

EXMO. SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, LUÍS ROBERTO BARROSO, EMINENTE RELATOR DO ARE 905.149.

Recurso Extraordinário com Agravo 905.149

ARTIGO 19 BRASIL, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas/MF sob o n. 10.435.847/0001-52, com sede na Rua João Adolfo, 118 – conjunto 802 – CEP: 01050-020 – Centro – São Paulo – SP, vem por suas advogadas, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, apresentar **MEMORIAIS DE AMICUS CURIAE**, nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo 905.149.

SUMÁRIO

I. Síntese do processo

II. Objetivos da intervenção.

III. Cabimento do pedido.

1. Relevância da matéria e repercussão social da controvérsia
2. Representatividade da postulante

IV. Da inconstitucionalidade da lei estadual nº 6528 de 11 de setembro de 2013.

1. Liberdade de expressão, direito de reunião e direito de protesto segundo os padrões internacionais.
2. Liberdade de expressão, direito de reunião e direito de protesto segundo a Constituição Federal de 1988.
3. Restrições legítimas à liberdade de expressão e ao direito de reunião.
4. Liberdade de expressão e anonimato.
5. O uso de máscara como mecanismo de proteção da privacidade.
6. Contexto de repressão a protestos

V. Conclusão

VI. Pedidos

I. Síntese do processo

O Diretório Regional do Partido da República (PR/RJ) e a Seccional do Estado do Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil ingressaram com duas representações de inconstitucionalidade (nº 0052756-30.2013.8.19.0000 e nº 0053071-58.2013.8.19.0000) em setembro de 2013 com o objetivo de impugnar a Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 6.528/13, que regulamentou o direito de protesto e que em alguns pontos, estabeleceu contornos restritivos ao direito de protesto.

Referida lei foi publicada em setembro de 2013, no âmbito dos protestos populares que vinham ocorrendo naquele ano, e dispunha o seguinte:

LEI Nº 6528 DE 11 DE SETEMBRO DE 2013.

REGULAMENTA O ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO
O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

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

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

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

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

I - pacificamente;

II - sem o porte ou uso de quaisquer armas;

III - em locais abertos;

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

V - mediante prévio aviso à autoridade policial.

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

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

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

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

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

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

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

II - das pessoas humanas;

III - do patrimônio público;

IV - do patrimônio privado.

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

RIO DE JANEIRO, 11 DE SETEMBRO DE 2013.

SÉRGIO CABRAL

Governador

Observa-se, assim, que a referida lei dispõe sobre diversos assuntos pertinentes à temática de protestos: o uso de máscaras, a forma do aviso prévio, a vedação ao porte de quaisquer armas e a atuação da polícia.

Foi alegado pelos requerentes, em síntese, que a lei limita a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV, da CRFB/1988), bem como introduz restrições ao direito de reunião não previstas no art. 23 da Constituição Estadual, que reproduz o art. 5º, XVI, da CF/1988. Segundo a inicial, as únicas restrições possíveis ao direito de reunião se referem a: (i) finalidade pacífica; (ii) vedação do uso de armas; (iii) local aberto ao público; (iv) não frustração de reunião anteriormente convocada para o mesmo local; e (v) prévio aviso à autoridade competente. Fora isso, não seria permitido instituir novas limitações, a não ser no estado de defesa ou sítio (CRFB/1988, arts. 136, § 1º, I, a, e 139, IV). Alegam também não haveria

anonimato quando o manifestante está fisicamente presente na reunião, hipótese em que deve se identificar, uma vez instado pelas autoridades policiais. Proibir o uso de máscaras significaria cercear a liberdade de expressão. Além disso, a lei ainda seria excessiva e desproporcional.

As representações foram julgadas improcedentes pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em 10 de novembro de 2014. O Diretório Regional do Partido da República interpôs, então, Recurso Extraordinário com fundamento no art. 102, III, a e c, da CRFB/1988. O recurso foi inadmitido na origem, ao que se interpôs agravo de instrumento. Em análise de Repercussão Geral, em agosto de 2016, o Eminent Relator entendeu tratar-se de discussão relativa, a um tempo só, aos limites da liberdade de expressão, uma vez que envolve o anonimato, e sobre a liberdade de reunião. O acórdão assim dispõe:

De resto, a construção de parâmetros na matéria é questão de evidente repercussão geral, sob todos os pontos de vista (econômico, político, social e jurídico), haja vista a relevância e a transcendência dos direitos envolvidos num Estado Democrático de Direito.

Diante do exposto, manifesto-me no sentido de reconhecer o caráter constitucional e a repercussão geral do tema ora em exame.

O Relator afirmou, ainda, que “o caso envolve a discussão sobre os limites da liberdade de manifestação do pensamento e de reunião, não apenas pela vedação ao anonimato (CRFB/1988, art.5º, IV), como também por suas tensões com as necessidades da segurança pública, notoriamente discutidas em razão da atuação dos grupos conhecidos como black blocs”.

A repercussão geral foi, então, definida da seguinte forma:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LIBERDADES DE EXPRESSÃO E REUNIÃO. PROIBIÇÃO DE MÁSCARAS EM MANIFESTAÇÕES. SEGURANÇA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Constitui questão constitucional saber se lei pode ou não proibir o uso de máscaras em manifestações públicas, à luz das

liberdades de reunião e de expressão do pensamento, bem como da vedação do anonimato e do dever de segurança pública. 2. Repercussão geral reconhecida.

Vale destacar a atualidade da discussão frente a um contexto social de acirramento político e protagonismo das manifestações públicas como fóruns de debate e reivindicação, bem como de evidente mudança dos próprios perfis e dinâmicas dos protestos sociais, o que torna ainda mais significativos os efeitos de decisões acerca das referidas liberdades constitucionais e seu exercício.

Após o reconhecimento da repercussão geral, foi protocolado pedido de admissão como *amicus curiae* por diversas entidades, dentre elas a ARTIGO 19, em agosto de 2017. Apesar de o pedido ainda não ter sido decidido pelo relator, a Requerente se utiliza desta oportunidade para apresentar memoriais nos presentes autos.

