

# **COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

## **PROJETO DE LEI N. 5.964, DE 2013**

**(Apensados os PL 6198/2013, 6277/2013, 6307/2013, 6347/2013, 6461/2013, 6532/2013, 6614/2013, 7101/2014, 7121/2014, 7134/2014, 7157/2014, 7158/2014, 7188/2014, 8251/2014 e 876/2015)**

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

**Autor:** Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA

**Relator:** Deputado EFRAIM FILHO

## **I – RELATÓRIO**

A proposição de autoria do nobre Deputado Rogério Peninha Mendonça propõe restringir o uso de máscaras e outras formas de dissimulação da identidade nas manifestações públicas. O art. 2º veda a utilização de objeto ou substância que dificulte ou impeça a identificação do usuário em local público, tais como máscaras, capuzes, coberturas, disfarces, pintura da face ou uso de substância ou outro recurso que lhe altere o contorno. Seu § 1º ressalva da proibição as situações que a justifiquem, tais como, durante festejos, manifestações culturais, eventos esportivos, na forma de indumentária de forças públicas, de caráter religioso, para proteção contra elementos climáticos ou por prescrição médica.

Outra exceção prevista é o uso de máscaras durante manifestação popular pacífica, uma vez que em certos casos o manifestante pode preferir manter-se incógnito a fim de evitar represálias por parte de empregadores, como o Estado, por exemplo. Os §§ 2º, 3º e 4º disciplinam a necessidade de comprovação da situação alegada dentre as passíveis de exceção, prevendo medidas preventivas e repressivas da força policial de forma progressiva, conforme a conduta do manifestante seja considerada prejudicial ou represente risco.

Em sua justificação, o Autor lembra os eventos recentes que ocorreram em todo o país, marcado por manifestações pacíficas, mas que foram entremeadas por atos de vandalismo, com depredação de patrimônio público e privado, consistindo em crimes que precisam ser coibidos.

Apresentada em 16/07/2013, a proposição foi distribuída, a 7 do mês seguinte, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO, mérito) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC, mérito e art. 54 do RICD). Não houve apresentação de emendas por se tratar de proposição que será submetida à apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinária.

Foram apensados os PL 6198/2013, 6277/2013, 6307/2013, 6347/2013, 6461/2013, 6614/2013, 7101/2014; 6532/2013, 7188/2014; 7121/2014; 7134/2014, 7157/2014; 7158/2014, 8.251/2014 e 876/2015.

O **PL 6198/2013**, do Deputado Jorge Tadeu Mudalen – DEM/SP, apresentado em 28/08/2013, “inclui o art. 40-A ao Decreto-lei 3.688, de 3 de outubro de 1941, que trata das Contravenções Penais para proibir o uso de máscaras e outros materiais usados para esconder o rosto durante manifestações populares, definidas como a união de três ou mais pessoas que têm o intuito de perturbar a paz pública”. A par de definir manifestações populares, o projeto prevê, em dois incisos do art. 40-A, aplicação das penas cominadas ao crime de furto e saques em prédios públicos ou privados, lojas e comércio em geral, bem como ao de dano, na ocorrência de vandalismo ou depredações ao patrimônio público ou privado. Exclui da incidência os acessórios utilizados por motivos religiosos ou medicinais, salvo se estiverem sendo utilizados para cometimento dos crimes. Na Justificação, o Autor assevera que países como Canadá, EUA, França e Chile já possuem legislação que proíbe o uso de máscaras em manifestações públicas. Considera perceptível que criminosos, infiltrados em movimentos pacíficos e com bandeiras de luta social, utilizem-se das manifestações para praticar crimes e, por consequência, prejudiquem os objetivos traçados pelos que organizaram o manifesto, além do que, por estarem camuflados, dificultem a polícia nas suas identificações e punições. Alega que, para a edição da lei canadense, considerou-se que “qualquer lei que infrinja liberdades civis deve ser ponderada até ser absolutamente necessária”. Pontua que o projeto não fere a Constituição Federal, que garante o direito à liberdade de expressão, permitindo a todo e qualquer indivíduo manifestar seu pensamento, opinião,

atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, desde que seja de forma ordeira e pacífica. Esclarece que mesmo a crença não pode ser invocada por um indivíduo para eximir-se de obrigações legais impostas a todos.

O **PL 6277/2013**, do Deputado Jair Bolsonaro – PP/RJ, apresentado em 05/09/2013, “altera a redação do parágrafo único do art. 163, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal Brasileiro”. Inclui os incisos V e VI ao art. 163, para qualificar o dano durante manifestações públicas e com o uso de meios que dificultem a identificação do agente, com penas de dois a quatro anos de detenção e multa e de três a cinco anos de detenção, e multa, respectivamente. Na Justificação o ilustre autor reconhece o direito legítimo à livre manifestação, que não pode ser usufruído em prejuízo de outrem, visto que a própria Constituição veda o anonimato.

O **PL 6307/2013** do Deputado Eduardo Cunha – PMDB/RJ, apresentado em 10/09/2013, “altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal”, atribuindo tratamento diferenciado para o agente que pratica atos de vandalismo em manifestações públicas. Propõe nova tipificação penal de dano qualificado (dano ao patrimônio qualificado pela influência de multidão em tumulto), mediante inclusão do 2º, com a cominação de pena de reclusão, de oito a doze anos, e multa, além da pena correspondente à violência. A Justificação funda-se na proteção do patrimônio, na legitimidade da manifestação do pensamento e de reunião pacífica, sem armas.

