



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

SAMUEL ALMEIDA MILWARD DE AZEVEDO

**DA LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MANIFESTAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PROTOCOLO DE ATUAÇÃO DA
PMDF COMO PERSPECTIVA A UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

BRASÍLIA
2016

SAMUEL ALMEIDA MILWARD DE AZEVEDO

**DA LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MANIFESTAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PROTOCOLO DE ATUAÇÃO DA
PMDF COMO PERSPECTIVA A UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Monografia desenvolvida sob a
orientação do Professor Doutor João
Costa Neto como requisito para a
conclusão do curso de Graduação em
Direito na Universidade de Brasília.

BRASÍLIA
2016

SAMUEL ALMEIDA MILWARD DE AZEVEDO

**DA LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MANIFESTAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PROTOCOLO DE ATUAÇÃO DA
PMDF COMO PERSPECTIVA A UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito
pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, pela banca examinadora
composta por:

Professor Doutor João Costa Neto
Orientador

Professor Mestre Bruno Rangel da Silva
Membro da Banca Examinadora

Professor Mestre Átila Rabelo Tavares da Câmara
Membro da Banca Examinadora

Professor Mestre Bruno César Prado Soares
Professor Mestre e Suplente

Brasília, 26 de agosto de 2016

AGRADECIMENTOS

À Deus, por TUDO.

Aos meus pais, Wanbert Barbosa Milward de Azevedo (in memorian) e Rosemary Souza de Almeida Milward de Azevedo, por todos os ensinamentos.

À minha amada esposa, Sara, pelo amor e compreensão.

Aos meus irmãos Nathan e Wanbert, por todo apoio e companheirismo.

Aos meus grandes amigos, por suportarem minha ausência.

A todos os discentes que tive até o momento, pelo aprendizado concedido.

RESUMO

O mês de junho de 2013 foi marcado por uma onda de manifestações por todo país. A intensidade desses descontentamentos, somada à força propagandística da mídia, desencadeou um surgimento de uma força de coesão, um sentimento coletivo de corpo, cuja voz poderia se fazer ouvir pelas autoridades públicas. Formou-se uma espécie de campo fértil e agregador que, superando os limites do exercício de cidadania pacífica e ordeira, revelou-se espaço de expansão das emoções reprimidas. O que começou com famílias indo às ruas vestidas de verde e amarelo, passou a se caracterizar por jovens mascarados ateando fogo em transportes públicos, depredações de patrimônio público e privado, alardeando um verdadeiro clima de terror. Essas ações evidenciaram a limitação estatal no controle social, uma vez que a resposta policial para restabelecimento da ordem, apesar de se encontrar sedimentada em manuais e doutrinas policiais, carece de regulamentação legal. Outro agravante é o descompasso entre a concepção constitucional de redistribuição de responsabilidade pela segurança pública, estabelecido no art. 144, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e participação popular positiva na definição de itinerários sociais, típico da atual sociedade de controle, e o retrocesso da postura legislativa no recrudescimento das leis penais, típico das sociedades disciplinares. Destarte, verifica-se a necessidade de uma Lei Geral das Manifestações Públicas como forma ideal de mudança do posicionamento do Legislativo, priorizando estratégias preventivas de controle social, regulamentando a ação policial em reuniões públicas e promovendo a igualdade do discurso ao permitir que os representantes dos movimentos participem das deliberações no processo de tomada de decisão. Eis, portanto, o início de um caminhar pela consolidação das manifestações como imprescindível instrumento de democracia deliberativa a ser protegido.

Palavras-chave: Manifestação Pública; Direito Fundamental; Estado; Limitação; Legislativo; Democracia Deliberativa.

ABSTRACT

The month of June 2013 was marked by a wave of manifestations across the country. The intensity of discontentment, coupled with media propaganda force, triggered an emergence of a cohesive force, a collective sense of body, whose voice could be heard by public authorities. It formed a kind of fertile ground and aggregator that, overcoming the limits of the exercise of peaceful and orderly citizenship proved expansion space of repressed emotions. What started with families going to the streets dressed in green and yellow ,became characterized by masked youths setting fire to public transport, destruction of public and private property, boasting a true climate of terror. These actions showed the state limitation in social control, since the police response to restore order, despite being sedimented in manual and police doctrines, lacks legal regulation. Another problem is the mismatch between the constitutional design of redistribution of responsibility for public safety set out in art. 144, caput, of the 1988 Federal Constitution, and positive public participation in the definition of social itineraries, typical of today's society of control, and the setback of the legislative position in the resurgence of criminal laws, typical of disciplinary societies. Thus, there is the need for a Public Demonstrations General Law as the ideal form of the Legislative positioning change, prioritizing preventive strategies of social control, regulating the police action at public meetings and promoting equality of discourse to allow representatives of movements participate in the deliberations in the decision-making process. Here, then, the beginning of a walk through the consolidation of the manifestations as an indispensable instrument of deliberative democracy to be protected.