II. Objetivos da intervenção

A postulante tem por objetivos, por meio desta manifestação:

- Realizar uma adequada contextualização da problemática objeto de discussão no processo à luz dos direitos à liberdade de expressão, manifestação, bem como à proteção do indivíduo contra o arbítrio estatal;
- Apresentar os padrões internacionais de direitos humanos concernentes ao caso, além de sua estreita relação com uma interpretação constitucional sistemática e comprometida com os direitos fundamentais;
- Apresentar argumentos concretos sobre o anonimato à luz da sistemática constitucional e dos padrões internacionais. Dentre esses argumentos, destaca-se:
 - (a) ao analisar a razão pela qual foi incluída a vedação ao anonimato na Constituição, observa-se o intuito de possibilitar a identificação do sujeito para eventual

responsabilização. Trata-se de medida de responsabilização “a posteriori”, ou seja, após a ocorrência do fato, uma vez que o cerceamento do direito de liberdade de expressão antes que ele ocorresse acarretaria em censura prévia, o que é proibido pela Constituição Federal de 1988;

(b) Dessa forma, a vedação ao anonimato garante o conhecimento da identidade do sujeito, que é requisito necessário para que a responsabilização *a posteriori* seja feita, impedindo assim eventual cerceamento da liberdade de expressão de forma antecipada.

(c) A utilização de máscaras em protestos não configura anonimato, pois ela não impede a identificação do manifestante para que ele seja responsabilizado futuramente, caso venha a cometer algum ato ilícito. Isso porque há diversos meios de se proceder à identificação de quem pratique um ilícito, sendo o mais elementar a ordem, durante abordagem policial, para que se identifique. Assim, a proibição geral acerca do uso de máscaras neste contexto revela-se desnecessária;

(d) Além disso, em muitos casos, manifestantes utilizam máscaras para se proteger de exposições indevidas ou ainda para evitar ferimentos por balas de borracha, estilhaços de bombas, além dos efeitos químicos de spray de pimenta e gás lacrimogêneo.

- Demonstrar o impacto e reflexos que uma decisão restritiva poderá ter na garantia do direito à liberdade de manifestação, associação e reunião em nosso país.

III. Cabimento do pedido.

Na ocasião da petição protocolada em agosto de 2017, na qual se requereu a admissão da presente organização como *amicus curiae*, a peticionária expôs todos os elementos de cabimento do pedido, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil. Nesse sentido, demonstrou a relevância da matéria e a repercussão social da controvérsia, ressaltando que esse Tribunal reconheceu a Repercussão Geral do caso. Além disso, destacou as implicações do presente julgamento no direito à liberdade de expressão e manifestação.

No tocante ao segundo elemento trazido pelo art. 138 do CPC, qual seja, a representatividade da postulante, a peticionária elucidou sobre o trabalho da ARTIGO 19 na temática de liberdade de expressão e protestos, ressaltando sua atuação no monitoramento e denúncia de abusos cometidos pelo Estado brasileiro, além da realização de comunicados públicos e relatórios anuais sobre o tema³. Além disso, demonstrou que a organização realiza um trabalho de inserção e diálogo com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, promovendo audiências temáticas na Comissão Interamericana.

Todo este acúmulo aqui demonstrado evidencia que a organização requerente possui ampla possibilidade de contribuir com o julgamento da presente ação, cujo interesse coletivo requer a formação de um conjunto completo e qualificado de informações e argumentos que informem a decisão.

IV. Da inconstitucionalidade da lei estadual nº 6528 de 11 de setembro de 2013.

1. Liberdade de expressão, direito de reunião e direito de protesto segundo os padrões internacionais.

O estabelecimento de sistemas democráticos em nossas sociedades contemporâneas veio acompanhado de uma série de padrões e dispositivos internacionais que expressam a importância de se garantir a liberdade de expressão.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos¹, em seu artigo 19, determina que a liberdade de expressão é um direito humano universal e que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de

¹ Resolução da Assembleia Geral da ONU 217A (III), adotada em 10 de Dezembro de 1948.

procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”

No mesmo sentido, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) estabelece que:

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 qualquer outro meio de sua escolha.

Verifica-se, portanto, cinco elementos basilares na definição internacional de liberdade de expressão:

- pertence a todos sem distinção;
- inclui o direito de buscar, receber e difundir informações e ideias;
- abarca informações e ideias de toda e qualquer natureza;
- está garantida sem limitações de fronteiras;
- pode ser exercida em qualquer meio e forma.

Especificamente em relação ao direito de protesto no direito internacional, é possível constatar que ele está protegido pela inter-relação entre o direito à liberdade de expressão, direito de reunião e associação pacíficas.

O Relator Especial da ONU sobre a Liberdade de Reunião Pacífica e Associação, em seu relatório inicial para o Conselho dos Direitos Humanos da ONU, define o termo “reunião” como um conjunto que inclui manifestações, greves, marchas, comícios e até protestos passivos

(“*sit-ins*”).² O relator ainda enfatiza a obrigação dos Estados Membros de facilitar e proteger as reuniões pacíficas.

Diversos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, e que, portanto, têm força de lei conforme a Constituição Federal, garantem os direitos à liberdade de reunião e de associação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 20(1) garante que “*toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas*”. Este direito também é reconhecido pelos artigos 21 e 22(1) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos³ e pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos, em seus artigos 15 e 16(1).⁴

Necessário ressaltar, ainda, que a Convenção Americana, bem como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos possuem importância singular de normas vinculantes no ordenamento pátrio e sua disciplina relativa aos direitos de reunião e liberdade de expressão é em larga medida pertinente ao presente julgamento. Em razão da atribuição de caráter supralegal

² Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos – “Medidas efetivas e melhores práticas para garantir a promoção e proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos”. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.28.pdf>

³ 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 públicas, ou para proteger a saúde pública ou os direitos e as liberdades das pessoas.

Artigo 22. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses.

PACTO Internacional dos Direitos Civis e Políticos. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 31 mai 2019.

⁴ Artigo 15 – Direito de Reunião

É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança ou ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Artigo 16 – Liberdade de Associação

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.

CONVENÇÃO Interamericana de Direitos Humanos. 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 31 mai 2019.

atribuída pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é imperativo que os referidos documentos e entendimentos sejam incorporados como argumentos válidos para informar a decisão no presente caso.

2. Liberdade de expressão, direito de reunião e direito de protesto segundo a Constituição Federal.

Superada a definição do direito de protesto pelos organismos internacionais, cumpre trazer à luz os parâmetros internos do direito de reunião.

A interpretação majoritária acerca do direito de protesto no Brasil decorre da leitura conjunta dos dispositivos constitucionais referentes ao direito de reunião e à livre manifestação do pensamento. O direito de reunião consubstancia-se no art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal:

Inciso XVI: Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

A especificidade dos protestos, por sua vez, exige a análise do inciso IV do mesmo artigo, segundo o qual "é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato". Em síntese, o direito de protestar, essencial à própria ideia de democracia, ampara-se em ao menos duas garantias fundamentais decorrentes da Constituição Federal: o direito de reunião e a liberdade de expressão.