O **PL 6347/2013**, do Deputado Carlos Sampaio – PSDB/SP, apresentado em 13/09/2013, “acrescenta o § 2º ao art. 163, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro”, aumentando a pena para aqueles que se aproveitam do anonimato proporcionado pelas manifestações para provocar danos ao patrimônio público ou privado. Inclui o § 2º – renumerando o parágrafo único para § 1º – para aumentar a pena de um sexto a um terço se o autor do dano se aproveita de manifestação pacífica e do uso de máscaras, ou objeto que cubra o rosto, com o objetivo de tornar impossível sua identificação. Em sua Justificação o nobre autor alude à deslegitimação e o descrédito das manifestações em razão dos danos ao comércio, às residências e ao patrimônio público, o acirramento dos ânimos e o aumento do risco da produção de danos pessoais a todos os manifestantes e aos policiais que acompanham os protestos. Informa que em

razão das depredações pessoas interessadas apenas na manifestação são levadas a não comparecer ou a abandonarem o evento, e que os serviços públicos e a própria política de segurança pública são comprometidos, pois os vândalos usam a própria massa como proteção, tanto à sua identidade, quanto contra a ação da polícia, transformando os manifestantes pacíficos em verdadeiro escudo humano involuntário para seus próprios objetivos egoístas.

O **PL 6461/2013**, do Deputado Junji Abe – PSD/SP, apresentado em 01/10/2013, “torna contravenção penal o participar de manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares”. Propõe incluir o art. 42-A ao Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de setembro de 1941 – Lei das Contravenções Penais –, com pena de prisão simples, de quinze dias a seis meses, e multa. Na Justificação o ilustre autor reconhece a revolta das ruas, dada a má qualidade dos serviços públicos, mas obtempera que tais manifestações não podem permitir que pessoas de má fé se beneficiem do anonimato para roubar, pilhar e destruir impunemente.

O **PL 6532/2013**, do Deputado Eliene Lima – PSD/MT, apresentado em 09/10/2013, “dispõe sobre o exercício do direito à realização de reuniões públicas”. Garante a livre manifestação do pensamento, vedado o anonimato e proíbe o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto com o propósito de impedir a identificação (art. 2º, §§ 1º e 2º). O art. 3º estabelece os pressupostos para a manifestação de pensamento, quais sejam o atuar pacífico, a ausência de armas, o local aberto para mais de mil manifestantes e a vedação do uso de máscaras ou pinturas. Os quatro parágrafos do artigo especificam o aviso prévio à autoridade, valendo o que for feito pela rede mundial de computadores e com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas; a inclusão das armas brancas próprias e impróprias no conceito de arma; e a exceção às manifestações culturais. O art. 4º vincula a intervenção dos órgãos de segurança pública somente para garantia de outra reunião já marcada para o local e a defesa das pessoas e do patrimônio público e privado. O art. 5º autoriza a autoridade policial a determinar que qualquer cobertura do rosto que impeça a identificação seja retirada. Seu parágrafo único considera crime de desobediência o não acatamento ao disposto no *caput*. Na Justificação o ilustre autor informa que buscou equilibrar o direito à livre manifestação do pensamento, presente nas últimas manifestações, à necessidade de o poder público coibir as ações delituosas oportunistas então havidas.

O **PL 6614/2013**, do Deputado Costa Ferreira – PSC/MA, apresentado em 23/10/2013, “proíbe a utilização de máscaras, capacete de motociclista ou cobertura que impeça a identificação da pessoa durante manifestações públicas”, alterando o Decreto-Lei n. 3.688, de 1941 (Lei das Contravenções Penais – LCP). O projeto propõe positivar a proibição mediante inclusão de art. 19-A à LCP, cominando pena de prisão de quinze dias a seis meses e multa de cem a trezentos dias-multa. Na Justificação o nobre autor alega que a proposição busca, antes de punir a conduta, respaldar a atuação das forças policiais, tendo em vista os recentes confrontos com a polícia havidos nas manifestações públicas.

O **PL 7101/2014**, do Deputado Sandro Mabel – PMDB/GO, apresentado em 11/02/2014, “altera o art. 132 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir no crime de Perigo para a vida ou saúde de outrem a conduta de transportar, trazer consigo, ou fazer uso de fogos de artifício classificados nas classes C e D do Decreto-lei nº 4.238, de 8 de abril de 1942, em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados”. O projeto pretende acrescentar parágrafo ao art. 132, renumerando o atual parágrafo único, no sentido de incluir a tipificação da conduta descrita na ementa. Na Justificação o ilustre autor pondera a necessidade urgente de se criar regras, a fim de evitar acontecimentos como o que vitimou o cinegrafista Santiago Ilídio Andrade, no último dia 10 de fevereiro.