Keywords: Public Manifestation; Fundamental right; State; Limitation; Legislative; Deliberative Democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. O DIREITO CONSTITUCIONAL À MANIFESTAÇÃO PÚBLICA: DA CONQUISTA HISTÓRICA, À MUDANÇA PARADIGMÁTICA DAS SOCIEDADES DE CONTROLE.....	10
1.1 A transição do estado social para o estado democrático de direito: o direito de manifestação na experiência constitucional brasileira de 1934 a 1988.....	10
1.2 A sociedade de controle e as manifestações de junho de 2013.....	15
1.3 O descompasso das medidas punitivas.....	18
2. SEGURANÇA PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA PMDF À LUZ DA REGRA DA PROPORCIONALIDADE.....	22
2.1 (In) definição de ordem pública.....	22
2.2 A regra da proporcionalidade.....	27
2.3 A experiência da PMDF na gestão de multidões.....	29
3. A MANUTENÇÃO DO PARADIGMA PUNITIVO DO CONTROLE SOCIAL NO PODER LEGISLATIVO: A INSUFICIÊNCIA DE LEIS E PROJETOS DE LEI.....	33
3.1 Lei nº 1.802, de 05 de janeiro de 1953.....	34
3.2 Lei de segurança nacional (LSN) nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.....	37
3.3 Lei antiterrorismo nº 13.260, de 16 de março de 2016.....	40
3.4 Projetos de lei atinentes à disciplinarização das manifestações públicas.....	42
4. UMA NOVA POSTURA LEGIFERANTE: O MODELO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	50
4.1 A teoria do discurso na validade da construção da norma jurídica.....	50
4.2 A propositura da Lei das Manifestações Públicas.....	52
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

INTRODUÇÃO

Em junho de 2013, vivenciou-se uma efervescência de movimentos sociais, manifestações nas ruas, atos de repúdio à corrupção desenfreada, a políticas públicas que destinavam recursos a diversos fins que não a saúde, educação, transporte público, entre outras demandas de primeira necessidade, enfim o “gigante havia acordado”.¹

Essa sensação de desordem soou e atemorizou os corredores do Congresso Nacional, o qual, não se furtando à tradicional resposta penal rápida, infrutífera, porém aparentemente satisfativa, apressou-se a criar projetos de lei que objetivavam o recrudescimento das medidas punitivas, isto é, aumento do rol de tipificação de condutas indesejáveis atinentes às manifestações públicas como, por exemplo, bloqueio de vias públicas.

Em que pese serem reprováveis tais desdobramentos violentos, o exercício do direito constitucional à manifestação pública mostra-se imprescindível instrumento de controle democrático, o qual caminha lado a lado com outra garantia constitucional, à segurança e ordem pública. Diferentemente do que supõe o senso comum, ambos não se contrapõem, mas sim se limitam e se completam, cabendo a todos, Estado e cidadãos, a responsabilidade de se permitir sua coexistência harmoniosa.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva não só demonstrar a ineficácia das leis vigentes e projetos de lei em tramitação em suas tentativas de estabelecerem um controle adequado às manifestações populares, mas também, ao superar o estigma da polícia militar como apenas braço repressor do Estado, identificar em que medida os protocolos de atuação da Polícia Militar do Distrito Federal vêm satisfatoriamente, à luz da regra da proporcionalidade, mostrando-se eficazes na garantia do exercício de manifestação em meio à manutenção da ordem pública e, a partir de então, estabelecer uma proposta de elaboração de uma Lei Geral das Manifestações Públicas.

