele ano e que é reproduzida nas tabelas a seguir.

Tabela 1 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 25.06.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
CÂMARA		
PEC 37	Rejeitada	Decisão é final
PEC do transporte individual como direito social	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações
Corte de R\$ 43 milhões em investimentos para telecomunicações na Copa das Confederações e Copa do Mundo de 2014	MP parcialmente rejeitada	Precisa de mais votações
SENADO		
Projeto de lei do Reitup (incentivo a transporte coletivo)	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 2 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 26.06.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
CÂMARA		
Royalties para educação e saúde	Aprovada	Precisa de mais votações
Voto secreto (para perda de mandato)	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações
Processo para cassar deputado Natan Donadon	Instaurado	Plenário deve decidir sobre cassação
Desoneração de impostos sobre transporte coletivo	Aprovada	Precisa de mais votações
Fundo de Participação dos Estados (divisão de dinheiro entre estados)	Aprovada	Vai à sanção
SENADO		
Corrupção vira crime hediondo	Aprovada	Precisa de mais votações
Fundo de Participação dos Estados (divisão de dinheiro entre estados)	Aprovada	Vai à sanção

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 3 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 27.06.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
SENADO FEDERAL		
Lei dos concursos	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações
Expropriação de terras onde ocorra trabalho escravo	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 4 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 02.07.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
SENADO FEDERAL		
Projeto de lei do Reitup (incentivo a transporte coletivo)	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações
Exigência de ficha limpa para servidor público concursado e comissionado	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
Royalties para educação e saúde	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Arquivamento do projeto que autoriza tratamento de homossexuais ("cura gay")	Plenário aprovou retirada de pauta	Decisão é final

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 5 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 03.07.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
SENADO FEDERAL		
Fim do voto secreto no Congresso	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações
Nova distribuição de direitos autorais	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Extinção da multa de 10% do FGTS em demissões sem justa causa	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção ou veto
Autonomia para Defensoria da União	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
Urgência para lei de defesa do usuário de serviço público	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
Maior transparência para aumento na tarifa de transporte	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 6 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 04.07.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
SENADO FEDERAL		
Multa para empresa que corrompe no setor público	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção
Opinião do internauta sobre propostas no Senado	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para promulgação
Regras para socorro a vítimas de violência sexual	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 7 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 09.07.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Meia-entrada para jovens carentes no Estatuto da Juventude	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção
Nova distribuição de direitos autorais para obras musicais	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
Moção de repúdio aos EUA por espionagem no Brasil	Aprovada em plenário	Decisão final
Suspensão dos salário, verbas e direitos parlamentares de Natan Donadon	Aprovado pela Mesa Diretora	Decisão final

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 8 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 10.07.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
CONGRESSO NACIONAL		
Regulamentação de direitos de domésticas	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações
SENADO FEDERAL		
Maior facilidade para apresentação de projeto de iniciativa popular	Aprovada em comissão	Precisa de mais votações
Redução no número de suplentes e proibição de parentes de senador	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
Maior facilidade para apresentação de projeto de iniciativa popular	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
Nova distribuição de direitos autorais para obras musicais	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção
Definição do conceito de organização criminosa	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção
Anistia para funcionários grevistas dos Correios	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção
Visita de peritos a presídios para combate à tortura	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção
Anistia policiais e bombeiros que participaram de greves	Aprovada em plenário	Decisão final; vai para sanção
CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Desoneração da folha de pagamento de 10 setores da economia	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações
Derrubado texto do Senado, destinando mais royalties para educação e saúde	Rejeitada em plenário	Precisa de mais votações

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Tabela 9 – Medidas aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional em 11.07.2013.

TEMA	O QUE ACONTECEU?	E AGORA?
SENADO FEDERAL		
Solicitação de informações sobre todos voos da FAB desde 2010	Aprovada pela Mesa	Decisão final
Regulamentação de direitos de domésticas	Aprovada em plenário	Precisa de mais votações

Fonte: Extraído do Portal de Notícias G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/lista-o-que-o-congresso-aprovou-ou-rejeitou-apos-os-protestos-nas-ruas.html>>. Acesso em: 12.out.2014.

Desse modo, é possível concluir, pela simples leitura das tabelas acima, que o poder legislativo procurou demonstrar à sociedade sua capacidade de dar resposta a diversos pleitos das manifestações, agindo de maneira célere e aprovando medidas no sentido da transparência, moralidade administrativa e atendimento a demandas sociais pendentes de longa data, ao passo que rejeitou medidas que representavam retrocesso, falta de transparência

e restrição dos capacidade de investigar daqueles responsáveis por fiscalizar o cumprimento das leis, inclusive pelos agentes públicos.

Cabe ressaltar que após o período de manifestações mais intensas algumas das medidas podem, ter deixado de avançar com a velocidade adequada, ainda assim, é importante perceber que o legislador demonstrou ser sensível à pressão popular e procurou dar resposta institucional adequada. Todavia, não se olvide que a escalada da violência, que atingiu também a imprensa tenha tido grande parcela de responsabilidade pela rápida atuação do legislador.

3.3 OS *BLACK BLOCS*

De acordo com Fabio Malini apesar do *Black Bloc* poder ser percebido nos *Days of Rage* de Chicago em 1969 é somente com o movimento autonomista, na década de 70 que a tática se delinea mais claramente, em especial na Alemanha, onde o *Black Bloc* nasce como uma tática de resistência à violência da polícia alemã⁴¹.

A ideologia do *Black Bloc* é predominantemente anarquista, sua estrutura é descentralizada e as relações entre grupos são caracterizadas pela horizontalidade, a organização não é única ou contínua, mas pelo contrário, trata-se de múltiplas células, em associação temporária, com o objetivo de resistir a tentativas violentas da polícia de dissolver manifestações⁴². Prossegue ainda afirmando que:

Ao mesmo tempo, porém, nota-se um padrão: em muitos, senão todos os cenários em que a tática emergiu, houve previamente uma forte repressão marcada pela violência com que as forças militares responsáveis por dissipar os protestos a mando dos representantes políticos da população faziam-no. [...]

Assim como em outras localidades, [também no Brasil] foi necessária uma demonstração inicial da violência expressa por forças militares frente a manifestações sociais para fazer com que diferentes grupos utilizassem da tática *black bloc* em seus confrontos. No Brasil, entretanto, denota-se uma particularidade: seu aparato policial, em específico a Polícia Militar, já era, mesmo antes do ascender dos protestos e de sua repressão, caracterizado por um sentimento de medo e insegurança vindo [de] boa parte de sua população – uma realidade reforçada por diferentes pesquisas, em parte devido à violência por parte de alguns membros da instituição e a ilegalidade dos atos que uma minoria comete.⁴³

⁴¹ MALINI, Fábio. MOURA, Gabriel. PASSOS, Nelson. O Black Bloc e o papel das mídias sociais nas manifestações brasileiras de 7 de setembro de 2013. p. 1,4-5. Disponível em: <<http://www.portalintercom.org.br/anais/sudeste2014/resumos/R43-1069-1.pdf>>. Acesso em: 11.out.2014.

⁴² Idem. p. 1,5-6.

⁴³ Ibidem. p. 6.

Uma seção do *Black Bloc* dos Estados Unidos da América, sem a intenção de representar todas as outras se pronunciou esclarecendo as motivações do *Black Bloc*. Primeiramente, a propriedade privada e em especial a propriedade privada corporativa é considerada infinitamente mais violenta que qualquer ação tomada contra ela. É apresentada a diferença entre propriedade privada, a qual seria baseada em troca (*trade*) a medida que se tem algo que o outro necessita ou quer, e propriedade pessoal, que seria baseada em uso e necessidade. Desse modo, numa sociedade baseada em propriedade privada, aqueles capazes de acumular mais daquilo que outros necessitam ou querem, terão maior poder e isto é rejeitado pelos *Black Blocs* em sua condição de anarquistas⁴⁴.

Além disso, prossegue declarando que o próprio capitalismo, por exigir propriedade privada, é considerado intrinsecamente violento e repressivo, não admitindo reforma ou mitigação. A quebra de uma janela, para um *Black Bloc*, representa a máscara de legitimidade que envolve os direitos de propriedade privada ao mesmo tempo em que exorciza as relações sociais violentas e destrutivas que envolvem a todos.⁴⁵

Ao "destruir" a propriedade privada, nós convertemos seu limitado valor de troca em um expandido valor de uso. A vitrine de loja torna-se uma abertura para deixar um pouco de ar fresco para a atmosfera opressiva de um ponto de venda (pelo menos até que a polícia decida jogar gás lacrimogêneo numa via bloqueada nas proximidades). Uma caixa de jornal se torna uma ferramenta para a criação de tais aberturas ou um pequeno bloqueio para a recuperação do espaço público ou um objeto para melhorar uma posição ficando em pé sobre ele. A caçamba de lixo torna-se um obstáculo para uma falange de policiais rebelados e uma fonte de calor e luz. A fachada do edifício torna-se um quadro de mensagens para gravar e debater ideias para um mundo melhor.

Após N30, muitas pessoas nunca vão ver uma vitrine ou um martelo da mesma forma novamente. Os usos potenciais de uma paisagem inteira aumentaram mil vezes. O número de janelas quebradas empalidece em comparação com o número de feitiços quebrados - feitiços lançados por uma hegemonia empresarial para nos embalar no esquecimento de toda a violência cometida em nome de direitos de propriedade privada e de todo o potencial de uma sociedade sem eles. Janelas quebradas podem ser tapadas (com ainda mais desperdício de nossas florestas) e, eventualmente substituídos, mas a quebra de pressupostos esperamos persistir por algum tempo para vir.⁴⁶

⁴⁴ ACME Collective – N30 Black Bloc Communiqué. p. 5-6. Disponível em: <<http://theanarchistlibrary.org/library/acme-collective-n30-black-bloc-communicue.pdf>>. Acesso em: 11.out.2014

⁴⁵ Idem. p. 6.

⁴⁶ Ibidem. p. 6. Tradução livre de “By “destroying” private property, we convert its limited exchange value into an expanded use value. A storefront window becomes a vent to let some fresh air into the oppressive atmosphere of a retail outlet (at least until the police decide to tear-gas a nearby road blockade). A newspaper box becomes a tool for creating such vents or a small blockade for the reclamation of public space or an object to improve one’s vantage point by standing on it. A dumpster becomes an obstruction to a phalanx of rioting cops and a source of heat and light. A building facade becomes a message board to record brainstorm ideas for a better world.

After N30, many people will never see a shop window or a hammer the same way again. The potential uses of an entire cityscape have increased a thousand-fold. The number of broken windows pales in comparison to the number broken spells — spells cast by a corporate hegemony to lull us into forgetfulness of all the

No Brasil, os *Black Blocs* participaram de diversas manifestações ocorridas em 2013, as quais foram muito marcadas, também, pela violência desses grupos. A página do *Black Bloc* Brasil lançou em 2013 o Manifesto *Black Bloc* que retrata parte do ideário desse grupo e que contribuir para um melhor entendimento da tática *Black Bloc*, sua organização, seus objetivos, seus métodos, sua visão dos meios de comunicação e da polícia e por fim seus inimigos.