O **PL 7134/2014**, do Deputado Edinho Bez – PMDB/SC, apresentado em 14/02/2014, “regulamenta o art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, ao dispor sobre o exercício do direito à livre manifestação do pensamento, vedado o anonimato, e dá outras providências”. O propósito do projeto é proibir o uso de máscaras ou outra forma de ocultar o rosto do manifestante, autorizando a autoridade pública a tomar as medidas cabíveis para abordar, identificar e reter o manifestante que se utilize de máscara, lenço e/ou outro artifício para preservar o seu anonimato em reuniões públicas. Condiciona o direito à livre manifestação do pensamento, em reuniões públicas, desde que seja pacífica, sem o porte ou uso de armas, em locais abertos, sem o uso de máscaras e/ou peças que cubram o rosto do manifestante ou dificultem sua identificação e que seja realizada mediante prévio aviso à autoridade policial da delegacia em cuja circunscrição se realize e/ou tenha início a manifestação. Especifica quais são as armas consideradas

proibidas em tais eventos, como as de fogo, brancas, fotos de artifício, artefatos explosivos, pedras, bastões, tacos e similares. Preconiza que a intervenção das autoridades responsáveis pela segurança pública ocorrerá em reunião pública para garantir o cumprimento das exigências mencionadas e para defesa do direito constitucional a outra reunião anteriormente convocada e avisada à autoridade policial, defesa dos cidadãos, do patrimônio público e do patrimônio privado. Ressalva da aplicação da Lei as máscaras e outros adereços utilizados como parte da indumentária em eventos culturais, festivos e tradicionais. Na Justificação o nobre autor lembra que a vedação do anonimato em reuniões públicas em que se exercite o direito à livre manifestação do pensamento, abrigado pelo art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, permanece sem regulamentação em lei federal. Pondera que o controle dos mal intencionados visa a preservar o direito da manifestação pacífica, a fim de evitar eventos como a morte do repórter cinematográfico Santiago Ilídio de Andrade, muito embora a abordagem e a identificação de pessoas mascaradas nos protestos já foram autorizadas pela justiça, no Rio de Janeiro, ainda em 2013, após o ciclo de manifestações iniciado em junho daquele ano.

O **PL 7188/2014**, do Deputado Junji Abe – PSD/SP, apresentado em 25/02/2014, “dispõe a regulamentação das manifestações e protestos populares, com a punição de quem usar de violência ou cometer atos de vandalismo”. Condiciona a realização de manifestações, protestos e atos em locais públicos à manutenção da ordem, sem uso de violência ou atos de vandalismo (art. 2º). A proposição cria três novos tipos penais e altera o art. 129 do Código Penal, que trata das lesões corporais. Um dos tipos criados (art. 3º) proíbe o porte de armas ou outros instrumentos que possam causar danos, o uso de explosivos, incluindo sinalizadores, com pena de reclusão, de dois a quatro anos, e multa, remetendo, em parágrafo único, a aplicação do Estatuto do Desarmamento. Outro tipo penal incluído impede a ocultação da identidade pelos manifestantes, com pena de detenção, de um a três anos (art. 4º). O terceiro tipo criado criminaliza a omissão de comunicação à autoridade policial e de trânsito, com prazo mínimo de 48 horas, a fim de evitar o conflito com outras reuniões previamente agendadas, cominando pena detenção, de um a três anos (art. 5º). O art. 6º inclui o § 12 ao art. 129 do Código Penal, aumentando a pena de um terço se a lesão for praticada durante a realização

de manifestações, protestos e atos em locais públicos. Por fim, permite à autoridade policial reprimir as ações violentas com o uso da força, podendo inclusive utilizar balas de borracha (art. 7º). Na Justificação, o ilustre autor argumenta a necessidade de proteção às manifestações pacíficas, o que não justificaria o uso de máscaras; assim como a repressão aos atos violentos, lembrando o evento em que o cinegrafista Santiago Andrade foi morto.

O **PL 7121/2014**, do Deputado Heuler Cruvinel – PSD/GO, apresentado em 12/02/2014, “dispõe sobre a tipificação criminal do delito de desordem em local público; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências”. Após apensação o autor requereu a desapensação, ainda não apreciada. Cuida de incluir o art. 286-A ao Código Penal, tipificando o crime de ‘desordem em local público’, que consiste em “provocar ou infundir pânico generalizado durante manifestações públicas”, com pena de detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e multa (art. 2º). Prevê causa de aumento de pena de um terço até metade se o delito for praticado mediante emprego de máscaras ou quaisquer objetos que cubram o rosto ou dificultem a identificação do manifestante (§ 1º). Qualifica o delito praticado com o emprego de armas, inclusive armas brancas e impróprias, com pena de reclusão, de três a dez anos, além de multa (inciso II). A pena é exasperada para reclusão, de vinte a trinta anos, além de multa, se resultar morte (inciso I). Estabelece regra processual de limitação à progressão de regime se cumpridos quatro quintos da pena (art. 3º), remetendo à Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), as regras acerca da progressão de regime (parágrafo único). Torna os crimes mencionados inafiançáveis e insuscetíveis de graça, anistia ou indulto (art. 4º). Na Justificação o ilustre autor lembra, igualmente a morte do cinegrafista Santiago Ilídio Andrade, advogando penas mais rigorosas para os que interferem no legítimo direito de manifestação pacífica e não anônima.

O **PL 7157/2014**, do Deputado Onyx Lorenzoni – DEM/RS, apresentado em 19/02/2014, “dispõe sobre a proibição, em reuniões públicas de caráter reivindicatório ou de manifestação de pensamento, do uso de máscaras ou similares que impeçam ou dificultem a identificação de seu usuário, e dá outras providências”. O projeto parafraseia as garantias constitucionais de manifestação do pensamento de forma pacífica, mediante reunião sem armas, desde que não frustre outra marcada para o mesmo horário e local (art. 1º). Proíbe o uso de máscara ou outra forma de ocultação do rosto do manifestante, com o propósito de impedir-lhe a identificação,

sujeitando o infrator à busca pessoal, apreensão do objeto e retirada do meio utilizado para ocultação do rosto, identificação do usuário e prisão em caso de resistência (arts. 2º e 3º). Faculta a qualquer do povo a medida, desde que observada meios necessários e proporcionais (art. 3º, parágrafo único). O nobre autor justifica a proposição pela necessidade de se manter o equilíbrio entre o direito constitucionalmente assegurado e a incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado.