O capítulo 1 abordará o direito fundamental à manifestação pública, onde será apresentada, como aspecto conjuntural, a transição do Estado Social para o Estado Democrático de Direito, cujas mudanças políticas e sociais permitiram o fortalecimento e

¹ MARCELINO, Ueslei. **O ano em que o gigante acordou**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/o-ano-em-que-o-gigante-acordou>>. Acesso em 08 de junho de 2016.

consolidação do direito fundamental à manifestação e propiciaram o surgimento do novo paradigma do controle social.

Em seguida, o direito à segurança e ordem pública será pormenorizado no capítulo 2. Tendo em vista que o dever do Estado em permitir a coexistência harmônica entre manifestação e ordem pública implica medidas restritivas aos direitos fundamentais, será feita uma análise, à luz da regra da proporcionalidade, a fim de submetê-las à validação. Por conseguinte, essa condição de validade proporcional terá como objeto os protocolos de atuação da Polícia Militar do Distrito Federal.

O capítulo 3 tratará das leis vigentes e projetos de lei que disciplinam as manifestações públicas, no intuito de demonstrar sua atual insuficiência e ineficácia diante de um novo paradigma de controle social, haja vista fornecerem apenas instrumentais de caráter punitivo.

Por fim, o último capítulo envidará esforços no sentido de propor uma lei ordinária que regule a doutrina empregada pela polícia militar, concedendo a força normativa que respalde sua atuação. Propõe-se, portanto, uma medida legislativa que dialogue com as medidas preventivas adotadas pela polícia militar e seja completa o suficiente a fim de superar o viés unicamente punitivo e trazer à baila condições procedimentais de participação popular na construção de uma democracia deliberativa.

1. O DIREITO CONSTITUCIONAL À MANIFESTAÇÃO PÚBLICA: DA CONQUISTA HISTÓRICA, À MUDANÇA PARADIGMÁTICA DAS SOCIEDADES DE CONTROLE

O direito fundamental à manifestação ou reunião pública não é uma conquista inédita da constituição federal de 1988, porém foi sob a perspectiva neoconstitucionalista² que se pode compreender seu alcance democrático e normativo. Neste primeiro capítulo, será apresentada uma abordagem evolutiva deste direito fundamental, a partir do recorte histórico que compreende a constituição de 1946 à atual, cujo tratamento constitucional recebido nas diferentes épocas evidencia a concepção de Estado e sociedade em um contexto de controle social.

Em seguida, será dado enfoque às manifestações de 2013, seus efeitos e, principalmente, a reação oferecida pelo poder público, demonstrando, assim, um retrocesso do legislador ante a compreensão do paradigma do controle social em razão da atual democracia participativa e efetiva proteção aos direitos fundamentais. Neste diapasão, sustentar-se-á o *accountability* como fundamento do direito à manifestação e instrumento de concretização do princípio da dignidade humana.

1.1 A transição do estado social para o estado democrático de direito: o direito de manifestação na experiência constitucional brasileira de 1934 a 1988.

O século XVIII é caracterizado por profundas transformações econômicas, políticas e sociais. A queda do absolutismo, impulsionada pelas revoluções burguesas, trouxe a nova concepção de Estado, denominado Estado Liberal ou Estado de Direito. Surge o constitucionalismo como um movimento de conformação política, limitando o agir estatal através de uma constituição, algo que estaria acima dos ditames de qualquer governante. Esta constituição era materializada por uma carta, lei fundamental daquela comunidade, a qual

² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 49.

reuniria o rol de direitos absolutos, uma proteção dos indivíduos diante do Estado. Desenhava-se a saída de um sistema opressor absolutista, onde a interferência do Estado na vida privada não só cerceava arbitrariamente qualquer direito ou garantia deste, mas também se tratava de óbice às aspirações de segurança jurídica da classe burguesa nas relações comerciais.

Igualdade, liberdade e fraternidade, a era liberal representou a materialização destes ideais como um campo de segurança e privacidade, livre da interferência do Estado e confortável à crescente burguesia.

No entanto, afirmar que estes direitos fundamentais existem e devem ser protegidos apenas pela abstenção estatal e pela livre regulação social, significou a manutenção da classe desfavorecida em condições de extrema opressão. Em período de pleno desenvolvimento industrial, entre o fim do século XVIII e XIX, as minorias ricas apropriaram-se da mão-de-obra farta e barata, homens, mulheres e crianças, apenas visando maximização do lucro em detrimento das condições de trabalho. Extensiva jornada de trabalho, insalubridade, baixos salários, enfim, nada havia que pudesse garantir um mínimo existencial, embora todos fossem livres e iguais perante a lei.