Manifesto Black Bloc

1. O BB não é um grupo deliberadamente e randomicamente hostil. Nossa luta é contra as grandes corporações, instituições e organizações opressoras e em defesa de suas vítimas - de forma ativa.
2. O BB repudia infiltrações e tentativas de desmoralização e corrupção de movimentos sociais. Frente a infiltrados e provocadores, o BB irá coibir a ação através da conversa e da denúncia. Caso necessário, empregará outras técnicas.
3. O BB é organizado de forma horizontal e descentralizada - Não temos líderes. Todas as decisões são pautadas de forma democrática e autônoma.
4. Acreditamos que a forma mais eficaz de atingir grandes corporações, instituições e organizações opressoras dá-se no âmbito financeiro - Daí o caráter hostil de nossas ações contra multinacionais e semelhantes.
5. Reconhecemos o pequeno empresário como vítima do sistema. Repudiamos e tentamos a toda força coibir atos que visam prejudicá-lo.
6. Repudiamos toda forma de política extremista - Somos contra o monopólio de riquezas e a exploração das massas.
7. Somos contra veículos de comunicação tendenciosos e mentirosos.
8. Declaramos inimigos quaisquer meios de repressão e/ou opressão, sejam essas de caráter físico ou psicológico.
9. A corporação policial torna-se nossa inimiga [somente] a partir do momento em que suas ações tomam caráter opressor ou repressor.⁴⁷

A atuação dos *Black Blocs* nas manifestações via de regra envolveu depredação de patrimônio privado e público, além de conflitos com a Polícia. Houve casos em que organizadores das manifestações solicitavam, em carros de som, que pessoas com máscaras as tirassem ou saíssem da manifestação⁴⁸. De modo geral, eram depredados, instituições bancárias, concessionárias de automóveis, além de prédios públicos.

violence committed in the name of private property rights and of all the potential of a society without them. Broken windows can be boarded up (with yet more waste of our forests) and eventually replaced, but the shattering of assumptions will hopefully persist for some time to come.”

⁴⁷ Manifesto *Black Bloc*. 27.06.2013. Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/notes/black-bloc-brasil/manifesto-black-bloc/472653326160999>>. Acesso em: 11.out.2014.

⁴⁸ Folha de São Paulo. Manifestantes entram em confronto com o Choque durante ato no Rio. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1309631-manifestantes-entra-em-confronto-com-o-choque-durante-ato-no-rio.shtml>>. Acesso em: 11.out.2014.

3.4 A ATUAÇÃO DO ESTADO

As manifestações não foram totalmente pacíficas, ainda que só uma pequena parcela dos manifestantes tenha se engajado de modo ativo em atos de violência e vandalismo a reação do estado por meio das polícias gerou inúmeras vítimas de violência, prisões ilegais e violações de direitos e garantias fundamentais. Por essa razão a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiu em 20.06.2013 comunicado de imprensa⁴⁹ no qual manifestou preocupação com relação a atos de violência praticados contra manifestantes e jornalistas durante as manifestações e instou autoridades a investigar o possível uso abusivo da força e o Estado do Brasil a garantir a integridade física dos manifestantes e jornalistas.

A comissão prossegue relatando que recebeu informação sobre a prisão de pelo menos 200 pessoas em São Paulo no dia 13.06.2013, além de haver mais de 100 pessoas atingidas pelos efeitos de bombas de gás lacrimogêneo ou spray de pimenta ou feridas por bala de borracha e cassetetes. No Rio de Janeiro em 16.06.2013 agentes da Polícia militar ao lançar bombas de gás lacrimogêneo para atingir manifestantes que se refugiaram em um parque teriam afetado também famílias e crianças que não participaram das manifestações.

Houve violência por parte de manifestantes contra a imprensa, veículos foram virados e incendiados e alguns jornalistas foram impedidos de trabalhar.

Com relação a violência contra jornalistas a CIDH se pronunciou conforme abaixo:

A CIDH também recebeu informação sobre agressões e detenções contra jornalistas que se encontravam no exercício de sua profissão durante as manifestações. Em 11 de junho, três jornalistas teriam sido detidos. Um deles, Pedro Ribeiro Nogueira, do Portal Aprendiz, teria permanecido três dias detido. A CIDH também foi informada que na quinta-feira, 13 de junho, ao menos quinze jornalistas teriam sido agredidos por supostos membros da Polícia Militar, e que outros dois jornalistas teriam sido detidos. Sete repórteres da Folha de São Paulo teriam sido feridos por impactos de balas de borracha ou afetados por gás pimenta. Dois deles, os jornalistas Fábio Braga e Giuliana Vallone, teriam recebido disparos com balas de borracha no rosto. O fotógrafo Sérgio Silva, da agência Futura Press, correria o risco de perder a visão de seu olho esquerdo após ter sido ferido por uma bala de borracha. O fotógrafo Filipe Araújo, do jornal O Estado de São Paulo, teria sido atropelado por um veículo da polícia quando fotografava as manifestações. Ademais, em 16 e 17 de junho, dois jornalistas foram feridos enquanto cobriam manifestações no Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Por outro lado, três jornalistas teriam sido agredidos em outros protestos por manifestantes.⁵⁰

⁴⁹ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Publicado em 20.06.2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2013/044.asp>>. Acesso em: 11.out.2014.

⁵⁰ *idem*.

Ainda com relação à violência contra jornalistas a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) relata⁵¹ que desde 2013 houve 68 agressões a jornalistas atuando na cobertura das manifestações na capital de São Paulo, tendo partido da polícia 62 dessas agressões, das quais 36 ocorreram apesar do profissional estar devidamente identificado como imprensa.

A ONG Repórteres Sem Fronteiras (RSF) publicou nota⁵² registrando a violência contra jornalistas e que a ação da Polícia militar tem violado a liberdade de informação e portando à CRFB/88. A nota da RSF relata a prisão de jornalista, acusado de formação de quadrilha e ressalta haverem ainda outros que foram presos, em alguns casos simplesmente por portar vinagre (que mitiga os efeitos do gás lacrimogêneo). Além das prisões são relatados também os casos de jornalistas atingidos pelos efeitos do gás lacrimogêneo e feridos por balas de borracha.

A violência dos policiais contra jornalistas é um tanto mais chocante que a violência contra o manifestante em geral, haja vista que esses profissionais, costumam ser identificados com relativa facilidade, seja pelos uniformes ou pelo simples fato de que a presença de câmeras e outros equipamentos próprios da imprensa praticamente impedem a confusão entre manifestante e imprensa.

Desse modo, parece bastante oportuno questionar, qual interesse move a autoridade policial a atacar jornalistas, cinegrafistas. A resposta a tal questionamento poderia residir na análise do próprio papel da imprensa e seu interesse. Sendo bastante simplistas, poderíamos reduzir o papel da imprensa ao registro dos fatos e sua divulgação, com o objetivo de obter audiência. Na busca pela audiência é bastante razoável que a imprensa busque apresentar os fatos que despertem maior interesse, curiosidade e muitas vezes os mais “chocantes” para obter os maiores índices de audiência e por essa razão, a ação depredatória dos *Black Blocs*, seus conflitos com policiais e também as agressões de policiais contra manifestantes se credenciam como fatos dignos de atrair a atenção do público e desse modo, a imprensa mostra também a violência policial, assim, ao direcionar parte da violência contra a imprensa a polícia pode ter procurado desestimular a atuação da imprensa em certos momentos ou em certos locais em que, por exemplo, seria iniciado o uso de força excessiva.

⁵¹ Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo atualiza levantamento de agressões e detenções de jornalistas durante protesto em São Paulo. Publicado em 26.02.2014. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2760>. Acesso em: 12.out.2014.

⁵² Repórteres Sem Fronteiras. Publicado em 14.06.2013. Disponível em: <<http://en.rsf.org/brazil-call-for-federal-investigation-14-06-2013,44799.html>>. Acesso em: 11.out.2014.

O uso de violência na repressão das manifestações despertou reação da Anistia Internacional que publicou nota expressando sua preocupação com a violência na repressão aos protestos no Rio de Janeiro e São Paulo e também com o “discurso das autoridades sinalizando uma radicalização da repressão e a prisão de jornalistas e manifestantes, em alguns casos enquadrados no crime de formação de quadrilha”⁵³.

É de longa data que existem dilemas das mais ordens no tratamento da questão da segurança pública. A Constituição de 1937 atribuía, no inciso V do art. 16, à União a competência para regular a matéria segurança pública e tal expressão, foi retomada na CRFB/88, em detrimento de expressões como segurança interna e segurança nacional. Essa mudança, mais que mera adequação terminológico indica a necessidade de que o monopólio do uso da violência fosse exercido por organizações garantidoras de direitos e da paz.⁵⁴

Todavia a CRFB/88, apesar de representar a introdução de valores democráticos e uma ruptura simbólica⁵⁵, não tratou tão profundamente do tema segurança pública quanto seria necessário para a superação de todo um histórico de práticas e estruturas em instituições gestadas no seio do regime militar, que ao serem mantidas criminalizaram a interpretação dos conflitos sociais, limitaram a segurança pública às suas dimensões jurídica e policial e tiraram legitimidade da participação social e de outros profissionais, que não os da área jurídica, na administração de conflitos, tendo a urgência no combate violência reforçado as estruturas existentes (mais policiais, penas maiores, mais presídios), ao mesmo tempo que impedia reformas mais amplas do sistema de justiça, as quais, não levadas a cabo, terminam por fazer com que a polícia não atinja seu papel de garantidora de direitos e da paz e por isso assumo o papel de vidraça de um sistema bem mais amplo de ineficiências.⁵⁶ Haja vista que:

A incompatibilidade na atuação dessas instituições, segundo tais valores, pode ser percebida, no caso concreto, pelo despreparo e violência com que algumas forças policiais posicionaram-se nas manifestações públicas que desde junho deste ano (2013) desenrolam-se pelo país. O cenário verificado nestes últimos meses demonstra que, se por um lado, as tramas institucionais das estruturas de segurança pública estão, como vimos, influenciadas por uma nova gramática de direitos, pela qual as polícias e os cidadãos ampliam a legitimidade dos enunciados dos direitos humanos e de gestão eficiente dos conflitos sociais; por outro lado, elas permanecem ainda impregnadas por práticas institucionais fundadas na imposição violenta da ordem, diminuindo o impacto dessa nova gramática e reforçando – no imaginário

⁵³ Anistia Internacional. Anistia Internacional defende solução pacífica para impasse entre manifestantes e autoridades. Publicado em 13.06.2013. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/anistia-internacional-defende-solucao-pacifica-para-impasse-entre-manifestantes-e-autoridades/>>. Acesso em: 11.out.2014.

⁵⁴ LIMA, Renato Sérgio; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (org). Política de segurança: os desafios de uma reforma. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-32. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/2Guaracy.pdf>>. Acesso em: 11.out.2014.

⁵⁵ Idem. p. 40.

⁵⁶ Ibidem. p. 34-35.

coletivo – o peso de um passado autoritário voltado à defesa da ordem a qualquer custo.⁵⁷

A CRFB/88 dispõe, no caput de seu art. 142⁵⁸, sobre as forças armadas estabelecendo que as mesmas destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais a quem compete a iniciativa de destiná-las à garantia da lei e da ordem. A Lei Complementar nº 97/99⁵⁹ dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas e estabelece que cabe ao Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, seja por iniciativa própria ou em atendimento a pedido dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, após o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Posteriormente, o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem foi regulamentado por meio do Decreto nº 3.897/01 tendo sido incluída a possibilidade do Presidente da República determinar tal emprego, por iniciativa própria, em vista de solicitação de Governador de estado ou do Distrito Federal.

⁵⁷ Ibidem. p. 40.

⁵⁸ A CRFB/88 art. 142, caput estabelece que “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

⁵⁹ A Lei Complementar nº 97/99 estabelece que “Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação: [...]”