O **PL 7158/2014**, do Deputado Inocêncio Oliveira – PR/PE, apresentado em 19/02/2014, “trata do direito de reunião, disposto no inciso XVI do art. 5º da Constituição Federal”. A proposição veda o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com a finalidade de impedir-lhe a identificação (art. 2º). Condiciona o direito à reunião pública ao seu caráter pacífico; ao não porte ou uso de armas, inclusive brancas e impróprias; à realização em locais abertos; à não dificultação da identificação dos participantes; e ao prévio aviso à autoridade pública (art. 3º). Ressalva da proibição de ocultação da identidade as manifestações culturais (§ 1º). A informação à autoridade pública considera-se realizada se a convocação for feita pela internet com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas (§§ 3º e 4º). O ilustre autor justifica a proposição trazendo o entendimento da Suprema Corte Americana no sentido de que a regulamentação deve ser neutra e não pode interferir quanto ao modo, ao local e ao horário, restando ao poder público conciliar o exercício do direito de manifestação com outros valores, tais como a segurança pública e o direito de ir e vir do restante da população. Lembra os eventos recentes em que a violência vitimou um jornalista, lembrando que é necessária a proibição de máscaras visando a permitir que o agente da autoridade possa atuar no sentido de conferir um mínimo de segurança às demais pessoas envolvidas no evento.

O **PL 8251/2014**, do Deputado Laercio Oliveira – SD/SE, apresentado em 11/12/2014, “altera o art. 132 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir no crime de Perigo para a Vida ou Saúde de Outrem a conduta de transportar, trazer consigo, ou fazer uso de fogos de artifício classificados nas classes C e D do Decreto-lei nº 4.238, de 8 de abril de 1942, em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados. O Autor justifica a sua proposição argumentando que é necessário e “urgente de criar regras; as quais contribuiriam muito para evitar acontecimentos como o episódio que levou a morte do cinegrafista Santiago Ilídio Andrade”. Acrescenta que a sociedade deve responsabilizar “aqueles

que, sem nenhuma preocupação com o próximo, excedendo o direito legítimo de manifestação, colocam a vida e a integridade física de outrem em risco ao transportar, trazer consigo, ou ao fazer uso de fogos de artifício os quais são utilizados como verdadeiras armas brancas em prejuízo não apenas dos demais cidadãos, como também do próprio direito de manifestação”.

O **PL nº 876/2015**, do Deputado Gilberto Nascimento, que regulamenta a realização de eventos, manifestações públicas, passeatas, comícios, shows e quaisquer outras atividades que provoquem aglomeração humana mediante prévio aviso e comunicação às autoridades que menciona, e à população. Em sua justificção, o nobre Autor explica que sua proposição tem por objetivo principal “trazer a baila o debate sobre a necessidade de regulamentação de aspectos correlacionados às grandes mobilizações públicas, que resultam no grande deslocamento de pessoas, que terminam por confrontar dois direitos relevantes, o da livre manifestação contraposto ao da livre locomoção, ambos previstos constitucionalmente”. Acrescenta que seu projeto de lei não pretende “o cerceamento dos episódios populares que tanto têm contribuído para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil, nem se almeja impedir que estas ocorram, ante o salutar papel desempenhado por estas em nossa sociedade, sendo motivo de grande relevância e atenção, almeja-se, com a presente proposição, tão somente que tratemos com igualdade de consideração as diversas camadas de nossa sociedade, e que não privemos os demais cidadãos de seu direito, também constitucional e precípua de ir e vir, impedindo assim, dentre outros, que acidentes aconteçam pela impossibilidade de prestação de socorro adequado, e, além disso, visa possibilitar que os demais cidadãos possam exercer livremente seu direito de mobilidade”.

A proposição foi distribuída às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Constituição e Justiça e de Cidadania nos termos em que dispõem os arts. 24, inciso I, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição é sujeita à apreciação do Plenário, momento em que serão apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

É da alçada desta Comissão Permanente a análise de matérias relativas à violência urbana, à legislação penal e processual penal do ponto de vista da segurança pública, assim como às respectivas políticas, na forma do disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (art. 32, inciso XVI, alíneas 'b', 'f' e 'g').

Cumprimentamos os ilustres autores da proposição principal e das apensadas pela preocupação em dotar o ordenamento jurídico de regras claras quanto ao direito de manifestação, assim como a garantia da devida atuação do poder público na repressão a condutas criminosas durante as reivindicações pacíficas.

O tempo decorrido entre o início das manifestações em junho de 2013 e a elaboração deste Parecer foram essenciais para que a sociedade, e especialmente o Parlamento, pudessem amadurecer a sua visão sobre esses movimentos que representaram uma nova era no conceito de reivindicação cidadã e democrática.

O Povo brasileiro, notadamente a nova geração, apresentou-se às ruas, de forma cívica, determinada e contundente, para exprimir um sentimento de insatisfação com o cenário do país, especialmente na busca por prestação de serviços de melhor qualidade, sobretudo nas áreas essenciais: saúde, educação, segurança e o novo protagonismo do tema da mobilidade urbana.