Evidenciou-se a insuficiência do liberalismo, que apesar de apregoar igualdade de direitos, cujo respeito e proteção adviam da abstenção, prestação negativa do Estado, permitiu a manutenção do quadro social hostil e indigno a condição de ser humano. A maior interferência do Estado na regulamentação da vida social, do mercado, foi a inevitável solução para a crise. Surge o Estado Social, provedor dos direitos sociais, econômicos e culturais por meio de prestações positivas.³

Insere-se no plano constitucional não apenas os direitos conquistados no Estado Liberal, primeira geração de direitos humanos, mas também os ligados à educação, saúde, segurança, cultura, família, relações de trabalho, segunda geração. A primeira constituição a incorporar estes preceitos foi a do México de 1917, seguida da alemã de 1919. No Brasil, segundo afirma JÚNIOR, “Os principais avanços em termos de constitucionalismo social foram incorporados na nossa Constituição de 1934.” (JUNIOR, 2012, p. 98).

³ JUNIOR, Valdir Ferreira de Oliveira. O Estado Constitucional Solidarista: Estratégias para sua Efetivação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (organizadores). *TRATADO DE DIREITO CONSTITUCIONAL*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 98.

Esse período foi marcado pela abertura de possibilidades ao arbítrio e rigor correcional do Poder Público, tudo em nome da salvaguarda da coletividade. Bem comum, coletividade, supremacia do interesse coletivo, todos estes termos serviram de pretexto legitimador ao cometimento dos mais diversos abusos e arbitrariedades. Sob a égide de um Estado forte e protetor, o papel central dos direitos fundamentais como expressão e realização da dignidade humana foi relativizado ante a máxima do interesse de todos, personificado na vontade do Estado. Não sem razão, admitiu-se o surgimento de ditaduras responsáveis por atrocidades sem tamanho, entre elas o nazismo e fascismo. No Brasil não foi diferente, o período ditatorial de 1934 a 1937, o Estado Novo de 1937 a 1945 e o regime militar de 1964 a 1985 refletiram a liberdade de restrição a direitos, tendo em vista sempre o benefício maior, a proteção da nação.

Neste ínterim, importa trazer à baila o tratamento oferecido ao direito de manifestação e sua contrabalança, o dever de segurança e ordem pública. A manifestação de pensamento e reunião pública estavam insculpidos na constituição de 1934, art. 113, incisos 9 e 11, com os seguintes dizeres:

9) Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social.

11) A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustre.⁴

A liberdade de manifestação e reunião já possuíam limites estabelecidos, proibição do anonimato, de processos violentos, vedação do uso de armas e, principalmente, controle da autoridade pública para designar o local da reunião, bem como a possibilidade de intervenção. Cabe destacar que, no contexto de forte intervencionismo do Estado Social, a expressão vaga “assegurar ou restabelecer a ordem pública” adquire um contorno de ampla subjetividade, cuja intenção é conferir ao Poder público margem discricionária de atuação.

⁴ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 15 de junho de 2016.

A constituição de 1946 não traz alteração quanto aos aspectos supracitados. Permanecem a previsão dos direitos e os limites ao seu exercício, contudo há o acréscimo inédito da expressão “segurança interna”, cabendo à denominada polícia militar a persecução deste fim e manutenção da ordem.⁵

Em 24 de janeiro de 1967, é promulgada uma nova constituição, no entanto não houve mudanças relativas à ordem pública, manifestação de pensamento e reunião pública.⁶

Observa-se uma racionalidade constante do constituinte em instituir, de forma programática e abstrata, direitos fundamentais, porém sem efetividade normativa. Preceitos vagos de ordem pública, que permitem a intervenção excessiva do Estado em prol da legitimidade finalística de defesa da paz e tranquilidade pública.

Outro fato que não passa despercebido é a posição em que se encontram os direitos e garantias individuais. Em pesquisa às constituições de 1934, 1946 e 1967, os artigos atinentes ao tema são, respectivamente, 113, 141 e 150. Isto é, para se conhecer a lei fundamental que rege a República do Brasil, há verificar em primeiro plano toda a pujança do Estado, sua organização, poderes e instrumentais de exercício de soberania, e, então, encontrar os direitos dos cidadãos. Outrossim, tendo em vista o crescente fortalecimento do Estado ao longo dos anos, atingindo seu ápice no regime militar de 1964 a 1985, há perceber que o distanciamento dos artigos garantidores de direitos se afastaram na mesma medida dessa construção de força e vigor estatal.