§ 1o Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2o A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3o Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4o Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3o deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. [...]”

O Ministério da Defesa editou a Portaria Normativa nº 3.461/13⁶⁰ que aprovava a publicação “Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10 (1ª Edição/2013)” cuja finalidade é estabelecer orientação para o planejamento e o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem⁶¹.

Os principais traços característicos das operações de garantia da lei e da ordem seriam a forma episódica, área previamente estabelecida, tempo limitado. A publicação conceitua forças oponentes como sendo “pessoas, grupos de pessoas ou organizações cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio”⁶². Além disso, estabelece o seguinte:

4.3 Forças Oponentes

4.3.1 Em Op GLO [operações de garantia da lei e da ordem] não existe a caracterização de “inimigo” na forma clássica das operações militares, porém torna-se importante o conhecimento e a correta caracterização das forças que deverão ser objeto de atenção e acompanhamento e, possivelmente, enfrentamento durante a condução das operações.

4.3.2 Dentro desse espectro, pode-se encontrar, dentre outros, os seguintes agentes como F Opn [forças oponentes]:

- a) movimentos ou organizações;
- b) organizações criminosas, quadrilhas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas e munições, grupos armados etc;
- c) pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando na forma de segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos, entidades, instituições, organizações ou em OSP, provocando ou instigando ações radicais e violentas; e
- d) indivíduos ou grupo que se utilizam de métodos violentos para a imposição da vontade própria em função da ausência das forças de segurança pública policial.⁶³

É preciso ressaltar que o documento foi alvo de críticas devido a conceituação de força oponente, que poderia resultar em enfrentamento e criminalização dos movimentos e organizações populares. Desse modo, foi publicada a Portaria Normativa 186/14⁶⁴ que aprovou a segunda edição da publicação “Garantia da Lei e da Ordem” na qual o conceito de força oponente foi substituído pelo conceito de agente de perturbação da ordem pública que

⁶⁰ Portaria Normativa 3.461/MD de 19 de dezembro de 2013. Publicada no DOU de 20.12.2013, nº 247, Seção 1, Página 13. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=1997>. Acesso em: 11.out.2014.

⁶¹ Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10 (1ª Edição/2013). p. 13. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 11.out.2014.

⁶² Idem. p.14-15.

⁶³ Ibidem. p. 28-29.

⁶⁴ Portaria Normativa 186/MD de 31 de janeiro de 2014. Publicado no DOU de 03.02.2014, nº23, Seção1, Página 20. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=1949>. Acesso em: 11.out.2014

seriam “pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação momentaneamente comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio”⁶⁵.

É preciso reconhecer que a publicação, fundamenta o emprego de força nas operações da garantia da lei e da ordem na observância dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da legalidade, que também devem ser observados no estabelecimento de regras de engajamento⁶⁶. Desse modo há direcionamento claro no sentido de não usar força além do estritamente necessário, não alterar a rotina da população, uso de equipamento de reduzido poder de ofensivo e munição não-letal. O embate com os agentes de perturbação da ordem pública deve ser evitado, buscando a solução por meios pacíficos.⁶⁷

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi criada, por meio de decreto, em 2004⁶⁸ como um programa de cooperação federativa e que, originalmente, somente poderia atuar no policiamento ostensivo para preservação de ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de outras hipóteses previstas no decreto e no ato de adesão voluntária dos estados. O decreto que, em 2004, criou a Força Nacional de Segurança, era de constitucionalidade duvidosa⁶⁹ e por essa razão, em 2007, foi submetida ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 345/07 a qual foi convertida na Lei nº 11.473/07.

Em Agosto de 2011⁷⁰ foi criada a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE), subordinada ao Ministério da Justiça, sendo grandes eventos a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a *Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013™*, a *Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014™* e outros eventos apontados pelo Presidente da República. Em 2012⁷¹, a Rio+20⁷², foi excluída da lista

⁶⁵ Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10 (2ª Edição/2014). p. 15. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>. Acesso em: 11.out.2014

⁶⁶ Idem. p. 20,25.

⁶⁷ Ibidem. p. 26.

⁶⁸ Decreto nº 5.289 de 29.11.2004. Publicado no DOU de 30.11.2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 11.out.2014.

⁶⁹ SOUZA NETO, Claudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas In: Atualidades Jurídicas. Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ano 2008 – Março/Abril – n. 1, p. 47. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 11.out.2014.

⁷⁰ Decreto nº 7.538, de 01.08.2011. Publicado no DOU de 02.08.2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm>. Acesso em: 11.out.2014.

⁷¹ Decreto nº 7.682, de 28.02.2012. Publicado no DOU de 29.02.2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm>. Acesso em: 11.out.2014.

⁷² A conferência ocorreu entre os dias 13 e 22 de junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, conforme informação Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em: 11.out.2014.

ao passo que foram incluídos na mesma a Jornada Mundial da Juventude de 2013, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A SESGE em agosto de 2012 aprovou a publicação do Planejamento Estratégico de Segurança⁷³ que seria aplicado à *Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014™* e esse documento já considerava riscos para o evento a realização de manifestações de cunho político, social e ambiental⁷⁴ e além disso, que em caso de greve de policiais militares as forças armadas, uma vez superado o trâmite necessário a uma operação de garantia da lei e da ordem, realizariam o policiamento ostensivo, cabendo à Força Nacional de Segurança Pública atuar no perímetro dos estádios⁷⁵.

Desse modo, mesmo nos grandes eventos, a atuação das Forças Armadas e da Força Nacional de Segurança Pública, em situações envolvendo manifestações e protestos seriam raras, salvo no caso de indisponibilidade da Polícia Militar, assim apesar da Força Nacional de Segurança Pública e as Forças Armadas terem atuado nos grandes eventos, a atuação da Polícia Militar na maior parte dos protestos, seria, naturalmente, preponderante, por ser dela a responsabilidade do policiamento ostensivo.

⁷³ A Portaria SESGE nº 94, de 28.08.2012 aprovou o “Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA 2014”. Publicado no DOU em 30.08.2012. Disponível em: <<http://ws.mpmg.mp.br/biblio/informa/310817711.htm>>. Acesso em: 11.out.2014.

⁷⁴ Idem. Item 7.1 alínea b.

⁷⁵ Ibidem. item 8.4.

4 AS RESTRICÇÕES AOS DIREITOS DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO

Os direitos e garantias fundamentais apesar de toda sua força e da proteção conferida aos mesmos pela CRFB/88 e não podem ser concebidos como direitos absolutos, uma vez que há situações em que esses direitos colidem com outros de igual intensidade e se faz necessária a aplicação de técnicas de ponderação de valores para, reconhecendo a validade de todos os direitos envolvidos, determinar qual ou quais devem incidir mais intensamente em determinado contexto fático.

Portanto, é cabível que certos direitos e garantias, ainda que fundamentais, possam ser restringidos. Além disso, há situações em que a própria CRFB/88 estabelece limites para o exercício de determinado direito, seja ao vedar o anonimato ao tratar da liberdade de manifestação de pensamento⁷⁶ ou ao resguardar a possibilidade de sigilo da fonte ao garantir o acesso de todos à informação⁷⁷.

Por outro lado, a lei também pode, quando assim previsto na CRFB/88, restringir o exercício de certos direitos, como é o caso do direito ao exercício de profissão que exige do bacharel em direito a aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para que possa advogar. Nesse caso, o constituinte atribuiu expressamente à lei a possibilidade de restrição ao dispor que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”⁷⁸.

Há ainda controvérsia jurídica relevante sobre os critérios e requisitos para que haja restrição de natureza legal a um direito ou garantia fundamental assentados CRFB/88 e sem que a constituição tenha expressamente atribuído à lei esse papel.

⁷⁶ CRFB/88 art. 5º, IV estabelece que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.

⁷⁷ CRFB/88 art. 5º, XIV dispõe que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

⁷⁸ CRFB/88 art. 5º, XIII.

4.1 AS RESTRIÇÕES EM ESTADOS ESTRANGEIROS

Na França, somente com a Revolução Francesa consagrou-se como direito fundamental a liberdade de reunião. Ainda assim, como desdobramento da liberdade de manifestação de pensamento. Conforme já mencionado⁷⁹ a Constituição Francesa de 1791 já dispunha sobre a liberdade de reunião pacífica, sem armas e satisfazendo os regulamentos policiais. Observe-se que, a própria Constituição condicionava o exercício da liberdade ao cumprimento de requisitos infraconstitucionais.⁸⁰

A lei Francesa de Liberdade de Reunião⁸¹ de 30.06.1881 estabelece que:

Artigo 1 [...] As reuniões públicas são gratuitas. Podem ser realizadas sem autorização prévia, nas condições previstas pelos artigos seguintes. [...]

Artigo 6 [...] As reuniões não podem ser realizadas na via pública; não podem se estender além das vinte e três horas; no entanto, em áreas onde o fechamento de escolas públicas ocorre mais tarde, eles vão continuar até que o tempo fixado para o fechamento dessas instituições. [...]

Artigo 8 [...] Cada reunião deve ter um conselho, composto de pelo menos três pessoas. O conselho é responsável pela manutenção da ordem, para impedir qualquer violação das leis e proibir qualquer discurso contrário à ordem e moral públicas, ou que contenham incitamento a um ato que constitui um crime ou delito.

Artigo 9 [...] Um funcionário da ordem administrativa ou judicial pode ser delegado: em Paris, pelo chefe da polícia e nos departamentos pelo prefeito, o vice-prefeito ou o chefe local, para participar da reunião. Ele escolhe seu lugar. O direito de dissolução não deverá ser exercido pelo delegado, salvo se requisitado pela autoridade ou se houver confronto ou vias de fato.⁸²

Desse modo, o Exercício da Liberdade de reunião na França, se sujeita a observância de algumas regras e procedimento infraconstitucionais, estabelecidos inclusive pelo chefe da autoridade policial.

A Constituição Portuguesa de 1838 já previa o direito de reunião e de manifestação e desde então, tal direito se fez presente nas constituições seguintes. Segundo António Francisco de Sousa, a Constituição Portuguesa de 1976, diferentemente de outras

⁷⁹ Cf. nota 2 deste documento.

⁸⁰ REGO, Tâmara Luz Miranda, A liberdade de reunião na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade Federal da Bahia, 2013, p.25-26, apud ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes. Liberdade de reunião. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.54-55.

⁸¹ Lei Francesa de 30.06.1881 sobre Liberdade de Reunião. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025148185>>. Acesso em: 01.nov.2014.

⁸² Idem, tradução livre de trechos dos artigos 1, 6, 8 e 9.

européias, não deixa dúvidas quanto a serem distintos ou não os direitos de reunião e de manifestação. A Constituição Portuguesa trata de dois direitos distintos.⁸⁴

Artigo 45.º

Direito de reunião e de manifestação

1. Os cidadãos têm o direito de se 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 manifestação⁸⁵

Cabe ressaltar que o art. 45º da Constituição Portuguesa estabelece que não haverá necessidade de qualquer autorização para a realização da reunião, sendo proibido sujeitar o exercício desse direito a qualquer autorização prévia, além disso, são inconstitucionais quaisquer exigências injustificadas que possam frustrar o exercício desse direito⁸⁶.

Nos Estados Unidos da América, o direito de reunião é previsto na 1ª emenda à Constituição Federal. A doutrina dos *preferred rights* foi desenvolvida na Suprema Corte dos EUA e visava a proteger os direitos de participação política, privacidade e personalidade outros assegurados pela 1ª emenda, da atuação restritiva governo.⁸⁷ A Suprema corte tem considerado serem insustentáveis restrições com base no local e com base no conteúdo⁸⁸.