Entretanto, alguns segmentos da sociedade acabaram encontrando nas manifestações a oportunidade de expor as suas ideias de forma violenta: saques, quebra-quebra, vandalismo, conflitos e violência, acabaram por protagonizar as cenas mais marcantes das manifestações, tomando o lugar da legítima expressão por mudanças.

Após diversos episódios, dentre os quais a morte do cinegrafista Santiago Andrade, a sociedade brasileira amadureceu sua visão sobre os manifestos. Se por um lado é essencial preservar todas as conquistas, garantias fundamentais, liberdades civis, adquiridas com o advento da Constituição de 1988, por outro lado não podemos abdicar do direito de assegurar a plenitude dessas conquistas.

A liberdade pressupõe regras. Liberdade sem limites é libertinagem, é anarquia. A sociedade rechaçou a 'glamourização' do vandalismo. A resistência civil baseada na violência, na depredação do

patrimônio público, nos saques ao patrimônio privado, não é o caminho pautado pela democracia e cidadania para transformar o país. Para evoluir e não retroceder.

Portanto essencial dotar o poder público de meios para agir de forma preventiva, e não simplesmente repressiva. É imperativo impor, igualmente, obrigações às forças de segurança como, por exemplo, o compromisso do uso progressivo da força, evitando abusos e excessos de violência absolutamente desnecessários e que só ampliam o tensionamento durante eventuais conflitos.

No tocante à proposição principal, **PL 5964/2013**, cuidamos não haver quase nenhum reparo a fazer, quanto ao conteúdo. Entretanto, agregando alguns dispositivos contidos nas demais proposições, optamos por apresentar substitutivo global, basicamente alterando a estrutura da proposição.

Quanto ao **PL 6198/2013**, como seu objeto está contido no projeto principal, havemos por bem rejeitá-lo. Motivou-nos, ainda, sua inadequada técnica legislativa, ao reproduzir os dispositivos dos art. 155 e 163 do Código Penal. Consideramos igualmente inadequada a definição de manifestação popular como “a união de três ou mais pessoas”, pois o correto seria ‘reunião’, além do que muitas vezes centenas e até milhares de pessoas se reúnem sem a finalidade de manifestar-se, no sentido de protestar ou reivindicar, como nos eventos culturais e desportivos. Embora o aspecto da técnica legislativa deva ser apreciado na CCJC, adiantamos que o projeto não apresenta cláusula de vigência, contrariando o disposto na Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 (art. 3º, inciso III).

No caso do **PL 6277/2013**, consideramos excessiva a pena cominada, uma vez que o dano qualificado, previsto no parágrafo único do art. 163, é punido com a pena de detenção de seis meses a três anos, e multa, além da pena correspondente à violência. O mesmo parágrafo não comina penas diferenciadas para cada conduta que qualifica o crime, fugindo o texto do projeto à sistemática adotada pelo Código Penal. Demais disso, o art. 61 do Código Penal estipula como circunstância agravante genérica, em seu inciso II, alínea ‘c’, a de haver o agente cometido o crime “à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação, ou outro recurso que dificultou ou tornou impossível a defesa do ofendido”. Adotando-se a sociedade como ofendida, o uso de máscaras e outros artefatos está contido na conduta

dissimulada. Entretanto, o próprio Código Penal admite a classificação de agravante genérica em similitude à qualificadora do tipo penal específico, a exemplo do disposto nos arts. 61, inciso II, alíneas 'c' e 'd' ("à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação, ou outro recurso que dificultou ou tornou impossível a defesa do ofendido" e "com emprego de veneno, fogo, explosivo, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que podia resultar perigo comum"). Recordamos que a expressão "outro recurso..." pode se referir, também, ao fato de o agente se imiscuir na multidão em tumulto para não ser reconhecido. A dissimulação e o uso de fogo e explosivo, por exemplo, igualmente constam do art. 121, § 2º, incisos III e IV (homicídio qualificado). Optamos, portanto, por incluir os incisos V e VI ao art. 163 do Código Penal, que trata do dano. Assim, acatamos parcialmente a proposição, aproveitando tal dispositivo no substitutivo que ora ofertamos. Aproveitamos o ensejo para alterar o inciso II, nele incluindo o 'fogo' como instrumento da conduta; bem como o inciso III, aí incluindo o Distrito Federal, uma vez que o dispositivo enumera taxativamente os entes federados. Aproveitando o ensejo, alteramos, também, o caput do art. 163, tornando-o idêntico à redação do dispositivo equivalente do Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar (art. 259).

O **PL 6307/2013** incorre na mesma impropriedade do anteriormente analisado, isto é, a desproporcionalidade da pena de dano qualificado prevista no proposto § 2º, que intenta substituir o inciso III do parágrafo único atual, que seria renumerado para § 1º. Ora, não faz sentido apenar alguém com reclusão de oito a doze anos, para o crime de dano cometido durante influência de multidão em tumulto. O máximo da pena é equivalente aos previstos para os crimes de lesão corporal, abandono de incapaz e maus tratos, todos seguidos de morte; ou de extorsão qualificada, desastre ferroviário, moeda falsa, peculato, inserção de dados falsos em sistema de informações, excesso de exação, e corrupção. A pena mínima de oito anos equivale à cominada aos crimes de extorsão mediante sequestro ou de estupro de vulnerável. O gradiente considerado, reclusão de oito a doze anos equivale à pena cominada ao estupro qualificado. Desta forma, é preciso manter a sistematização e equilíbrio da dosagem da punição, sob pena de instaurarmos o caos no ordenamento jurídico, razão porque também rejeitamos o PL 6307/2013.