Tal interpretação encontra forte respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como demonstra trecho do histórico julgado acerca da "Marcha da Maconha"⁵:

“(...) a liberdade de reunião traduz meio vocacionado ao exercício do direito à livre expressão das ideias, configurando, por isso mesmo, um precioso instrumento de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, nela incluído o insuprimível direito de protestar. ” (Celso de Mello, ADPF 187)

No mesmo julgamento, assinalou-se que a liberdade de reunião, enquanto direito-meio, é instrumento viabilizador da liberdade de expressão e qualifica-se como elemento apto a propiciar a ativa participação da sociedade civil na vida política do Estado. A praça pública, desse modo, desde que respeitado o direito de reunião, passa a ser o espaço, por excelência, para o debate.

Nesse sentido, realçou-se que a reunião, para merecer a proteção constitucional, deve ser pacífica, ou seja, sem armas, violência ou incitação ao ódio ou à discriminação. Ponderou-se, ainda, que embora esse direito possa ser restringido em períodos de crise institucional, ao Estado não é permitido, em período de normalidade, inibir essa garantia, frustrar-lhe os objetivos ou inviabilizá-la com medidas restritivas.

A importância do direito de reunião das minorias também foi reconhecido no referido julgamento, visto que os grupos majoritários não podem submeter, à hegemonia de sua vontade, a eficácia de direitos fundamentais, especialmente tendo em conta uma concepção material de democracia constitucional.

⁵ STF. ADPF 187. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691505>. Acesso em: 31 mai 2019.

Diante disso, observa-se que o direito de protesto é um dos instrumentos para o controle do poder estatal, figurando como “um dos elementos essenciais à manutenção do adequado funcionamento das instituições democráticas”⁶.

Outra oportunidade na qual o Supremo Tribunal Federal se posicionou de forma contrária à tentativa de limitação do direito de reunião, foi no julgamento da ADI 1.969⁷, sobre o Decreto 20.098 do Distrito Federal, que proibia o uso de carros de som em determinados pontos da capital federal. O decreto foi declarado inconstitucional nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung).

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.

No âmbito desse julgamento, vale a pena ressaltar o voto condutor do Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski, no qual é feita uma análise histórica do direito de reunião:

“Ora, como se sabe, a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas, encontrando expressão, no plano jurídico, a partir do

⁶ FUX, Luiz. O direito de reunião na [Constituição Federal](#) de 1988. In: Brasil. Supremo Tribunal Federal. A [Constituição](#) de 1988 na visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Edição comemorativa. Brasília: Secretaria de documentação, 2013. P. 169-192.

⁷ STF. ADI 1969. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1753574>. Acesso em: 31 mai 2019.

século XVIII, no bojo das nas lutas empreendidas pela humanidade contra o absolutismo monárquico.

Recaséns Siches, estudando o tema, ressalta que essas liberdades, de caráter instrumental, possuem um duplo alcance: **de um lado, asseguram a expressão de uma das mais importantes liberdades individuais; de outro, garantem espontaneidade à atuação dos distintos grupos sociais.** Não é por outra razão que Jean Rivero classifica a liberdade de reunião como uma das mais elementares de todas as liberdades coletivas.

A liberdade de reunião, segundo a tradição, foi contemplada pela primeira vez no direito positivo na Declaração de Direitos, de 1776, do recém - criado Estado da Pensilvânia, que, na esteira do movimento de independência das treze colônias britânicas da América do Norte, assegurava ao povo, em seu art. 16, “o direito de se reunir, de deliberar o bem comum, de dar instruções a seus representantes e de solicitar à legislatura, por meio de mensagens, de petições ou de representações, a emenda dos erros que considere por ela praticados”.

A incorporação dessa importante liberdade pública ao direito constitucional deu-se, logo em seguida, na Constituição Francesa de 1791, a qual, em seu Título 1o, § 2o, consignou que: “A Constituição garante, como direitos naturais e civis (...) a liberdade aos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, atendidas as leis de polícia”.

Desde então, a proteção dessa liberdade fundamental passou a constar de praticamente todos os textos constitucionais dos Estados Modernos, bem como das declarações e pactos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Como documento pioneiro no plano internacional tem-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, subscrita sob a égide da Organização das Nações Unidas, que estabelece, e

m seu art. 20, o seguinte:

“Todo homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”.

(...)

A Constituição de 1891, vale lembrar, em seu art. 72, § 8o, dispunha que: “A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para

manter a ordem pública”. Esse texto, com algumas alterações, foi repetido nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967.

A chamada Constituição cidadã, promulgada em 1988, na senda aberta pelas cartas anteriores, ao mesmo tempo em que garantiu a liberdade de reunião, no art. 5º, XVI, estabeleceu, no próprio texto magno, de forma parcimoniosa, os limites e condições para o seu exercício, quais sejam, “reunir-se pacificamente”, “sem armas”, “que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local” e o “prévio aviso à autoridade competente”.

Dessa forma, o direito de reunião, no sentido apresentado, é um dos meios aptos à concretização do protesto enquanto forma de manifestação coletiva do pensamento. Portanto, eventuais restrições à forma ou conteúdo de determinado protesto invariavelmente envolvem restrições às duas garantias constitucionais referidas.

3. Restrições legítimas à liberdade de expressão e ao direito de reunião.

Superada a definição do direito de protesto pelos organismos internacionais, bem como a sua incorporação pelo direito interno, cumpre trazer à luz os parâmetros de restrições ao direito de reunião.

Entende-se que a liberdade de expressão pode encontrar limitações em outros direitos humanos igualmente consagrados. Nestes casos, estamos diante de uma colisão de direitos fundamentais e por não haver hierarquia automática entre tais direitos, o equilíbrio e a harmonia do sistema jurídico dependerá de um conjunto de regras previamente definidas.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP⁸, no parágrafo 3º do artigo 19, determina claramente os parâmetros que deverão ser analisados ante os casos de possíveis restrições, são definidos pelo “teste de três partes”:

3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias:
 - a. Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem;
 - b. À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moral públicas.

Dessa forma, em primeiro lugar, qualquer restrição à liberdade de expressão deverá estar prevista por lei de forma clara e objetiva. Isto é, não se admite que uma lei demasiadamente ampla e não facilmente acessível disponha sobre qualquer restrição à liberdade de expressão, pois estes tipos de lei permitem interpretações muito vastas e possibilitam abusos aos padrões internacionais. Além disso sabe-se que leis imprecisas causam um efeito inibidor, pois os indivíduos, diante da possibilidade de enquadramento e eventual punição, acabam, por cautela, se autocensurando em assuntos legítimos.