Harrop Freeman⁸⁹ resume o posicionamento da Suprema Corte dos EUA com relação a liberdade de expressão da seguinte maneira:

A Liberdade de expressão é a mola mestra da nossa civilização. A base da primeira emenda é a hipótese de que discurso refuta discurso, propaganda responderá propaganda, livre debate de ideias resultará políticas governamentais mais sábias. A discussão livre e completa afasta a sociedade da estagnação e do despreparo para enfrentar a tensão e as forças que trabalham para a ruína de toda a civilização.⁹⁰

⁸⁴ SOUSA, António Francisco de, Liberdade de reunião e de manifestação no estado de direito. Direitos fundamentais & Justiça - ano 6, nº 21, p. 28, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/21_Doutrina_Estrangeira_2_OK.pdf>. Acesso em: 27.abr.2014.

⁸⁵ Constituição da República Portuguesa. Promulgada em 02.04.1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 01.nov.2014.

⁸⁶ Idem, p. 37.

⁸⁷ REGO, op. cit., p.29.

⁸⁸ PETERS, Anne. LEY, Isabelle. *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe*. Março 2014, p. 38-39. Disponível em: <http://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf>. Acesso em: 27.abr.2014.

⁸⁹ FREEMAN, Harrop A. *The Right of Protest and Civil Disobedience" Indiana Law Journal: Vol. 41: Iss. 2, Article 3*. 1966. Disponível em: <<http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol41/iss2/3>>. Acesso em: 27.abr.2014.

⁹⁰ Idem, p. 242. Tradução livre de: *Freedom of expression is the well-spring of our civilization. The basis of the first amendment is the hypothesis that speech can rebut speech, propaganda will answer propaganda, free debate of ideas will result in the wisest governmental policies. Full and free discussion keeps a society from becoming stagnant and unprepared for the stresses and strains that work to tear all civilization apart.*

Em 11.01.1988 Taiwan aprovou sua lei de reuniões, preparando o caminho para a eventual democratização e posteriormente, em 31.10.1989, a China aprovou sua lei de reuniões e pela primeira vez na história de ambas as nações as polícias tiveram orientação administrativa sobre como lidar com manifestações e os cidadãos tiveram leis para proteger seus direitos de reunião. A aprovação das leis de reunião foi um marco legal e político nas duas nações.⁹¹

A Constituição da China prevê a possibilidade de imposição de restrições aos direitos, a medida que eles passem a competir com outros direitos constitucionais igualmente importantes, nas seguintes situações: o exercício do direito viola ou interfere com direitos e liberdades de outras pessoas, a restrição é necessária para evitar uma emergência, a limitação do direito é necessária para manter a ordem social e para promover interesse social.

Essa possibilidade de restrição dos direitos é também limitada, pelos seguintes princípios: a limitação aos direitos constitucionais não pode negar ao cidadão o gozo do núcleo essencial do direito fundamental (*wesensgehalt*), limitações a um direito constitucional não podem ser singularizadas para serem aplicada a um único caso e as limitações devem ser adequadas e razoáveis para promover o interesse público utilizando a alternativa menos gravosa.⁹²

4.2 AS RESTRIÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO

Os direitos e garantias fundamentais não são absolutos e portanto podem ser limitados quando ocorrer colisão entre normas constitucionais⁹³. Conforme Luís Roberto Barroso a colisão entre normas constitucionais pode ser a colisão entre princípios constitucionais, entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e valores e interesses constitucionais.

⁹¹ WONG, Kam C. *A Comparative Study of Laws of Assembly in China: Historical Continuity or Political Departure?*. *Asian-Pacific Law & Policy Journal*; Vol. 7, Issue 2 – p.184-187 - (Summer 2006). Disponível em: <http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2011/11/APLPJ_07.2_wong.pdf>. Acesso em: 27.abr.2014.

⁹² *Idem*, 204-205.

⁹³ HORBACH, Beatriz Bastide. Restringir manifestações não é inconstitucional. In *Consultor Jurídico*, 06.07.2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-06/observatorio-constitucional-restringir-manifestacoes-nao-inconstitucional>>. Acesso em: 26.abr.2014.

A colisão entre princípios constitucionais decorre do pluralismo presente na CRFB/88⁹⁴ que trata do desenvolvimento nacional e da livre iniciativa ao mesmo tempo em que trata da preservação do meio ambiente e da repressão ao abuso do poder econômico, que são princípios não absolutos e sem hierarquia em abstrato, devendo coexistir, sendo a precedência relativa entre eles determinada no caso concreto.

A colisão entre direitos fundamentais pode ser entendida como um caso particular da colisão entre princípios. Esses direitos, ainda que convivam harmoniosamente em abstrato, podem colidir no caso concreto, como por exemplo, quando um pregador, amparado pela liberdade religiosa, inicia sua pregação em altos brados às sete horas da manhã de todos os domingos e os moradores das proximidades pretendem proibi-lo, com argumentos fundados no direito à privacidade e repouso domiciliar ou quando uma cantora engravida na prisão e, com fulcro no direito à intimidade, se recusa a fornecer material para a realização de exame de DNA para exclusão de paternidade, requerido, com base no direito à honra, pelos policiais, aos quais a presa acusava de estupro.

Por sua vez a colisão entre direitos fundamentais e valores e interesses constitucionais ocorre por exemplo, no caso *Ellwanger* em que a liberdade de expressão não protege a incitação ao racismo e nos casos de delação anônima, nos quais a vedação ao anonimato colide com o dever de investigar.⁹⁵

É importante ressaltar que nas colisões supracitadas os critérios tradicionais de solução de conflitos são insuficientes para trata-los, a subsunção é inadequada para determinação da norma concreta a ser aplicada ao caso e por fim, é necessária a ponderação para obter um resultado adequado.⁹⁶

A ponderação é a “técnica jurídica de solução de conflitos normativos que envolvem valores ou opções políticas em tensão, insuperáveis pelas formas hermenêuticas tradicionais”⁹⁷.

⁹⁴ Também em LOPES, Lorena Duarte Santos. Colisão de direitos fundamentais: visão do Supremo Tribunal Federal. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11242&revista_caderno=9>. Acesso em: 27.abr.2014.

⁹⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2ª edição, p.330-332. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁹⁶ *Idem*. p. 333.

⁹⁷ ALVES, Nádia Castro, “Colisão de direitos fundamentais e ponderação” - *Meritum* – Belo Horizonte – v. 5 – n. 1 – p. 32 – jan./jun. 2010 apud BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*, p.83. Rio de Janeiro. Renovar, 2005. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/download/890/672>>. Acesso em: 27.abr.2014.

A ponderação deve ser precedida pela identificação no caso concreto do “núcleo essencial da norma” (*wesensgehalt*) que é o conteúdo mínimo e intangível do direito fundamental e que deve ser protegido, sendo esse núcleo o limite da possibilidade de limitar. A restrição a um direito fundamental encontra sua constitucionalidade ao respeitar o núcleo essencial desse direito ao passo que a perde ao ultrapassar esse limite⁹⁹.

Em que pese estar disseminada como técnica indispensável para solução de conflitos normativos, sendo adotada rotineiramente pelo Supremo Tribunal Federal, a ponderação não é unanimidade, havendo quem negue a realidade dos conflitos normativos, como o denominado conceptualismo e outros que, malgrado reconhecerem o conflito, pretendem equacioná-lo por meio de alternativas como a hierarquização dos elementos normativos.¹⁰⁰

A ponderação pode ser compreendida como “técnica de decisão jurídica, aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção, se mostrou insuficiente. A insuficiência se deve ao fato de existirem normas de mesma hierarquia indicando soluções diferenciadas”¹⁰¹ e que seria realizada em três etapas, sempre baseadas nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade: i) detectar normas relevantes e identificar conflitos, agrupar os fundamentos normativos para cada possível solução; ii) examinar fatos e sua interação com os elementos normativos; e iii) apurar os pesos que devem ser aplicados aos diversos elementos em disputa, identificar o grupo de fundamentos normativos que devem preponderar no caso e modular a intensidade da solução escolhida e seu grau de aplicação¹⁰².

Restringir um direito fundamental é limitar seu âmbito de proteção ou pressuposto de fato, isto é, as realidades e os bens protegidos pela norma.¹⁰³ Tais restrições constitucionais podem ser diretas, indiretas ou tácitas. As restrições diretamente constitucionais são as dispostas no próprio texto da Constituição, por exemplo, a vedação de associações de caráter paramilitar, prevista no art. 5, XVII da CRFB/88. As restrições indiretamente constitucionais são as criadas pelo legislador ordinário por autorização (reserva de lei restritiva) expressa da Constituição, por exemplo, ao estabelecer que a lei estabelecer as qualificações necessárias ao exercício da profissão.

⁹⁹ Idem. p. 39-40.

¹⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª edição, p.333,335. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹⁰¹ Idem. p. 335.

¹⁰² Ibidem. p. 335-336.

¹⁰³ FARIAS, Edilsom. Restrição de direitos fundamentais. Revista Sequência, UFSC, Florianópolis, ISSN 2177-7055, v. 21 n. 41, 2000, p. 68. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15416>>. Acesso em: 25.out.2014.

Cabe ressaltar que a reserva de lei restritiva é dita simples, quando a Constituição não estabelece requisitos ou qualificações para a lei e é dita qualificada, quando a Constituição determina requisitos ou objetivos, impondo limites ao legislador ordinário. As restrições tácitas são as não dispostas na constituição, mas admitidas como autorizadas tacitamente pela constituição, ao Judiciário e ao Legislativo, para resolver colisões entre dos próprios direitos fundamentais e também na ocorrência de confronto destes com valores comunitários constitucionalmente protegidos.¹⁰⁴

Edilson Pereira de Farias¹⁰⁵ e Vinicius Diniz Vizzoto¹⁰⁶ esclarecem que Robert Alexy elaborou classificação semelhante a acima proposta, na qual as restrições são classificadas como diretamente constitucionais (explícitas ou implícitas) e indiretamente constitucionais, ao passo que José Joaquim Gomes Canotilho as classifica como restrições ou limites constitucionais imediatos, restrições ou limites estabelecidos por lei e limites imanentes ou limites constitucionais não escritos.

Cabe reforçar que nem toda restrição aos direitos fundamentais é lícita e portanto são pertinentes as iniciativas no sentido de limitar o poder de criar ou aplicar restrições aos direitos fundamentais, conforme se propõe a seguir:

[...] para evitar possíveis arbitrariedades de leis restritivas de direitos fundamentais a doutrina constitucional tem se empenhado em desenvolver critérios racionais para controlar a discricionariedade da *interpositio legislatoris* referente a restrição de direitos fundamentais.

Examinaremos aqui dois desses critérios: o núcleo essencial e a máxima da proporcionalidade como limites às leis restritivas de direitos fundamentais tendo em vista a atenção que têm recebido da doutrina constitucional contemporânea. Embora não previstos explicitamente em nosso texto constitucional vigente é perfeitamente plausível invocar a validade do núcleo essencial e da máxima da proporcionalidade em nosso sistema jurídico [...]

O núcleo essencial e a proporcionalidade são critérios, dentre outros possíveis, para limitar as restrições legais a direitos fundamentais.

O núcleo essencial representa, conforme já vimos, um limite a partir do qual obrigatoriamente se inquina de inconstitucionalidade a lei restritiva.

¹⁰⁴ Idem. p. 69-71.

¹⁰⁵ Ibidem. p. 69, nota de rodapé, apud ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 276-286; apud CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1142-1143.