No tocante ao **PL 6347/2013**, valem as mesmas ponderações em relação ao PL 6277/2013, isto é, a alteração procedida no

substitutivo contempla a hipótese, pelo que acatamos parcialmente a proposição.

No que se refere ao **PL 6461/2013**, entendemos que a proposição caminha na contramão da tendência atual de 'descriminalizar' condutas previstas na Lei de Contravenções Penais. Além disso, a simples participação incógnita e pacífica em manifestação pública não pode ser considerada ilegal. A vedação do anonimato pressupõe a necessidade de responsabilizar o autor de qualquer ato, legal ou ilegal, que venha a prejudicar outrem. O simples fato de estar incógnito não prejudica ninguém. Se a pessoa incógnita proferir palavras ou exhibir dizeres que ofendam diretamente a alguém, cabe aos agentes da força pública atuar no sentido de que essa pessoa seja identificada, como propõe o projeto principal. Além disso, a pena prevista, de tão simbólica, não dissuadiria ninguém de cometer a suposta contravenção. Ademais, se a força pública tivesse que 'prender' todos os mascarados e a Justiça processá-los, se estaria atribuindo-lhes um esforço enorme e inútil, se os manifestantes estiverem agindo de forma pacífica. Essas razões nos convencem a rejeitar a matéria.

No caso do **PL 6532/2013**, entendemos que seu objeto já integra a redação da proposição principal. No tocante a armas, por exemplo, a matéria está disciplinada no art. 2º, § 3º, inciso III da proposição principal (art. 3º, inciso III do substitutivo). Quanto à limitação do número de pessoas em local aberto cremos não ser adequada tal limitação, pois tal dispositivo impediria manifestações ocorridas em assembleias de grandes sindicatos ou em congressos partidários e outros eventos, que podem ter lugar em lugares fechados, incluindo ginásios e estádios esportivos. Os demais dispositivos estão previstos no projeto principal ou são disposições constitucionais de aplicação imediata, que independem de legislação infraconstitucional ou já constam da legislação, como o crime de desobediência, que será devidamente aplicado na hipótese de descumprimento da lei que ora se discute. Por tais razões o rejeitamos, igualmente.

Em relação ao **PL 6614/2013**, entendemos que a proposição principal já alberga o conteúdo respectivo. Tendo em vista, porém, a previsão de alteração da LCP, com pena repressiva de caráter simbólico, somos pela sua rejeição, pois não convém à legislação repressiva tipificar condutas de ínfimo poder ofensivo, ainda mais quando impõe sanções inócuas. Por essas razões, rejeitamos a proposição.

Quanto ao **PL 7101/2014**, entendemos que a redação do dispositivo é por demais específica, além do que a redação do substitutivo que ora ofertamos já contempla a hipótese de forma genérica, razão porque também somos pela rejeição desse projeto.

Com referência ao **PL 7134/2014**, entendemos, tal qual o que reputamos em relação à proposição principal, que a norma não deve ser tão detalhista, um dos argumentos que nos levou a apresentar o substitutivo. No caso da atuação da autoridade pública e a prévia comunicação do evento a esta, assim como no tocante às restrições e condicionamentos para o exercício do direito de manifestação e as respectivas ressalvas, por igual já contidas na proposição principal, as acatamos, na forma do substitutivo.

Já em relação ao **PL 7188/2014**, entendemos que o objetivo de controle das manifestações está, igualmente, presente em nosso Substitutivo. Quanto aos tipos penais criados, entendemos serem desproporcionais em relação ao conjunto de objetos jurídicos protegidos pela legislação penal. A proibição do porte de armas já está tipificada no Estatuto do Desarmamento, ao qual o parágrafo único do art. 3º da proposição faz remissão. Quanto a armas brancas, o art. 19 do Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941 já dispõe a respeito, o mesmo se dando em relação a explosivos, conforme art. 28, parágrafo único (deflagração perigosa). No tocante a artefato explosivo ou incendiário – no conceito do qual estão compreendidos os sinalizadores – o próprio Estatuto do Desarmamento dispõe a respeito, de forma mais gravosa, no crime de ‘posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito’ (art. 16, inciso III), cominando pena de reclusão, de três a seis anos, e multa. Entendemos, ainda, que a criminalização do uso de máscaras e assemelhados não é adequada, bastando a providência por nós sugerida no Substitutivo, no sentido da retirada do objeto. Consideramos, ainda, que mesmo se fosse acolhido o mencionado tipo penal, a pena de detenção de um a três anos para essa conduta subtrai o infrator do benefício de ser julgado pelos juizados especiais criminais, dado o baixo potencial ofensivo da conduta, isto é, tão-somente o uso de máscara. Com respeito ao disposto no art. 5º, está contemplado no Substitutivo, com prazo de 24 horas, que reputamos suficiente para a tomada de providências necessárias pelo poder público. Consideramos que a alteração do art. 129 do Código Penal, não obstante a louvável intenção do nobre autor, configura inovação casuística temerária, uma vez que a cada apelo da sociedade seria necessário incluir nova causa de aumento de pena. Demais disso, as circunstâncias agravantes

do art. 61 do Código Penal já contempla a exasperação da pena se o autor atuar dissimulado ou com uso de explosivos (inciso II, alíneas 'c' e 'd'). cremos, ainda, que a qualificação pelo resultado contida nos parágrafos do art. 129 são suficientes para dotar o crime de pena proporcional à gravidade da conduta. Destarte, aqui valem igualmente as considerações tecidas quanto ao PL 6277/2013. A autorização para que a autoridade policial reprima as ações violentas com uso da força, especificando tão-somente o uso de balas de borracha, é um dispositivo incompleto, vez que melhor seria inserido numa própria que contemplasse outras modalidades do gradiente de uso progressivo da força. No aspecto da técnica legislativa, embora se trate de questão formal, a ser apreciada oportunamente na CCJC, a construção do preceito primário das disposições tipificadoras não seguem o padrão adotado pela legislação penal. Pelas razões expendidas, somos pela rejeição da proposição.