A segunda parte do teste determina que a restrição deverá proteger um fim considerado legítimo perante o direito internacional. O próprio parágrafo 19 em suas alíneas “a” e “b” define quais são estes propósitos – proteção a direitos e reputação alheios, segurança nacional, ordem pública, saúde e moral públicas - e trata-se de consenso internacional que tais fins representam uma lista taxativa, de forma que nenhuma outra finalidade poderá ser agregada à lista.

⁸ BRASIL. DECRETO Nº 592, DE 6 DE JULHO DE 1992. Pacto de Direitos Civis e Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 17 abril 2019.

E por fim, a terceira e última parte do teste expressa que toda e qualquer restrição deverá ser necessária para a proteção do propósito legítimo. Isto é, a restrição deverá ser em resposta a uma necessidade social e deverá se utilizar da medida menos intrusiva.

A respeito da terceira parte do teste, o Comitê de Direitos Humanos através do Comunicado Geral nº 27 observou que:

"As medidas restritivas devem ajustar-se ao princípio da proporcionalidade, devem ser adequadas para desempenhar sua função protetora; devem ser o instrumento menos perturbador daqueles que permitem o resultado desejado e devem guardar proporção com o interesse que deve proteger."

Como Estado signatário do PIDCP desde 1992, os órgãos judiciários brasileiros devem aplicar o teste ao analisar um caso de colisão de direitos e possíveis restrições ao direito à liberdade de expressão.

Em recente relatório⁹ da Relatoria Especial da ONU para a Liberdade de Reunião e Associação Pacífica, os parâmetros já consolidados pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foram reafirmados, impondo limites estritos a qualquer eventual restrição ao direito de reunião. O Princípio Orientador nº 3 da publicação, denominado "Restrições limitadas ao direito de reunião pacífica", compilou algumas diretivas, tais como a indispensabilidade de que restrições obedeçam os princípios da proporcionalidade e necessidade, da forma menos intrusiva possível. Além disso, também ressalta que o ônus de justificativa de determinada limitação sempre recai sobre a autoridade estatal.

No que concerne ao direito de reunião positivado na Constituição Federal, garantido pelo art. 5º, XVI, é importante ressaltar que o legislador constituinte, munido do espírito democrático, **estabeleceu os limites que devem balizar, de maneira rígida, qualquer tipo de**

⁹ Relatoria para liberdade de reunião pacífica e associação da ONU. Implementarion Check List. 2016. Disponível em: <http://freeassembly.net/reports/managing-assemblies-checklist/>. Acesso em: abril de 2019.

regulamentação da matéria. Em outras palavras, em nenhuma hipótese o conteúdo essencial dos direitos fundamentais positivados pode ser reduzido.

Nesse sentido, diz a Constituição que reuniões públicas devem ser pacíficas e sem armas, bem como devem ser precedidas de notificação, com o fim de evitar que determinada reunião frustrasse outra. **Desta forma, verifica-se que o próprio objetivo destas hipóteses taxativas de restrição é garantir e promover o exercício da liberdade de reunião da forma mais ampla possível.**

No mencionado voto do ADI 1969, o Ministro Lewandowski afirma que a liberdade de reunião não é um direito absoluto, pois “até mesmo os direitos havidos como fundamentais encontram limites explícitos e implícitos no texto das constituições”. Encampando ensinamento de Canotilho¹⁰, o Ministro afirma que a compreensão da problemática das restrições de direitos e garantias fundamentais exige uma “sistemática de limites”, classificando-os da seguinte forma:

- a) restrições constitucionais diretas ou imediatas, que são aquelas traçadas pelas próprias normas constitucionais;
- b) restrições estabelecidas por lei mediante autorização expressa da constituição; e
- c) restrições não expressamente autorizadas pela constituição, que decorrem da resolução de conflitos entre direitos contrapostos.

A restrição do uso de máscaras não encontra respaldo em nenhuma dessas hipóteses, pois não há qualquer previsão constitucional nesse sentido (conforme a regra “a”), tampouco há autorização expressa da constituição para que essa restrição fosse regulada por lei (conforme a regra “b”).

Sobre a regra “a”, vale a pena ressaltar que a vedação ao anonimato trazida pelo inciso IV do art. 5º da Constituição Federal não se aplica ao caso, pois a utilização de máscaras não é um

¹⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1276.

meio apto a impedir a identificação dos manifestantes, caso seja necessária para algum fim legítimo. Isso porque, por exemplo, se um agente da polícia verificar a necessidade de identificar algum dos manifestantes, basta que exija sua identificação civil. De qualquer forma, a relação entre máscaras e anonimato será analisada mais profundamente no próximo tópico mas, desde já, observa-se que a previsão do inciso IV não é apta a restringir a utilização de máscaras em protestos, uma vez que tal prática não caracteriza anonimato.

Voltando às hipóteses trazidas por Canotilho, tampouco se caracterizaria a última regra, qual seja, a restrição decorrente da resolução de conflitos entre direitos contrapostos, **pois não existe concretamente um direito fundamental em risco que justifique a proibição ao uso de máscaras.**

A lógica utilizada pelo legislador para proibir a utilização de máscaras em protestos é baseada na eventual possibilidade de que indivíduos portando máscaras poderiam praticar atos ilícitos. Assim, o legislador presume que o uso de máscaras por si só estaria relacionado a ocorrência de eventual ato ilícito, antecipando um ato que sequer ocorreu. **Dessa forma, não há que se falar em conflito de direitos, pois, de um lado, há a real e imediata restrição ao direito de protesto pela proibição de máscaras e, do outro, há a eventual possibilidade de que algum ato de violência ocorra.**

Diante disso, nenhuma das hipóteses trazidas pela jurisprudência desse tribunal justificaria a proibição em abstrato e de forma genérica do uso de máscaras e a consequente restrição ao direito fundamental de protesto.

Sobre o tema de conflitos entre direitos fundamentais e eventual sopesamento, é interessante analisar o conteúdo do julgamento do recurso extraordinário n. 719.618, no qual ocorreu um conflito entre o direito de reunião e o direito à honra. O Ministro Joaquim Barbosa negou seguimento ao recurso extraordinário, mantendo a decisão proferida pelo Tribunal de

Justiça do Rio Grande do Sul, que havia reconhecido a posição preferencial da liberdade de manifestação quando em colisão com os direitos da personalidade, nos seguintes termos:

“APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. MANIFESTAÇÃO PÚBLICA COM A UTILIZAÇÃO DE BONECOS. COLISÃO COM DIREITO À HONRA. PRELIMINAR. EXAME DOS AGRAVOS RETIDOS. REABERTURA DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA. COMPROMISSO DA TESTEMUNHA. MÉRITO. LIMITES INTERNOS E EXTERNOS DA LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. SITUAÇÃO CONCRETA DOS AUTOS.