¹⁰⁶ VIZZOTTO, Vinicius Diniz. Restrição de direitos fundamentais e segurança pública: Uma análise penal-constitucional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1116, 22 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8627>>. Acesso em: 27.04.2014.

Quanto ao objeto, o núcleo essencial pode ser observado pela perspectiva objetiva, isto é, considerando o caráter geral e abstrato do direito fundamental e portanto vedando a restrição de sua generalidade e abstração, a perspectiva subjetiva por sua vez, considera o indivíduo, o sujeito protegido pelo direito fundamental e desse modo, impede a restrição ao direito de determinado sujeito. Essas perspectivas, que a doutrina denomina teorias objetiva e subjetiva, são tidas como compatíveis entre si.¹⁰⁷

O valor do núcleo essencial pode ser entendido como absoluto, isto é, um núcleo próprio de cada direito, intangível, inatacável, uma proibição absoluta, insuperável até mesmo por um bem suspostamente superior. Por outro lado, o valor do núcleo também pode ser relativizado, quando determinado pela proporcionalidade, isto é, somente outro bem constitucionalmente protegido teria a força para limitar um direito fundamental e ainda assim, a limitação não poderia superar o mínimo necessário à realização desse outro bem. As diferenças entre as teorias absoluta e relativa sobre o valor do núcleo essencial, redundam, na prática, em soluções semelhantes.¹⁰⁸

De acordo com Luís Roberto Barroso, O princípio da razoabilidade, surge no sistema jurídico anglo-saxão, ganhando destaque no direito norte-americano, como desdobramento do devido processo legal substantivo e utilizado para aferição da constitucionalidade das leis. A proporcionalidade por sua vez, se origina no direito administrativo alemão, como mecanismo do controle dos atos do executivo. Por compartilharem os mesmos valores subjacentes, são intercambiáveis.¹⁰⁹

Desse modo, a proporcionalidade pode ser decomposta em adequação, que se traduz na idoneidade dos meios para produzir os fins, necessidade que se pode ser entendida como a inexistência de meio menos gravoso para atingir o fim almejado, o que representa também a vedação ao excesso e, por fim, a proporcionalidade em sentido estrito que faz o cotejo entre o sacrifício imposto a determinado bem *vis-à-vis* a proteção de outro.¹¹⁰

¹⁰⁷ FARIAS, op. cit., p. 75.

¹⁰⁸ Idem. p. 76-77, apud ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1987, p. 233ss.

¹⁰⁹ BARROSO, op. cit., p 257-258.

¹¹⁰ Idem. p. 259-260.

4.3 A POSSIBILIDADE DE CRIMINALIZAÇÃO DOS PROTESTOS

Se por um lado a realização de grandes manifestações populares pacíficas pode ser considerada algo natural, benéfico e até mesmo um sinal de maturidade das instituições democráticas e do próprio estado democrático de direito, há outros aspectos nas manifestações que despertam preocupação, notadamente, a possibilidade de um pequeno grupo atuar com violência e assim gerar cenas de destruição que seriam condizentes somente em cenário de guerra civil.

Além disso, a própria reação do estado, ao invés de reprimir quem age com violência e assim reduzi-la, termina por levar violência a inúmeros inocentes (residentes de áreas próximas as manifestações e que em suas casas são afetados pelas bombas de gás lacrimogêneo, jornalistas e outros profissionais da imprensa que já foram agredidos e presos, a população que se deslocando para casa, se vê sem transporte, e sujeita a ataques por estar no local e hora errados, além é claro dos manifestantes pacíficos – que deveriam acima de tudo ter seus direitos garantidos – mas acabam por ser vitimados no furacão gerado pela ação repressora.

Ainda nesse sentido, a violência do estado, mesmo contra aqueles que se imiscuem nas manifestações usando máscaras com o propósito de atacar a propriedade privada (e também a pública), deveria se restringir ao mínimo necessário para fazer cessar tais atos, sendo inconcebível, por exemplo, que a autoridade policial adentrasse hospital e para impedir que manifestantes feridos recebessem atendimento.

Cabe nesse sentido ressaltar o conteúdo de decisão liminar proferida no curso da Ação Civil Pública, movida na 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em face do Estado de São Paulo.

Era mesmo de se esperar que a Polícia Militar do Estado de São Paulo não soubesse agir diante dessas reuniões populares, porque o fenômeno sócio jurídico era entre nós novo. Mas mesmo sendo um fenômeno novo, o que se viu, em 2013, foi uma absoluta e total falta de preparo da Polícia Militar, que, surpreendida pelo grande número de pessoas presentes aos protestos, assim reunidas em vias públicas, não soube agir, como revelou a acentuada mudança de padrão: no início, uma inércia total, omitindo-se no controle da situação, e depois agindo com demasiado grau de violência, direcionada não apenas contra os manifestantes, mas também contra quem estava no local apenas assistindo ou trabalhando, caso dos profissionais da imprensa.¹¹¹

¹¹¹ Decisão liminar prolatada na 10ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo em 24.10.2014 às fls. 1233-1248 dos autos do processo digital nº 1016019-17.2014.8.26.053. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cpo/pg/search.do;jsessionid=A211349E05AF932C7E527252B8398DB4.cpo4?conversationId=&paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=->

Além disso, as grandes manifestações se tornaram um fenômeno mundial, que se propaga de forma viral e que muitas das manifestações recentes no mundo resultaram em mudanças de governantes, regime, guerra civil. Some-se a tudo isso, o risco de que a imprensa mundial transmita em tempo real toda essa violência.

Por essas razões, as manifestações são um dos riscos para os grandes eventos internacionais a serem realizados no Brasil e não é absurdo supor que seria conveniente que fossem evitadas ou desestimuladas, talvez por leis que possibilitassem a aplicação de penas mais duras ao manifestante, visando coibir a violência e a impunidade.

4.3.1 OS RISCOS DE PROTESTOS EM MEGAEVENTOS INTERNACIONAIS

Diante da força das manifestações realizadas em 2013, em especial, no mês de junho e considerando os grandes eventos a serem realizados no Brasil em 2014 e 2016, que trariam turistas de todo o mundo e a imprensa mundial ao país, seria possível vislumbrar um período de alto interesse na realização das manifestações, já que seus efeitos poderiam ser multiplicados ao expor nos jornais de todo o mundo as causas pelas quais se luta no Brasil.

Além disso, as grandes manifestações recentes como a primavera árabe que abalou o Norte da África e o Oriente Médio, o movimento *los indignados* da Espanha, o *occupy wall street* dos Estados Unidos da América evidenciam que grandes manifestações são parte cada vez mais comum do cenário político.

Conforme veremos nas seções vindouras, houve várias iniciativas legislativas, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados que, percebendo os riscos e problemas decorrentes das manifestações, buscaram tratar das mais diversas maneiras os problemas decorrentes das manifestações, em especial, devido a participação de grupos de caráter mais violento e cuja filosofia envolve a depredação da propriedade privada.

Por fim, há que se considerar também que dentre as diversas motivações dos protestos de 2013, se encontravam também os gastos do Brasil com esses grandes eventos internacionais e dessa maneira, a simples realização dos eventos por si mesma poderia ser estopim para manifestações.

4.3.2 OS TIPOS PENAIIS COMUMENTE IMPUTADOS A MANIFESTANTES

No curso dos protestos, a polícia aplicou a Lei de Segurança Nacional¹¹², a nova lei o crime organizado¹¹³, e realizou prisões para averiguação¹¹⁴, efetuou prisões por porte de vinagre¹¹⁵, aplicou também os tipos penais referentes a associação criminosa¹¹⁶ e formação de quadrilha¹¹⁷, incêndio¹¹⁸, desacato¹¹⁹, dano¹²⁰ e com isso foram efetuadas centenas de prisões ainda que posteriormente a grande maioria tenha sido liberada após alguns dias ou horas.

Conforme será visto alguns desses atos são completamente desprovidos de respaldo jurídico e outros ressuscitam figuras que somente eram aceitáveis em regimes de ditatoriais e que atualmente sua aplicação constitui franca afronta à CRFB/88.

O gráfico a seguir mostra a quantidade de protestos e a quantidade de detidos nos protestos ao longo de 2013 de acordo com a Associação de direitos humanos Artigo 19 e é possível perceber como em junho o aumento da quantidade de protestos resultou em aumento ainda maior do número de detidos nos atos.

¹¹² Lei da época da ditadura militar é usada para enquadrar *black blocs*. Publicado em 09.10.2013. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2013/10/09/interna_brasil,392388/lei-da-epoca-da-ditadura-militar-e-usada-para-enquadrar-black-blocs.shtml>. Acesso em: 30.out.2014.

¹¹³ Presidente de comissão critica aplicação de lei do crime organizado. Publicado em 14.06.2013. Disponível em: <<http://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/111957060/presidente-de-comissao-critica-aplicacao-de-lei-do-crime-organizado>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹¹⁴ Prisões realizadas nesta quinta são ilegais, afirmam advogados. Publicado em 14.06.2013. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/63890/prisoes+realizadas+nesta+quinta+sao+ilegais+afirmam+advogados.shtml>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹¹⁵ Em São Paulo, Vinagre dá cadeia. Publicado em 14.06.2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/em-sao-paulo-vinagre-da-cadeia-4469.html>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹¹⁶ Manifestação não é 'formação de quadrilha'. Publicado em 15.07.2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/pesquisadores-questionam-2018formacao-de-quadrilha2019-para-manifestantes-8949.html>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹¹⁷ Justiça afasta formação de quadrilha em protestos. Publicado em 14.06.2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-14/justica-afasta-formacao-quadrilha-solta-manifestantes-jornalista>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹¹⁸ Justiça condena manifestante preso com coquetel molotov. Publicado em 04.12.2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/justica-condena-manifestante-presos-com-coquetel-molotov-10961857>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹¹⁹ Dez são presos por formação de quadrilha após manifestação em SP. Publicado em 12.06.2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/06/dez-sao-presos-por-formacao-de-quadrilha-apos-disturbios-em-sp.html>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹²⁰ Professores, estudantes e jornalistas estão entre manifestantes presos. Publicado em 12.06.2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/06/professores-estudantes-e-jornalistas-estao-entre-manifestantes-presos.html>>. Acesso em: 30.out.2014.