No tocante ao **PL 7121/2014**, entendemos que o sugerido art. 286-A é por demais vago quanto ao que seria “provocar ou infundir pânico generalizado”, assim como simbólica a pena cominada. Cuidamos ser mais adequado o enquadramento do infrator nos tipos penais já existentes, seja no âmbito dos crimes contra a pessoa, seja no dos crimes contra o patrimônio. Quanto à causa de aumento de pena para o delito cometido com o uso de máscaras ou equivalentes, mantemos nossa posição de que o simples uso da máscara não deve constituir crime, assim como seu uso para o cometimento de crime está contemplado no art. 61, inciso II, alínea 'c' do Código Penal. No caso de emprego de “quaisquer tipos de armas”, cuidamos que a pena é muito gravosa. Primeiramente porque a legislação sobre armas de fogo já trata do assunto, ao criminalizar a posse e o porte ilegal de arma de fogo, assim como o disparo indevido em via pública. Não se nos afigura crível que alguém que possua autorização para portar arma, obtida mediante satisfação de rigorosos critérios objetivos e subjetivos, vá usá-la nessas circunstâncias. Em segundo lugar, na forma redigida até um canivete sujeitaria o autor à pena cominada, nos termos do inciso II do § 2º. Verificamos falha de técnica legislativa, nesse aspecto, também a ser apreciada pela CCJC, uma vez que os incisos do § 2º não constituem desdobramento deste, em desacordo com o disposto na Lei Complementar n. 95/1998 (art. 10, inciso II). Quanto à qualificadora do evento fatal, este pode constituir elemento do crime de lesão corporal seguida de morte, estando, portanto, devidamente tipificada a conduta no art. 121 do Código Penal, sendo desnecessário, portanto, inovação nesse sentido. A progressão de regime após quatro quintos da pena é inadequada, por ser mais rigorosa que a aplicada aos crimes hediondos, que exige para isso o

cumprimento de três quintos ao apenado reincidente. Cremos ser equívoca a própria remissão à Lei dos Crimes Hediondos, pois não se trata de crime da mesma natureza. Da mesma forma pode ser inquinada de inconstitucional a regra acerca da inafiançabilidade e insuscetibilidade de graça, anistia ou indulto, vedações constitucionais destinadas aos crimes hediondos, ao tráfico ilícito de entorpecentes, à tortura e ao terrorismo, nos termos do art. 5º, inciso XLIII. Ainda que se equiparasse a figura típica proposta (desordem em local público) ao terrorismo, essa figura exige tipificação específica para que sobre ela incida o mandamento constitucional. Pelas razões expostas, somos pela rejeição da proposição.

O caráter propositivo do **PL 7157/2014** está implícito em nosso substitutivo. A proibição de máscaras e similares, também, com as consequências ali previstas, de retirada, apreensão e até prisão do usuário em caso de desobediência ou resistência. Já a faculdade conferida a qualquer do povo para abordar e prender, se necessário, o infrator surpreendido em flagrante delito, é medida prevista no art. 301 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, conforme reconhece o próprio autor em sua Justificativa, razão porque não convém reproduzi-la em outro diploma. Não obstante o aspecto da técnica legislativa deva ser apreciado na CCJC, adiantamos, por fim, que o projeto não apresenta cláusula de vigência, contrariando o disposto na Lei Complementar n. 95/1998 (art. 3º, inciso III). Diante dessas razões, temos que a proposição deva ser rejeitada.

Em relação ao **PL 7158/2014**, entendemos que suas disposições estão inseridas no substitutivo que ora apresentamos, que consolida e aglutina vários aspectos contidos nos projetos apensados. Tendo em vista que a Constituição não condiciona o direito de reunião e manifestação do pensamento a qualquer autorização, agregamos ao nosso substitutivo a disposição referente à convocação pela internet, que implica o necessário aviso às autoridades públicas, bastando que seja no prazo por nós estipulado, de 24 horas. Acatamos, portanto, parcialmente, a proposição.

Concordamos com as razões apresentadas pelo nobre Autor do **PL 8251/2014**, que incluiu no crime de Perigo para a Vida ou Saúde de Outrem a conduta de transportar, trazer consigo, ou fazer uso de fogos de artifício em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados. A diminuição da presença desses artefatos explosivos nas grandes aglomerações pode colaborar para diminuir o risco de serem indevidamente utilizados. Por esse motivo, incluímos o texto no art. 7º do substitutivo,

adaptando-o para incluir os fogos que realizam a projeção de qualquer parte, explosiva ou não. Tais artefatos vêm sendo utilizados como munição contra as forças policiais.

Com relação ao **PL 876/2015**, entendemos que o proposto e a determinação da obrigatoriedade da informação sobre a realização das manifestações está incorporada em nosso substitutivo, motivo pelo qual nos pronunciamos pela aprovação na forma do substitutivo.