Agravos Retidos.

(...)

Liberdade de Manifestação Pública e os Limites Internos e Externos

A liberdade de manifestação pública, como direito fundamental expressamente previsto na Constituição Federal é crucial para garantir o Estado Democrático de Direito. Como direito fundamental não é absoluto, submetendo-se a limites internos e externos. Aplicação do dever de veracidade relativizado para o exercício da liberdade de manifestação pública, pois o conteúdo da manifestação é de ordem coletiva. Necessidade do controle para que o objeto da manifestação pública não esteja totalmente divorciado do mundo dos fatos.

A figura do abuso de direito constitui-se em importante limite da liberdade de manifestação pública (art. 187 do CC), devendo-se averiguar se o direito foi exercido a partir de determinadas indicações constitucionais.

Critério da posição preferencial para a liberdade de manifestação pública quando em colisão com os direitos da personalidade. Possibilidade de atribuir posição preferencial à dimensão coletiva da liberdade de manifestação, no sentido de

veicular crítica de interesse público. Necessidade de distinguir os interesses públicos dos interesses privados.

A ponderação significa determinar o peso ou importância dos direitos, bens e princípios em jogo, mas sem determinar a discricionariedade no sentido forte, conforme expressão utilizada na teoria do direito.

Situação Concreta dos Autos

A partir do exame das provas dos autos é possível concluir pela ausência de ato ilícito praticado pela parte autora, capaz de gerar direito à indenização. Análise das imagens veiculadas em reportagem possibilita concluir que o foco principal da manifestação pública não era a parte autora. Inexistência de violação do dever de veracidade no caso concreto, pois objeto dos protestos não estava divorciado totalmente do mundo dos fatos. Impossibilidade de exigir o rigor de veracidade no exercício da liberdade de manifestação pública, aplicável à liberdade de manifestação dos meios de comunicação. A prova dos autos é capaz de sustentar o entendimento segundo o qual não houve excesso manifesto nos protestos realizados pela parte ré, com a utilização de bonecos retratando agentes públicos. O objeto da passeata possuía a dimensão coletiva necessária para lhe atribuir posição preferencial. O assunto tratado na passeata referia-se a assunto público e não tópicos da vida privada da parte autora.

Na ponderação, a partir do conjunto probatório e das indicações constitucionais, a proteção da liberdade de manifestação pública justifica a restrição imposta aos direitos da personalidade do autor.

AGRAVOS RETIDOS E APELAÇÃO IMPROVIDOS.” (grifo nosso)

Do julgado apresentado depreende-se que, quando ocorre conflito entre direitos, deve ocorrer o seu sopesamento. No caso analisado, foi garantido o direito de reunião em relação ao

direito à honra, uma vez a proteção da liberdade de manifestação pública, por ser um direito coletivo, deve ser favorecida em relação a um direito individual.

No caso dos presentes autos, não é possível realizar o sopesamento entre dois direitos, pois não existem, concretamente, direitos conflitantes. O que ocorre é a eventual possibilidade de violação de um direito e a real e grave violação de outro, de forma que qualquer sopesamento no sentido de restringir este último seria desnecessário, desproporcional e irrazoável. Vale dizer, ainda, que o eventual cometimento de ato ilícito em uma manifestação independe do uso de máscara, não sendo esta um aspecto fundamental para o cometimento de crimes.

Dessa forma, a proibição do uso de máscaras decorre da criação de um novo limite que não possui respaldo na disciplina expressa da Constituição, nem em possíveis interpretações sistemáticas que levem em conta outros direitos fundamentais.

Assim, a suposta intenção criminosa por trás do uso de máscaras ou coberturas (que, vale dizer, pode decorrer de uma série de motivos legítimos) não é razão suficiente para a imposição de limites como o proposto ao direito de reunião. Além de configurar uma restrição não prevista constitucionalmente, a medida se revela como desproporcional diante da necessidade de garantia do direito de protesto.

4. Liberdade de expressão e anonimato.

A lei n. 6528 de 11 de setembro de 2013, ora discutida, determina, em seu artigo 2º, que “É especialmente proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação.” A justificativa legal para referida intervenção é o parágrafo único, que reproduz o disposto no artigo 5º, inciso IV da Constituição federal, cuja redação é a seguinte:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

A utilização de máscaras em protestos resultaria, assim, no impedimento da identificação do manifestante, o que, para o poder público, culminaria necessariamente em anonimato. Dessa forma, referida lei estadual se utiliza da vedação ao anonimato no contexto do exercício da liberdade de expressão para legitimar sua intervenção em manifestações populares.

Entretanto, mesmo uma análise superficial da controvérsia revela que referido dispositivo constitucional não se aplica ao caso em discussão. Para chegar a essa conclusão, é necessário, primeiramente, analisar a razão pela qual foi incluída a vedação ao anonimato na Constituição.

Foi a Constituição republicana brasileira de 1891 que primeiro positivou a cláusula de vedação do anonimato. O §12 do seu artigo 72 previa:

Em qualquer assunto é livre a manifestação de 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 de 1891, ao não permitir o anonimato, objetivava “inibir os abusos cometidos no exercício concreto da liberdade de manifestação do pensamento”, conforme discorreu o Min. Celso de Mello¹¹ do Supremo Tribunal Federal citando João Barbalho e Carlos Maximiliano. Dessa forma, a sua finalidade seria viabilizar a adoção de medidas de responsabilização no contexto da publicação de livros, jornais ou panfletos, contra aqueles que, nas palavras do Ministro, “viessem a ofender o patrimônio moral das pessoas agravadas pelos excessos praticados” e que “jamais deverá ser interpretada como forma de nulificação da liberdades de pensamento”.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF nº 286/2002. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo286.htm>> Acesso em: 22 mar 2019.