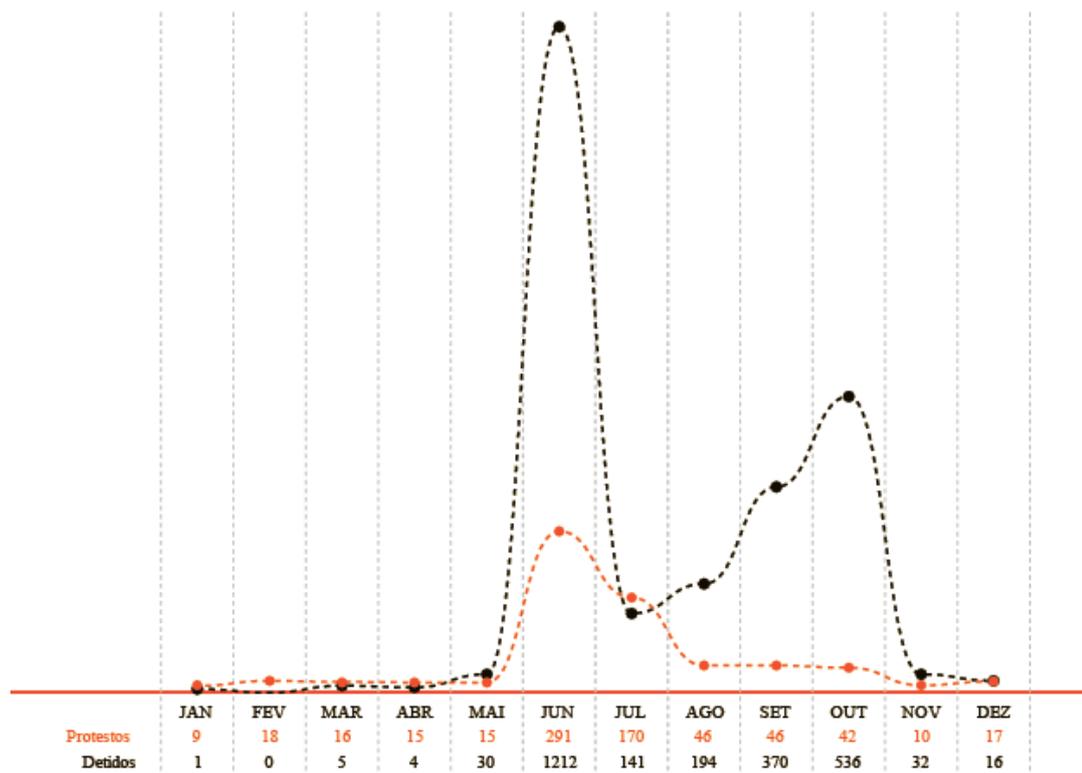


Gráfico 1 – Quantidade de protestos e detidos em protestos no ano de 2013.

Fonte: Disponível em: <<http://www.artigo19.org/protestos/metodologia.php>>. Acesso em: 30.out.2014.

Observe-se também que apesar da quantidade de protestos decrescer a partir de julho até outubro, houve crescimento da quantidade de detidos, o que poderia indicar uma mudança de critérios ou estratégia de desestímulo à participação em manifestações, consistente em criminalizar os protestos e assim preparar o caminho dos grandes eventos internacionais.

Antes do início da vigência da Lei de Organizações Criminosas¹²¹ o art. 288 do Código Penal estabelecia os crimes de quadrilha ou bando, configurados quando mais de três pessoas se associavam com o fim de cometer crimes. Primeiramente, é preciso ressaltar a diferença entre esse crime autônomo e o que ocorre quando há concurso de pessoas na prática de conduta criminosa.

O crime de quadrilha se caracteriza pela estabilidade e certa permanência da associação enquanto no concurso a associação é momentânea. Além disso, é importante notar que a quadrilha é crime autônomo e formal, isto é, cumpridos os requisitos de estabilidade da

¹²¹ Lei nº 12.850 de 02.08.2013. Publicada no DOU em 05.08.2013 – Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Acesso em: 30.out.2014.

associação, de pelo menos quatro pessoas, com o fim de cometer crimes, ainda que não seja cometido nenhum outro crime já estaria configurado o crime de quadrilha ou bando.¹²²

Após entrada em vigor da Lei de Organizações Criminosas o artigo 288 foi alterado passando a ostentar outro *nomem iuris*, que passa a ser associação criminosa. Além disso, a Lei passou a alcançar mais situações fáticas ao reduzir a quantidade de pessoas necessárias para configuração do ilícito, que passam a ser pelo menos três pessoas, enquanto o tipo quadrilha exigia pelo menos quatro pessoas.

Por outro lado, a nova redação, foi mais exigente na definição da finalidade da associação criminosa, que passa a ter como requisito a finalidade específica de cometer crimes, enquanto a redação anterior exigia somente finalidade de cometer crimes. A nova lei, também, passou a incluir a participação de crianças e adolescentes como causa de aumento de pena.

Desse modo, o requisito de estabilidade, permanece sendo necessário para caracterizar a conduta típica, seja ela denominada quadrilha, bando ou associação criminosa, cabendo ressaltar a possibilidade de prisão em flagrante, por algum desses crimes em manifestações se for possível evidenciar o cumprimento dos requisitos, isto é, pelo menos três pessoas – quatro para quadrilha ou bando -, a finalidade de cometer crimes, e por fim, o que parece ser mais difícil de evidenciar que é o requisito da estabilidade, em especial quando, até mesmo a pequena parcela dos manifestantes que seria mais propensa a atos criminosos, não se organiza, de forma estruturada, sendo normalmente desconhecidos entre si, ainda que por vezes atuem em conjunto nas manifestações.

A Lei de Segurança Nacional¹²³ por sua vez, concebida na ditadura militar tem sua aplicabilidade bastante questionada¹²⁴ em função de dispositivos que são incompatíveis com o estado democrático de direito e afrontam a CRFB/88.

Ainda assim, mesmo que considerada válida a aplicação da Lei de Segurança Nacional dever-se-ia observar o previsto em seu art. 1º¹²⁵ que estabelece que os crimes

¹²² GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. Direito Penal esquematizado: parte especial. São Paulo. Saraiva, 2011, p. 652-656.

¹²³ Lei nº 7.170, de 14.12.83. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 15.12.1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm>. Acesso em: 30.out.2014.

¹²⁴ Lei da Segurança Nacional em xeque. Publicado em 13.04.2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/justica-direito/conteudo.phtml?id=1243350>>. Acesso em: 30.out.2014.

¹²⁵ Art. 1º - Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão:

I - a integridade territorial e a soberania nacional;

II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito;

previstos na lei expõem a perigo ou lesam a integridade do território e a soberania, ao estado de direito, democrático e federativo e de direito e aos chefes dos poderes, e dessa maneira, parece incabível considerar que os atos violentos e depredatórios cometidos nas manifestações possam ser enquadrados como lesão ou risco à pátria, capazes de sustentar à aplicação de Lei de Segurança Nacional.

4.3.3 ANÁLISE DE DIVERSAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE PROTESTOS

Tendo em vista os riscos que protestos poderiam trazer para os grandes eventos internacionais a serem realizados no Brasil, foram concebidas leis que visam de alguma maneira, restringir os direitos de reunião e de manifestação, seja direcionando penas mais duras para os crimes praticados em manifestações ou criando outros tipos penais, normalmente com condutas mais gerais e abrangentes, que permitiriam a condenação por condutas não expressamente detalhadas e especificadas na lei vigente.

O Projeto de Lei do Senado, nº 728 de 2011¹²⁶ (PLS nº 728/2011), iniciou sua tramitação em 09.12.2011 e o mesmo objetiva incrementar a segurança da *Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013*TM e da *Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014*TM por meio da definição de crimes e infrações administrativas, prevendo medidas processuais e cautelares específicas e disciplinando o direito de greve no período que antecede os eventos. O art. 4º do aludido projeto estabelece o tipo penal terrorismo da seguinte forma:

Terrorismo

Art. 4º Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico ou xenóforo:

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§1º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 2º As penas previstas no caput e no § 1º deste artigo aumentam-se de um terço, se o crime for praticado:

I – contra integrante de delegação, árbitro, voluntário ou autoridade pública ou esportiva, nacional ou estrangeira;

II – com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa;

III - a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

¹²⁶ Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=141938&tp=1>>. Acesso em: 01.nov.2014.

III – em estádio de futebol no dia da realização de partidas da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo de Futebol;

IV – em meio de transporte coletivo;

V – com a participação de três ou mais pessoas.

§ 3º Se o crime for praticado contra coisa:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos.

§ 4º Aplica-se ao crime previsto no § 3º deste artigo as causas de aumento da pena de que tratam os incisos II a V do § 2º.

§ 5º O crime de terrorismo previsto no caput e nos §§ 1º e 3º deste artigo é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

O tipo penal terrorismo, conforme definido acima, foi alvo de críticas de organizações e movimentos sociais¹²⁷, pois a descrição deveras genérica das condutas permitiria o enquadramento dos movimentos sociais nesse tipo penal, na ocorrência de violência em algum tipo de manifestação. Outro aspecto a ressaltar do referido projeto é que ele prevê a prática de crime de terrorismo contra coisa e a pena para tal crime supera a do homicídio simples, prevista no art. 121 do Código Penal.

Em 29.10.2014, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal deliberou, em caráter terminativo, pela rejeição do PLS nº 728/2011, tendo sido mencionado haver temas polêmicos e algumas imprecisões conceituais. Além disso, foi seguido posicionamento de outras comissões no sentido de não haver tempo hábil para uma discussão madura do assunto, nas duas casas legislativas, que possibilitasse sua eventual aplicação nos eventos pretendidos.¹²⁸

O Projeto de Lei do Senado nº 499 de 2013 (PLS nº 499/2013), apresentado em 28.11.2013 e trata da definição de crimes de terrorismo, além de outras providências. Em seu art. 2º o projeto tipifica o terrorismo da seguinte maneira:

Terrorismo

Art. 2º Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade de pessoa.

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§1º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 2º As penas previstas no caput e no § 1º deste artigo aumentam-se de um terço, se o crime for praticado:

I – com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa, ou outro meio capaz de causar danos ou promover destruição em massa;

II – em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional;

III – por agente público, civil ou militar, ou pessoa que aja em nome do Estado;

IV – em locais com grande aglomeração de pessoas.

¹²⁷ Relator da ONU critica repressão de protestos na América Latina. Publicado em 22.05.2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/05/relator-da-onu-critica-repressao-violenta-de-protestos-na-america-latina-9124.html>>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹²⁸ Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011. Aprovado em 29.10.2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=155670&tp=1>>. Acesso em: 01.nov.2014.

V – contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal ou o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

VI – contra Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiros, agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte.

§ 3º Se o agente for funcionário público, a condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.¹³⁰

Conforme se percebe, a tipificação de terrorismo no PLS nº 499/2013 tem redação similar à do PLS nº 728/2011 e assim, pode ser alvo das mesmas críticas que sofreu tal tipo por parte dos movimentos sociais.

Além disso, cabe ressaltar que o Conselho Federal da OAB, por meio de sua Assessoria Legislativa, encaminhou em 27.08.2014 Ofício¹³¹ ao Senador Renan Calheiros, Presidente do Congresso Nacional e do Senado Federal, manifestando deliberação por unanimidade de 18.03.2014 do Conselho Pleno do Conselho Federal da OAB de opinar pela rejeição de determinados projetos de lei que dispunham sobre vandalismo, uso de máscaras em manifestações e sobre terrorismo (PLS nº 499/2013).

Com relação ao PLS nº 499/2013 o Ofício trazia críticas quanto à urgência, motivada pela morte do cinegrafista Santiago Andrade em 10.02.2014 numa manifestação e também pela proximidade com a *Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014™*, que o Congresso Nacional procurava impor ao projeto, sem ouvir de modo adequado a sociedade, utilizando o direito penal para intimidar e dar uma resposta rápida e fácil para problemas conjunturais e estruturais do país. Além disso, a OAB prossegue informando que:

Conclui-se facilmente que não existe qualquer circunstância fática apta a legitimar a tramitação em regime de urgência do PLS nº 499/2013 perante o Senado Federal, não se configurando os atos praticados por manifestantes, ainda que reprováveis, como a morte de um jornalista, a agressão física a policiais, a depredação do patrimônio público e privado ou ainda o uso de artefatos explosivos, como atos de terrorismo, encontrando sobreditas condutas enquadramento típico no ordenamento jurídico vigente, sendo possível etiqueta-las como homicídio (art. 121, §2º, CP), lesões corporais (art. 129, caput e §§ 1º, 2º e 3º CP), dano (art. 163, caput, CP) e dano qualificado (art. 163, parágrafo único, CP), porte ou uso de artefato explosivo incendiário (art. 16, parágrafo único, III, da Lei nº 10.826/03 – Estatuto do Desarmamento), dentre outros tipos penais já previamente existentes.¹³²

¹³⁰ Projeto de Lei do Senado nº 499 de 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=141938&tp=1>>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹³¹ Ofício 345/2014-ASL. Manifestação da OAB. Rejeição. PLS 499/2013 – Crime de terrorismo. PLS 508/2013 – Crime de Vandalismo. PL 5964/2013 – utilização de objeto ou substância que prejudique a identificação do usuário em local público. Emitido em 27.08.2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=154826&tp=1>>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹³² Idem, p. 6.