Diante das razões e argumentos elencados, apresentamos o Substitutivo ora ofertado, no intuito de agregar sugestões e reestruturar o conteúdo da proposição principal, priorizando as garantias constitucionais para a livre manifestação do pensamento.

Feitas essas considerações, votamos pela **APROVAÇÃO** do **Projeto de Lei n. 5.964/2013 e seus apensados, PL 6277/2013, 6347/2013, 7134/2014, 7158/2014, 8251/2014 e 876/2015**, na forma do **SUBSTITUTIVO** que ora ofertamos, e pela **REJEIÇÃO** dos **PL 6198/2013, 6307/2013, 6461/2013, 6532/2013, 6614/2013, 7101/2014, 7121/2014, 7157/2014 e 7188/2014**, apensados.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado EFRAIM FILHO  
Relator

# **COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE E AO CRIME ORGANIZADO**

## **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 5.964, DE 2013 (Apensados os PL 6198/2013, 6277/2013, 6307/2013, 6347/2013, 6461/2013, 6532/2013, 6614/2013, 7101/2014, 7121/2014, 7134/2014, 7157/2014, 7158/2014, 7188/2014, 8251/2014 e 876/2015)**

Regulamenta o direito de livre manifestação do pensamento, disciplina o dever de comunicação das manifestações e atos públicos, a abordagem da autoridade pública ao manifestante com o uso razoável da força, regula a utilização de objeto ou substância que, por dissimulação, dificulte a identificação do usuário em local público, disciplinando o uso desses meios e altera o art. 163 do Código Penal para incluir circunstância qualificadora do crime de dano.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o direito de livre manifestação do pensamento, disciplina o dever de comunicação das manifestações e atos públicos, a abordagem da autoridade pública ao manifestante com o uso razoável da força, regula a utilização de objeto ou substância que, por dissimulação, dificulte a identificação do usuário em local público, disciplinando o uso desses meios e altera o art. 163 do Código Penal para incluir circunstância qualificadora do crime de dano.

Art. 2º É assegurada a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, assim como a reunião pacífica, sem armas, em locais abertos ao público, nos termos dos incisos IV, IX e XVI do art. 5º da Constituição.

*Parágrafo único.* O disposto no *caput* preserva festejos de caráter cívico, cultural, popular, folclórico ou religioso, dentre outros, nos quais a alteração da indumentária seja tradicionalmente adotada pelos participantes.

Art. 3º A garantia da liberdade de expressão pressupõe a responsabilidade dos organizadores e participantes de qualquer evento público de manifestação em relação à preservação da ordem pública e da mobilidade urbana para todos, além da proteção aos manifestantes e demais cidadãos, ficando sujeita às seguintes condições:

I – não frustrar outra reunião convocada para o mesmo local, na mesma data e horário; e

II – ser precedida de aviso à autoridade competente, com antecedência mínima de vinte e quatro horas, no qual se informe o local preciso ou as vias a serem utilizadas, assim como o sentido de eventual deslocamento e o público estimado.

Art. 4º É vedada a utilização de objeto ou substância que dificulte ou impeça a identificação do usuário em local público por quem:

I – for suspeito de estar dissimulando sua verdadeira identidade a fim de fugir a responsabilização de natureza criminal;

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

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

Art. 5º Qualquer pessoa que se encontre em situação mencionada nos incisos do art. 4º poderá ser abordada, conforme modelo de uso progressivo da força, por agente da autoridade pública, para fins de uma ou mais das seguintes medidas:

I – busca pessoal, visando à sua identificação inequívoca e retirada da descaracterização, se necessária, sob pena de incorrer no crime de desobediência;

II – desapossamento do objeto ou substância dissimulador ou de posse ilícita ou indevida;

III – contenção da pessoa, se houver resistência ou tentativa de agressão contra o agente da força pública ou terceiro; ou

IV – prisão em cumprimento de mandado ou em flagrante, na hipótese de cometimento de infração penal, ou sua tentativa, sem prejuízo da incidência de agravante por dissimulação.

§ 1º Os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear a abordagem fundada nas hipóteses previstas nesta Lei, segundo as regras de compromisso de uso progressivo da força.

§ 2º Durante as ações de acompanhamento, proteção e controle de evento ou manifestação pública, cada integrante de força pública deverá estar identificado pelo nome, de forma visível, sob pena de responsabilidade disciplinar.

Art. 6º Ficam alterados o *caput* e os incisos II e III do parágrafo único do art. 163 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, que passa a vigorar acrescido dos incisos V e VI, com a seguinte redação:

*“Art. 163. Destruir, inutilizar, deteriorar ou fazer desaparecer coisa alheia:*

*Parágrafo único. ....*

*II – com emprego de fogo, substância inflamável ou explosiva, ou outro meio de que podia resultar perigo comum, se o fato não constitui crime mais grave;*

*III – contra o patrimônio da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município;*

*V – durante evento ou manifestação pública;*

*VI – mediante dissimulação ou qualquer outro recurso que dificulte a identificação do agente. (NR)”*

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

*“Art. 132.....*

*§ 1º Também incorre neste crime quem, em manifestações e protestos públicos ou eventos assemelhados, transportar, trazer consigo, ou fizer uso*

*de foguetes cujas bombas contenham mais de 6 (seis) gramas de pólvora ou morteiros, tubos e outros fogos que de artifício que realizem a ejeção de algum projétil ou carga explosiva secundária, se o fato não constitui crime mais grave.*

.....” (NR).

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

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado EFRAIM FILHO

Relator