Em outras palavras, a vedação ao anonimato na Constituição Federal visa possibilitar a identificação do sujeito para eventual responsabilização. Trata-se de medida de responsabilização “a posteriori”, ou seja, após a ocorrência do fato, uma vez que o cerceamento do direito de liberdade de expressão antes que ele ocorresse acarretaria em censura prévia, o que é proibido pela Constituição Federal de 1988 nos seguintes termos:

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Nesse sentido, a Convenção Americana, ratificada pelo Brasil em setembro de 1992, em seu artigo 13 também consagra o livre fluxo de ideias e avança ao estabelecer que o direito à liberdade de expressão não pode estar sujeito à censura prévia:

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas às responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:
 - a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
 - b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

Assim, conforme afirmado por Darcy Arruda Miranda¹² e reiterado pelo Ministro Celso de Mello em voto proferido no julgamento do MS 24.369-DF, a proibição do anonimato tem um só propósito, qual seja, o de permitir que o autor do escrito ou da publicação possa expor-se às consequências jurídicas derivadas de seu comportamento abusivo: “quem manifesta seu pensamento através da imprensa escrita ou falada, deve começar pela sua identificação. Se não o faz, a responsável por ele é a direção da empresa que o publicou ou transmitiu”.

¹² MIRANDA, Darcy Arruda. Comentários à Constituição Brasileira, 1980, p. 173, item 440.

Dessa forma, a vedação ao anonimato garante o conhecimento da identidade do sujeito, que é requisito necessário para que a responsabilização *a posteriori* seja feita, impedindo assim eventual cerceamento da liberdade de expressão de forma antecipatória.

Esse entendimento é compartilhado por Alexandre de Moraes¹³, Uadi Lammêgo Bulos¹⁴ e Celso Ribeiro Bastos/ Ives Gandra Martins¹⁵.

O Supremo Tribunal, na ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.369 sobre a constitucionalidade das denúncias anônimas, se manifestou nesse mesmo sentido, conforme observa-se dos seguintes termos:

O veto constitucional ao anonimato, como se sabe, busca impedir a consumação de abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento, pois, ao exigir-se a identificação de quem se vale dessa extraordinária prerrogativa político-jurídica, essencial à própria configuração do Estado democrático de direito, visa-se, em última análise, a possibilitar que eventuais excessos, derivados da prática do direito à livre expressão, sejam tornados passíveis de responsabilização, "a posteriori", tanto na esfera civil, quanto no âmbito penal".(Supremo Tribunal Federal. MS 24.369-DF. Rel. Min. Celso de Mello.)

Em consonância com a responsabilização *a posteriori*, a Constituição Federal assegura o direito de resposta no art. 5º, inciso V:

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

¹³ MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil Interpretada. Atlas, 2002, p. 207, item 5.17.

¹⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 4ª edição, 2002, Saraiva, p. 91.

¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 2, 1989, Saraiva, p. 43-44.

O direito de resposta é o direito de rebater a ofensa, que configure ou não infração penal, veiculada nos meios de comunicação. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a importância da responsabilização *a posteriori*, conforme observa-se do seguinte julgado:

"O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social. Isto sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma CF: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito a indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X); (...) Noutros termos, primeiramente, assegura-se o gozo dos 'sobredireitos' de personalidade em que se traduz a 'livre' e 'plena' manifestação do pensamento, da criação e da informação. Somente depois é que se passa a cobrar do titular de tais situações jurídicas ativas um eventual desrespeito a direitos constitucionais alheios, ainda que também densificadores da personalidade humana. Determinação constitucional de momentânea paralisação à inviolabilidade de certas categorias de direitos subjetivos fundamentais, porquanto a cabeça do art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas. Direito de resposta e responsabilidades que, mesmo atuando *a posteriori*, infletem sobre as causas para inibir abusos no desfrute da plenitude de liberdade de imprensa" (ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 30-4-2009, Plenário, DJE de 6-11-2009). (*grifo nosso*)

Dessa forma, é possível concluir que a intenção da Constituição Federal, ao vedar o anonimato, é possibilitar que seja feita a responsabilização *a posteriori*, seja por meio de direito de resposta ou ação indenizatória, sendo necessário o conhecimento acerca da identidade do sujeito para tal.

Tecidas essas considerações a respeito da vedação ao anonimato, **pode-se concluir que a utilização de máscaras em protestos não configura anonimato, pois ela NÃO impede a identificação do manifestante para que ele seja responsabilizado futuramente, caso venha a cometer algum ato ilícito.** Isso porque há diversos meios de se proceder à identificação de quem pratique um ilícito, sendo o mais elementar a ordem, durante abordagem policial, para que se identifique. Assim, a proibição geral acerca do uso de máscaras neste contexto revela-se desnecessária.

A proibição é, ainda, desproporcional, considerando que seu efeito negativo sobre o direito de reunião é maior do que o possível ganho advindo da medida. Os órgãos e agentes de segurança somente poderiam interferir em uma manifestação quando há um risco iminente e concreto à segurança pública. Isso significa que especulações sobre risco em abstrato, como o uso de máscaras associado à prática de violência, não permitem a intervenção policial por si só.

Para além dos problemas acima elencados, necessário considerar que a forma pela qual o direito à liberdade de expressão é exercido em um protesto possui especificidades que devem ser consideradas.

A exposição do corpo do manifestante justifica, assim, a proteção especial, de modo que o objetivo primário da regulação do direito de reunião deve ser assegurar e facilitar a liberdade de expressão. Somente em um segundo momento poderiam ser admitidas restrições necessárias para evitar dano e violência, sempre em concordância com o princípio da proporcionalidade.

Vale ressaltar o uso de máscaras, panos e outros tipos de cobertura facial tem, muitas vezes, como objetivo a proteção contra ferimentos por balas de borracha, estilhaços de bombas, além dos efeitos químicos de spray de pimenta e gás lacrimogêneo. Desde 2013, diversas pessoas passaram a utilizar proteções específicas para os olhos, como óculos de construção e/ou natação. A combinação destes instrumentos com vinagre, por exemplo, foi difundida como uma maneira para minimizar ferimentos, e em especial os efeitos dos gases sobre mucosas e vias respiratórias. Fator que evidencia o cenário geral de repressão no período é que várias pessoas, dentre elas comunicadores, chegaram a ser detidas pelo porte de vinagre voltado aos primeiros-socorros diante de lesões causadas por violência policial.¹⁶ No mesmo sentido, no caso dos 18 detidos em São Paulo, os manifestantes afirmaram que portavam máscaras para se proteger no ato, que foram apreendidas pela autoridade policial¹⁷.

Diante de todos os argumentos apresentados, pode-se concluir que a utilização de máscaras em protestos não configura anonimato. No entanto, mesmo que assim fosse considerado, é necessário ressaltar que a utilização de máscaras se revela como meio legítimo de preservação da privacidade, conforme passaremos a analisar.

5. O uso de máscara como mecanismo de proteção da privacidade.

Se alguns manifestantes não querem ver seu rosto expostos, mas querem expressar suas reivindicações, descontentamento ou indignação, o uso de máscaras se torna uma forma para o

¹⁶ TRUFFI, Renan; GALHARDO, Ricardo. Jornalista detido por 'porte de vinagre' durante protesto é liberado em SP. Último segundo. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-06-13/jornalista-e-presos-por-porte-de-vinagre-durante-protesto-no-centro-de-sp.html>. Acesso em: 15 abril 2019.