A OAB, à guisa de conclusão, declara que ideologizar o debate acerca das manifestações populares que materializam o exercício da garantia fundamental insculpida no art. 5º, XVI, da Constituição Federal, implica equivocada opção legislativa. Acrescenta ainda que:

Apresenta-se como absolutamente injustificável, com forte carga autoritária, beirando o totalitarismo, colidindo frontalmente com os preceitos constitucionais, a criminalização das manifestações populares, tipificando os crimes de “terrorismo”, sem que o estado Democrático de Direito esteja sendo objeto de ataque ou ainda, que existam práticas de perseguição religiosa, étnica ou de natureza política e o crime de “vandalismo”, valendo-se de tipos penais abertos e de um Direito Penal do autor.

O Estado não pode e não deve responder a reprováveis episódios de violência com truculência, valendo-se de lei de exceção, autoritárias e que materializam desrespeitos aos princípios básicos do Direito Penal (taxatividade, tipicidade estrita, ofensividade, culpabilidade, entre outros).¹³³

A OAB ainda se posiciona no sentido de não ser adequado ou consentâneo ao Estado Democrático de Direito a imposição de restrição a manifestações populares.

Em 04.12.2013, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 508/2013¹³⁴ que cria o tipo penal referente ao crime de vandalismo e estabelece penas para quem portar qualquer objeto que possa causar lesão ou destruição, incorrendo nas mesmas penas quem idealiza, convoca, arregimenta participantes para fins de vandalismo.

Em 16.07.2013 foi apresentado o Projeto de Lei nº 5.964 de 2013¹³⁵ que veda o uso de máscaras em manifestações.

Em 28.08.2013 foi apresentado o Projeto de Lei nº 6.198 de 2013¹³⁶ que altera a Lei de Contravenções Penais¹³⁷ incluindo artigo referente a proibição do uso de máscaras em manifestações. Em 05.09.2013 esse projeto foi apensado ao PL nº 5.964/2013.

Em 05.09.2013 foi apresentado o Projeto de Lei nº 6.277 de 2013¹³⁸ que altera o art. 163 do Código Penal, instituindo penas mais duras para o crime de dano, quando

¹³³ Ibidem, p. 12.

¹³⁴ Projeto de Lei do Senado nº 508 de 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=142382&tp=1>>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹³⁵ Projeto de Lei nº 5.964 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1110063&filename=PL+5964/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹³⁶ Projeto de Lei nº 6.198 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1122397&filename=PL+6198/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹³⁷ Decreto-Lei nº 3.688 de 03.10.1941. Publicado no DOU em 03.10.1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹³⁸ Projeto de Lei nº 6.277 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1126448&filename=PL+6277/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

cometido em manifestações. O PL nº 6.277/2013 recebeu como apensos o Projeto de Lei¹³⁹ nº 6307 de 2013¹⁴⁰ e o Projeto de Lei¹⁴¹ nº 6.347¹⁴² de 2013 e posteriormente foi apensado ao PL nº 6.198/2013 em 19.09.2013.

Em 01.10.2013 foi apresentado o Projeto de Lei nº 6.461 de 2013¹⁴³ que altera a Lei de Contravenções Penais¹⁴⁴ transformando em contravenção o uso de máscaras em manifestações. O PL nº 6.461/2013 recebeu como apenso o Projeto de Lei nº 6.614 de 2013¹⁴⁵ que também trata da vedação ao uso de máscaras em manifestações e posteriormente foi apensado ao PL nº 6.198/2013 em 05.11.2013.

Em 09.10.2013 foi apresentado o Projeto de Lei nº 6.532 de 2013¹⁴⁶ que dispõe sobre o exercício do direito de manifestação, proibindo o uso de máscaras e sujeitando aqueles que descumprirem ordem da autoridade policial para retirada da máscara as penas do art. 330 do Código Penal, que trata do crime de desobediência. Cabe ressaltar que o projeto também autoriza a intervenção da autoridade policial somente se os manifestantes não agirem pacificamente ou portarem quaisquer armas ou não se reúnam em local aberto se a quantidade de manifestantes for superior a mil ou usem máscaras. Em 11.03.2014 o PL nº 6.532/2013 recebeu como apenso o Projeto de Lei nº 7188 de 2014¹⁴⁷ que também regulamenta o exercício do direito de manifestação e autoriza expressamente o uso de balas de borracha

¹³⁹ O Projeto de Lei nº 6.307 de 2013 foi apresentado em 10.09.2013 e pretende coibir atos de vandalismo em manifestações, alterando o art. 163 do Código Penal, de modo a aumentar a pena de do crime de dano quando cometido “sob a influência de multidão em tumulto, provocado deliberadamente”. Em 23.09.2013 foi apensado ao Projeto de Lei nº 6.277 de 2013.

¹⁴⁰ Projeto de Lei nº 6.307 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1129259&filename=PL+6307/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁴¹ O Projeto de Lei nº 6.347 de 2013 foi apresentado em 13.09.2013 e pretende coibir atos de vandalismo em manifestações, alterando o art. 163 do Código Penal, de modo a aumentar a pena de do crime de dano quando cometido em manifestações. Em 23.09.2013 foi apensado ao Projeto de Lei nº 6.277 de 2013.

¹⁴² Projeto de Lei nº 6.347 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1133108&filename=PL+6347/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁴³ Projeto de Lei nº 6.461 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1145400&filename=PL+6461/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁴⁴ cf. nota 137 deste documento.

¹⁴⁵ Projeto de Lei nº 6.614 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1164538&filename=PL+6614/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁴⁶ Projeto de Lei nº 6.532 de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1153395&filename=PL+6532/2013>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁴⁷ Projeto de Lei nº 7.188 de 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1231183&filename=PL+7188/2014>. Acesso em: 01.nov.2014.

como meio de repressão aos manifestantes violentos. Em 16.10.2013 o PL nº 6.532/2013 foi apensado ao PL nº 5.964/2013.

Em 11.02.2014, dia seguinte à morte do repórter cinematográfico Santiago Andrade¹⁴⁸, o qual foi atingido por fogos de artifício em uma manifestação, foi apresentado o Projeto de Lei nº 7.101 de 2014¹⁴⁹ que altera o art. 132 do Código Penal, que dispõe sobre o crime de Perigo para a vida ou saúde de outrem, proibindo e cominando pena para o porte de fogos de artifício em manifestações ou protestos públicos. Em 14.02.2014 o PL nº 7101/2014 foi apensado ao PL nº 6.198/2013.

Em 12.02.2014, foi apresentado o Projeto de Lei nº 7.121 de 2014¹⁵⁰ que altera o Código Penal, incluindo o crime de desordem em local público, que prevê penas maiores em função do uso de máscaras ou armas. Além disso, o crime em questão seria inafiançável e o condenado só teria direito ao “regime de progressão da pena” após o cumprimento de quatro quintos da pena e ainda assim observando a progressão de regime prevista na Lei de Crimes Hediondos. Em 26.02.2014 esse projeto foi apensado ao PL nº 5.964 de 2013

Em 14.02.2014, foi apresentado o Projeto de Lei nº 7.134 de 2014¹⁵¹ que veda o uso de máscaras em manifestações, buscando regular o exercício da liberdade de manifestação de pensamento prevista no inciso IV do art.5º da CRFB/88. Esse projeto foi apensado ao PL nº 5.964 de 2013, em 18.07.2014.

Em 19.02.2014, foi apresentado o Projeto de Lei nº 7.157 de 2014¹⁵² e o Projeto de Lei nº 7.158 de 2014¹⁵³, que versavam sobre a proibição do uso de máscaras em manifestações. Ambos os projetos foram apensados ao PL nº 5.964 de 2013, em 26.02.2014.

¹⁴⁸ Médicos anunciam morte cerebral do cinegrafista Santiago Andrade. Publicado em 10.02.2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/02/medicos-anunciam-morte-cerebral-do-cinegrafista-santiago-andrade.html>>. Acesso em: 11.out.2014.

¹⁴⁹ Projeto de Lei nº 7.101 de 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1225437&filename=PL+7101/2014>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁵⁰ Projeto de Lei nº 7.121 de 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1225763&filename=PL+7121/2014>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁵¹ Projeto de Lei nº 7.134 de 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1226165&filename=PL+7134/2014>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁵² Projeto de Lei nº 7157 de 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1230335&filename=PL+7157/2014>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁵³ Projeto de Lei nº 7158 de 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1230336&filename=PL+7158/2014>. Acesso em: 01.nov.2014.

Desse modo, a árvore de apensados do PL nº 5.964 de 2013 é conforme a Figura 1 a seguir:



Figura 1 – Árvore de apensados do PL nº 5964/2013.

Fonte: Câmara do Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=585125>. Acesso em: 01.nov.2014.

Tendo em vista a grande quantidade de iniciativas no sentido de restringir o direito de manifestação, concentradas no PL nº 5.964/2013, a OAB, da mesma maneira que se manifestou a respeito do PL nº 499/2013, opinou¹⁵⁴ pela rejeição do PL nº 5.964/2013 e também do PLS nº 508/2013.

A opinião expressa pela OAB é no sentido de ser necessária maior discussão dos projetos, sem uso de legislação penal de emergência, direito penal do autor e tipos penais abertos. Ainda prossegue informando ser desproporcional a pena e que o tipo penal proposto,

¹⁵⁴ Ofício 345/2014-ASL. Manifestação da OAB. Rejeição. PLS 499/2013 – Crime de terrorismo. PLS 508/2013 – Crime de Vandalismo. PL 5964/2013 – utilização de objeto ou substância que prejudique a identificação do usuário em local público. Emitido em 27.08.2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=154826&tp=1>>. Acesso em: 01.nov.2014.

possui viés intimidatório e viola os princípios básicos do Direito Penal como taxatividade e culpabilidade.

Especialmente com relação ao PL nº 5.964/2014, a OAB o considera “exemplo pronto e acabado de norma produzida em momento de inflação legislativa, padecendo de adequada técnica, redigida com linguagem confusa, fruto de uma tentativa vã de apresentar resposta à sociedade”¹⁵⁵.

Com relação ao uso de máscaras é importante ressaltar que a questão se reveste de polêmica e controvérsia. Uma análise preliminar poderia considerar, de maneira pragmática, que diante da violência e os danos patrimoniais envolvendo a atuação de pessoas utilizando máscaras em manifestações, não haveria nada mais adequado e razoável que vedar o uso de máscaras, uma vez que tal medida por si só não impede o exercício do direito de reunião e pelo contrário pode trazer um ambiente mais propício para que a população pacífica volte a participar das manifestações, mas tão somente harmoniza tal exercício com a vedação ao anonimato estabelecida na Constituição ao dispor sobre o direito de manifestação do pensamento.

Por outro lado, é necessário levar em conta a forte carga política contida em cada manifestação e sua repercussão nos meios de comunicação a qual leva governantes a procurar oferecer respostas ao demandado nas manifestações ao mesmo tempo em que procura evitar outras.