¹⁷ TOMAZ, Kleber. Polícia indícia 18 detidos em protesto em SP; 'prisões políticas', diz defesa. G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/09/policia-indicia-16-por-protesto-em-sp-advogado-fala-em-prisoas-politicas.html>. Acesso em: 31 mai 2019.

exercício do direito de personalidade e imagem. Exigir que o manifestante se exponha da maneira pretendida pelo Estado é uma restrição a esses direitos fundamentais.¹⁸

A Constituição Federal prevê, no inciso X do art. 5º, a garantia do direito à privacidade nos seguintes termos:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

O uso de máscaras, assim, está protegido pelo direito à privacidade, uma vez que é um direito do manifestante resguardar sua imagem e sua identidade em um contexto de exposição pública sujeito a forte repressão estatal, tal qual em um protesto. Nesse sentido, o anonimato não apenas protege a liberdade de indivíduos para comunicar informações e idéias que de outra forma seriam inibidos ou impedidos de expressar, mas também protege a liberdade dos indivíduos de viver suas vidas sem um exame desnecessário e indevido¹⁹.

Conforme estudo²⁰ da professora Margot Kaminski, da Universidade de Yale, do ponto de vista do interlocutor, o anonimato pode proteger um indivíduo de quaisquer custos incorridos por falar, incluindo retaliação e ostracismo social. Como o Supremo Tribunal dos Estados Unidos observou, o anonimato pode, assim, capacitar o autor da minoria a falar contra a opinião da maioria²¹. Essa proteção dos custos permite que os autores se envolvam em discursos políticos minoritários e denúncias²². O anonimato também oferece proteção para os indivíduos que estão

¹⁸ DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. Liberdade de reunião e democracia: reflexões a partir das experiências brasileiras e alemãs. R. bras. Est. const. – RBEC | Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 649-669, set./dez. 2014.

¹⁹ ARTICLE 19. Right to Online Anonymity. Londres, junho de 2015. Disponível em: https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38006/Anonymity_and_encryption_report_A5_final-web.pdf. Acesso em: abril de 2019.

²⁰ KAMINSKI, Margot E. **Real masks and real name policies: applying anti-mask case law to anonymous online speech.** University of Colorado Law School.2013. Disponível em: <https://scholar.law.colorado.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1285&context=articles>. Acesso em: abril de 2019.

²¹ Caso “McIntyre v. Ohio Elections Comm'n” 514 U.S. 334, 357 (1995).

²² FROOMKIN, Michael. **Anonymity and its enmities.** Supra note 1, at T 7 apud KAMINSKI, Margot E. **Real masks and real name policies: applying anti-mask case law to anonymous online speech.** University of Colorado Law School.2013. Disponível em:

sendo alvos de medidas de intimidação ou assediados, permitindo que eles busquem informações e aconselhamento sem temer uma represália.

A autora ressalta, ainda, que a doutrina norte-americana concorda que o anonimato não é absoluto, razão pela qual é necessário um teste de equilíbrio entre dois componentes: o valor do discurso anônimo e os interesses do Estado. Assim, seria colocada, de um lado, a qualidade do discurso anônimo que está sendo protegido e, do outro, o interesse estatal em impedir seu pronunciamento, com o objetivo de que ambos interesses fossem confrontados a fim de se atribuir um peso maior a um deles²³.

Dessa forma, o direito de permanecer anônimo, em determinados casos, pode ser um componente vital do exercício dos direitos à liberdade de expressão e outros direitos. Indivíduos são muito mais propensos a falar ou divulgar informações, sabendo que sua identidade não será revelada.

O debate acerca do uso de máscaras em protestos é amplamente discutido em diversos mecanismos internacionais. Em seu relatório de 2014, o Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação da ONU expressou sua preocupação com várias jurisdições proibindo manifestantes de cobrir seus rostos²⁴. Ele apontou que o pretexto de tais proibições era que o uso de capuzes ou máscaras levaria a atividades ilegais ou violentas, não obstante o fato de que atos violentos durante manifestações pacíficas já são ilegais sob as leis de quase todas as jurisdições. O Relator Especial estava preocupado com o fato de que “a proibição

<https://scholar.law.colorado.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1285&context=articles>. Acesso em: abril de 2019, p. 821.

²³ KAMINSKI, Margot E. **Real masks and real name policies: applying anti-mask case law to anonymous online speech**. University of Colorado Law School. 2013. Disponível em: <https://scholar.law.colorado.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1285&context=articles>. Acesso em: abril de 2019, p. 843.

²⁴ Relatório do Relator Especial para liberdade de reunião pacífica e associação, Maina Kai. A/HRC/26/29. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/HRC/26/29>. Acesso em: 15 abril 2019. 2014, A/HRC/26/29

de máscaras, em algumas circunstâncias, é usada para segmentar grupos específicos e impropriamente restringir seu direito à liberdade de reunião pacífica ”²⁵.

O relatório aponta, ainda, razões legítimas para usar uma máscara ou cobertura facial, incluindo medo de retaliação. O Relator Especial citou o uso no Egito de uma lei sobre protestos e manifestações proibindo máscaras durante as assembleias para discriminar as mulheres que usam o *niqab*²⁶. Além disso, em *amicus curiae* da ARTIGO 19 protocolado no caso “Taulats and Capaelera X Spain” perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, foi ressaltado que certos movimentos de protesto podem adotar o uso de símbolos ou máscaras específicas como uma declaração política, como, por exemplo, em muitas partes do mundo árabe, da Europa Ocidental e da América do Norte, a máscara de Guy Fawkes é popular entre os jovens e os movimentos de protesto estudantil.²⁷

Dessa forma, quaisquer limitações ao anonimato devem ser justificadas “com base em uma suspeita individualizada de um delito grave”, bem como satisfazer o requisito de três partes, mencionado acima, sob restrições de liberdade de reunião conforme o direito internacional.²⁸

Por tudo que foi exposto, acredita-se que a proibição do uso de máscaras em protestos reduz o direito à liberdade de expressão. Se eventual conduta criminosa é praticada por manifestantes que usem máscaras, tal conduta pode ser amplamente investigada e se necessária, alvo das devidas responsabilizações, sem restringir o direito à manifestação. Além disso, foi demonstrado que muitos manifestantes se valem de máscaras para exercer a liberdade de reunião,

²⁵ Ibid, parágrafo 32.

²⁶ Nicabe é um véu que cobre o rosto e só revela os olhos, usado por algumas mulheres muçulmanas; o nicabe pode cobrir também os olhos com um tecido transparente.

²⁷ Amicus curiae protocolado pela organização “Article 19” no caso “Taulats and Capaelera X Spain” perante a Corte Europeia de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.article19.org/data/files/Taulats_and_Capellera_v_Spain_ARTICLE_19_Amicus_30_Sept_2016_Final.pdf Acesso em: 15 abril 2019.

²⁸ Amicus curiae protocolado pela organização “Article 19” no caso “Taulats and Capaelera X Spain” perante a Corte Europeia de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.article19.org/data/files/Taulats_and_Capellera_v_Spain_ARTICLE_19_Amicus_30_Sept_2016_Final.pdf Acesso em: 15 abril 2019.

a partir da necessidade de evitar medidas intimidatórias de se proteger contra outras pessoas que se aproveitem da exposição de seus corpos para atacá-las.

Nesse sentido, exigir que o indivíduo se exponha da forma que o Estado deseja pode inviabilizar a ocorrência da manifestação, ainda mais se for considerada a possibilidade do referido protesto ser voltado contra o próprio Poder Público – hipótese plenamente respaldada pela Constituição de um estado democrático. No caso em tela, portanto, é importante retomar o contexto atual de repressão a protestos no país, para que a realidade das ruas seja também um elemento propulsor da garantia dos direitos fundamentais.

6. Contexto de repressão a protestos

A criação da lei estadual que deu origem ao presente processo está inserida em um contexto amplo de ascenso de protestos urbanos, a partir de 2013, acompanhado de uma sistemática de repressão a estas manifestações.

Muito embora 2013 seja um marco essencial para a análise da repressão às manifestações de rua, cumpre ressaltar que o tipo de atuação previamente descrito se perpetuou e aprimorou nos anos seguintes, de maneira que a inserção deste contexto na discussão acerca do uso de máscaras em manifestações permanece relevante. Em 2014, 2015 e 2016 o estudo aprofundado²⁹ dos protestos revelou a continuidade do uso indiscriminado de armamento menos letal para dispersar manifestações pacíficas e a consequente existência de uma série de exemplos emblemáticos de ferimentos graves decorrentes desta situação.

²⁹ ARTIGO 19. Disponível em: As ruas sob ataque. Protestos 2014 e 2015.

<https://artigo19.org/centro/wp-content/uploads/2017/04/As-ruas-sob-ataque-protestos-2014-e-2015.pdf>. Acesso em: 31 mai 2019.

ARTIGO 19. Nas ruas, nas leis, nos tribunais. Violações ao direito de protesto no Brasil 2015-2016. Disponível em: <https://artigo19.org/centro/wp-content/uploads/2017/04/Nas-Ruas-Nas-Leis-Nos-Tribunais-viola%C3%A7%C3%B5es-ao-direito-de-protesto-no-Brasil-2015-2016-ARTIGO-191.pdf>. Acesso em: 31 mai 2019.

Necessário ressaltar que muitos indivíduos continuam usando máscaras para se proteger diante desse cenário de violações frequentes e sistemáticas, de modo que a decisão a ser proferida nos presentes autos afetará uma grande coletividade e poderá impactar negativamente no exercício do direito à manifestação.

Esta análise, respaldada por uma série de estudos e dados concretos, atesta a hostilidade do cenário de protestos no país devido à repressão policial e ao uso indiscriminado de armamento menos letal. Assim, a proibição geral do uso de qualquer máscara ou outro dispositivo de cobertura facial, além de representar *per se* uma violação injustificada do direito de protesto (direito de reunião e liberdade de expressão), como já foi demonstrado, também elimina uma potencial forma de proteção legítima dos manifestantes contra a violência a que estão sujeitos ao participarem de protestos.

V. Conclusão

A sistemática da Constituição Federal de 1988 prezou pela máxima proteção aos direitos fundamentais e correlata garantia do seu exercício. Tal assertiva é confirmada por diversos dispositivos e, no caso em tela, revela-se especialmente na redação do art. 5º, XVI, que ao disciplinar o direito de reunião, impõe poucas, e razoáveis, restrições – as reuniões devem ser pacíficas, sem armas, e devem ser precedidas de aviso prévio, cujo único fim deve ser impedir que uma reunião frustrasse outra. Isso significa que eventual regulamentação da matéria deve se ater ao sentido emanado do dispositivo constitucional, de forma a jamais impor restrições que não dialoguem diretamente com seu conteúdo.

Este entendimento faz jus a todo o conjunto de padrões internacionais relativos aos direitos humanos, na medida em que, ao reconhecer a importância destes direitos, estipulam parâmetros rígidos para qualquer eventual restrição. A partir deste plano conceitual, concluímos que a proibição geral do uso de máscaras em manifestações é uma limitação excessiva e

desproporcional, pois não há associação necessária e direta destes dispositivos com a ideia de violência.

Além disso, o argumento da exclusão do anonimato do âmbito de proteção da liberdade de manifestação do pensamento não é capaz de afastar essa tese. Cobrir o rosto durante uma manifestação não impede a posterior identificação do manifestante em caso de necessidade. As autoridades dispõem de diversos meios, como a simples requisição de documentos, para cumprir este propósito de forma menos intrusiva aos outros direitos em questão em um protesto. Ainda, a utilização de máscaras pode servir a diversos fins legítimos, inclusive relativos à proteção dos indivíduos contra a violência do Estado, que vem criando um cenário já pouco receptivo às manifestações. Por estes motivos, a proibição almejada pela lei estadual do Rio de Janeiro, e que deve ser discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, revela-se em desconformidade com a própria Constituição, e com diversos padrões internacionais que a complementam.

VI. Pedido

Com base nos fundamentos aqui expostos, a ARTIGO 19 requer:

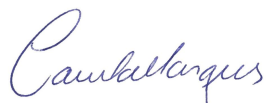
(a) seja aceita na qualidade de *Amicus Curiae* no presente processo, com todas as faculdades inerentes a essa função;

(b) seja provido o Agravo em Recurso Extraordinário para reconhecer a inconstitucionalidade da proibição de máscaras em protestos nos termos previstos pela Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 6.528/13.

Termos em que,

Pede deferimento.

São Paulo, 7 de junho de 2019.



Camila Marques

Coordenadora do Centro de Referência

Legal da Artigo 19

OAB/SP nº 325.988



Laura Varela

Advogada do Centro de Referência

Legal da ARTIGO 19

OAB/SP 373.981