Nesse contexto a violência surge como um elemento capaz de afastar a população pacífica e trazer descrédito para as manifestações, inclusive com uso de policiais infiltrados¹⁵⁶ entre manifestantes, com a finalidade de provocar tumulto¹⁵⁷. Nesse cenário, em que a ação da autoridade policial poderia ser utilizada como ferramenta para introduzir violência e descrédito nas manifestações parece ser mais adequado primeiramente tomar medidas para que a atuação da polícia seja mais consentânea aos comandos da Constituição e que os regulamentos da atuação policial e tratados sobre o tema sejam cumpridos e os policiais estejam sempre identificados¹⁵⁸, ao contrário do ocorrido em diversas manifestações¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Idem, p. 11.

¹⁵⁶ Cabral diz que não sabia de policiais infiltrados em manifestações no Rio. Publicado em 25.07.2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/07/cabral-diz-que-nao-sabia-de-policiais-infiltrados-em-manifestacoes-no-rio.html>>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁵⁷ Molotov contra policiais foi lançado por policial infiltrado (“P2”), acusa vídeo. Publicado em 23.07.2013. Disponível em: <<http://www.folhapolitica.org/2013/07/molotov-contra-policiais-foi-lancado.html>>. Acesso em: 01.nov.2014.

¹⁵⁸ Polícias não estavam identificados em protesto. Publicado em 14.03.2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/policias-nao-estavam-identificados-em-protesto-contra-a-copa-6156.html>>. Acesso em: 01.nov.2014.

É necessário ressaltar que a utilização de máscara por si só não deveria ser considerada crime ou contravenção penal como estabelecem alguns projetos de lei em tramitação, tendo em vista que a conduta, *per se*, não ataca qualquer bem jurídico relevante.

Por fim, é crucial que num Estado Democrático de Direito ocorram manifestações para reivindicar os mais diversos direitos ou para expressar as mais divergentes ideias, devendo as mesmas ocorrer de forma pacífica. Ainda assim, caso ocorra a violência ela deve ser tratada pelo Estado de maneira individualizada, cada qual respondendo por sua conduta. Não deve ou pode o Estado, sob o pretexto de punir um punhado de criminosos restringir os direitos de reunião e manifestação de toda a população, principalmente quando há tipos penais perfeitamente capazes de tratar desses indivíduos que praticam condutas violentas. Também não se aprova os tipos penais abertos por não serem compatíveis com o Estado Democrático de Direito e que atribuem amplíssima margem de discussão sobre estar ou não estar determinada conduta contida na descrição do tipo penal.

¹⁵⁹Identificação Policial. Quando o Estado esconde, ele assume o crime. Publicado em 04.06.2014. Disponível em: <<http://advogadosativistas.com/identificacao-policial-quando-o-estado-esconde-ele-assume-o-crime/>>. Acesso em: 01.nov.2014.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo dedicou-se a analisar a situação dos direitos de reunião e de manifestação no Brasil face as grandes manifestações populares ocorridas em 2013 e 2014 e também os grandes internacionais previstos para ocorrer no Brasil em especial em 2014 e 2016.

Foi possível constatar que a liberdade de reunião é importante instrumento para exercício de outras liberdades constitucionais e além disso, um importante instrumento político, uma forma da população comunicar de forma veemente aos governantes sua insatisfação.

No Brasil os direitos de reunião e manifestação do pensamento estão previstos na Constituição Federal e são algumas das mais relevantes garantias do Estado Democrático de Direito.

As manifestações recentes são marcadas pela heterogeneidade de suas causas, sendo comum haver causas menos aceitas, ou rejeitadas pela imensa maioria, e que ainda assim, terminam por se agregar à manifestação pela adesão de seus patronos às demais causas que sustentam a manifestação.

A violência das manifestações é algo indesejado pela imensa maioria dos manifestantes, entretanto, há grupos, em especial os *Black Blocs*, cuja atuação, pelos seus ataques à propriedade privada, resulta em violência generalizada, ainda que os mesmos sejam uma pequena parte dos manifestantes.

A reação do Estado a uma situação de violência tem se mostrado inadequada e termina, por levar violência indiscriminada, inclusive à população não envolvida nas manifestações.

É razoável considerar que as detenções ilegais e atos de violência praticados por agentes da Polícia Militar contra profissionais da imprensa – que são facilmente identificáveis pelos equipamentos ou uniformes - são uma parcela pequena de toda a violência cometida na repressão às manifestações.

As manifestações que ocorreram no Brasil são parte de um fenômeno mundial, caracterizado por envolver grandes mobilizações, uso intensivo de redes sociais, grande envolvimento da população jovem.

O Estado Democrático de Direito pode admitir restrições a direitos fundamentais desde que hajam fortíssimas razões para isso, sendo dotadas, pelo menos de razoabilidade, proporcionalidade, preservando o núcleo essencial do direito fundamental.

Apesar haver várias iniciativas legislativas no sentido de dar uma resposta à sociedade com relação à violência nas manifestações, as mesmas carecem de maturidade e técnica adequada para a criação de tipos penais o que as levou ao repúdio dos movimentos sociais e também da Ordem dos Advogados do Brasil.

É possível concluir que esse trabalho poderia ser continuado e aprofundado sobre diversos aspectos, dentre os quais ressaltamos os seguintes:

Caberia a realização de uma abordagem mais sistemática das manifestações na história do Brasil, buscando elementos quantitativos e qualitativos que pudessem evidenciar a diferença no porte das manifestações ao longo das últimas décadas, por óbvio, tal trabalho poderia também ser feito com relação as manifestações ocorridas em todo mundo ou pelo menos parte dele;

Caberia incluir um estudo sobre a evolução da jurisprudência sobre o direito de reunião.

Poderia ser ampliada a quantidade de países analisados nesse estudo, buscando trazer mais profundidade e/ou mais diversidade de contextos fáticos, jurídicos, históricos e culturais.

Poderia ser realizada uma análise dos processos judiciais decorrentes de manifestações buscando identificar se houve ou não o devido processo legal e respeito ao Direito Penal do Estado Democrático de Direito.

Seria razoável complementar esse trabalho com uma pesquisa sobre os possíveis efeitos de propostas da área de Segurança Pública que pudessem viabilizar manifestações mais seguras, tanto por parte dos manifestantes, como pela atuação do Estado. A unificação das polícias ou sua desmilitarização surtiria efeito nas manifestações? A filmagem dos atos de violência e a utilização de programas de computador com a finalidade de identificar os criminosos surtiria algum efeito nas manifestações?

REFERÊNCIAS

ALVES, Nádia Castro, “**Colisão de direitos fundamentais e ponderação**” - Meritum – Belo Horizonte – v. 5 – n. 1 – p. 25-48 – jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/download/890/672>>. Acesso em: 27.abr.2014.

ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 164.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, outorgada em 17.10.1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, outorgada em 24.01.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18.09.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Outorgada em 10.11.1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16.07.1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24.02.1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Outorgada em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 21.set.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 187/DF. Relator: MELLO, Celso de. Julgado em 15.06.2011. p. 62-63. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>>. Acesso em: 27.abr.2014.

CRETELLA JR., José. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª. ed. revista, atualizada e ampliada, 2000, p. 235-236.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Declaração de direitos da constituição do estado da Pensilvânia.** Aprovada em 28.09.1776. Disponível em: <http://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_141079_20424_998585_43/http%3B/pubcontent.state.pa.us/publishedcontent/publish/cop_environment/phmc/communities/extranet/history/ourdocumentaryheritage/documents_from_1776__1865/pa_constitution/pa_constitution_3.html>. Acesso em: 28.set.2014.

FARIAS, Edilsom. **Restrição de direitos fundamentais.** Revista Sequência, UFSC, Florianópolis, ISSNe 2177-7055, v. 21 n. 41, 2000, p. 67-82. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15416>>. Acesso em: 25.out.2014.

FRANÇA. Constituição de 1791. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>>. Acesso em: 11.out.2014.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional:** teoria da constituição; as constituições do Brasil, Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 179

FREEMAN, Harrop A. *The Right of Protest and Civil Disobedience* Indiana Law Journal: Vol. 41: Iss. 2, Article 3. 1966, p. 228-254. Disponível em: <<http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol41/iss2/3>>. Acesso em: 27.abr.2014.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito Penal esquematizado: parte especial.** São Paulo: Saraiva, 2011, p. 652-656.

HORBACH, Beatriz Bastide. **Restringir manifestações não é inconstitucional.** In Consultor Jurídico, 06.07.2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-06/observatorio-constitucional-restringir-manifestacoes-nao-inconstitucional>>. Acesso em: 26.abr.2014.

JOFFE, George. **A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro.** Relações Internacionais, Lisboa, n. 30, jun. 2011. p. 87. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11.out.2014.

KNUCKEY, Sarah; GLENN, Katherine; MACLEAN, Emi. **Suppressing Protest: Human Rights Violations in the US Response to Occupy Wall Street.** NYU School of Law, 2012. Disponível em: <<http://chrgj.org/wp-content/uploads/2012/10/suppressingprotest.pdf>>. Acesso em: 27.abr.2014.

LIMA, Renato Sérgio; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. **(Re)Estruturação da segurança pública no Brasil**. In: MINGARDI, Guaracy (org). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-42. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/2Guaracy.pdf>>. Acesso em: 11.out.2014

LOPES, Lorena Duarte Santos. **Colisão de direitos fundamentais: visão do Supremo Tribunal Federal**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11242&revista_caderno=9>. Acesso em: 27.abr.2014.

MALINI, Fábio. MOURA, Gabriel. PASSOS, Nelson. **O Black bloc e o papel das mídias sociais nas manifestações brasileiras de 7 de setembro de 2013**. Disponível em: <<http://www.portalintercom.org.br/anais/sudeste2014/resumos/R43-1069-1.pdf>>. Acesso em: 11.out.2014

MELLO FILHO, José Celso. **O Direito Constitucional de Reunião**. *Revista Justitia*. v.98. p. 159-164. jul./set. 1977. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/revistas/3w36db.pdf>>. Acesso em: 28.set.2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 197-198.

PETERS, Anne. LEY, Isabelle. *“Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe”*. Março 2014. Disponível em: <http://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf>. Acesso em: 27.abr.2014.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Promulgada em 02.04.1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 01.nov.2014.

REGO, Tâmara Luz Miranda, **A liberdade de reunião na Constituição de 1988**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013

SOUSA, António Francisco de, **Liberdade de reunião e de manifestação no estado de direito** - *Direitos Fundamentais & Justiça* - ano 6, nº 21, p. 27-38, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/21_Doutrina_Estrangeira_2_OK.pdf>. Acesso em: 27.abr.2014

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas** In: *Atualidades Jurídicas*. *Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*. Ano 2008 – Março/Abril – n. 1, p. 47. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 11.out.2014.

VENICE COMMISSION. ODIHR, Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly – Second edition*. 2010. ODIHR. ISBN 978-92-9234-785-7. Disponível em: <<http://www.osce.org/baku/105947?download=true>>. Acesso em: 27.abr.2014.

VIZZOTTO, Vinicius Diniz. **Restrição de direitos fundamentais e segurança pública: Uma análise penal-constitucional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1116, 22 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8627>>. Acesso em: 27.abr.2014.

WONG, Kam C. *A Comparative Study of Laws of Assembly in China: Historical Continuity or Political Departure?*. Asian-Pacific Law & Policy Journal; Vol. 7, Issue 2 – p.184-243 - (Summer 2006). Disponível em: <http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2011/11/APLPJ_07.2_wong.pdf>. Acesso em: 27.abr.2014.