O Estado de regime ditatorial já não mais se sustentava. Enquanto no plano interno vivia-se um quadro de grave opressão e restrição a direitos, externamente o mundo estava se refazendo das assolações da segunda guerra mundial, onde os crimes bárbaros contra a humanidade serviram para reforçar a necessidade de valorização da dignidade humana. Essa foi a bandeira levantada, a proteção aos direitos humanos, que ganham novo fôlego e universalidade entre as nações.

Neste ínterim, o processo de redemocratizaçãourgia imprescindível. O advento da constituição de 1988 representou a volta da valorização do indivíduo, alçando a fundamento

⁵ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 15 de junho 2016.

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Promulgada em 15 de março de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 15 de junho de 2016.

da república a dignidade da pessoa humana. Não sem razão, BRANCO assevera que “O homem não é mais visto em abstrato, mas na concretude das suas diversas maneiras de ser e de estar na sociedade” (BRANCO, 2012, p. 190).

Os direitos individuais e sociais ganham uma nova perspectiva protetiva, a começar pela posição de destaque na Carta fundamental, pois os primeiros artigos já não dizem respeito ao Estado e suas competências, mas sim aos direitos fundamentais. Neste rol, o direito à manifestação assim se descreve:

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

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

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;⁷

Goza o cidadão de maior liberdade em definir locais públicos para reunião, deixando de possuir o poder público a discricionariedade para alterá-los, sob o argumento de assegurar a ordem pública. Exige-se apenas o aviso prévio com o fim de que sejam proporcionadas, pelo Estado, condições materiais de se realizar determinada manifestação de forma segura e o menos prejudicial o possível aos demais cidadãos.

Outra importante evolução foi a necessária distinção entre segurança nacional e segurança pública. Nas constituições anteriores, segurança pública era apenas o aspecto interno de um conceito maior, a segurança nacional, sendo esta a atividade de defesa do Estado. Esta relação de continência refletia a primordialidade concentrada na função de defesa da nação e isto servia de confirmação ao projeto de consolidação da soberania do país. A segurança interna seria tão somente um aspecto de atenção interna, de controle de ordem social com fins de preservação da integridade nacional⁸.

⁷ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 de junho de 2016.

⁸ LAZZARINI, Álvaro. Defesa do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (organizadores). *TRATADO DE DIREITO CONSTITUCIONAL*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1486.

Entretanto, esta percepção de segurança pública apenas como aspecto interno da defesa nacional afasta o poder público da comunidade, distorce a compreensão da resolução de conflitos e imprime, em comportamentos sociais passíveis de controle, uma conotação de forças inimigas, alusivo ao caráter estritamente militar exercido pelas forças armadas na defesa do território nacional.

O papel constitucional da segurança pública e suas limitações constitucionais serão trabalhados no capítulo 2 deste trabalho, portanto cumpre neste momento destacar o acertado passo dado pela constituição de 1988 no que tange à destinação de um capítulo próprio à segurança pública, mostrando sensibilidade do constituinte quanto ao novo panorama que se desenhava de democracia participativa, caracterizada pelo engajamento explícito da sociedade na persecução e concretização de seus interesses, e ao papel do Estado como um dos atores, e não o único, na realização dos direitos fundamentais.

1.2 A sociedade de controle e as manifestações de junho de 2013

Os sustos provocam instantes inéditos na história. Eles são descontínuos. Aparecem quando menos se espera, retiram a pessoa de um estado de tranquilidade, de absorção, de sonho, levando do impacto ao torpor, à embriaguez, ao sono, e educam o assustado a se precaver contra aquele *tipo* de susto. Provocam ruídos, fazem correr, saltar, gritar, sair do esperado, rir até gargalhar, chorar, atirar-se nos braços desejados, desmaiar, morrer. Os sustos são inevitáveis. Não são poucos e nos pegam. Não cessam: no silêncio uma criança berra, faz explodir uma bola de ar nas suas orelhas, te empurra escada abaixo, com sua ingenuidade e humanidade.⁹

As manifestações ocorridas em junho de 2013 representaram um abalo na sociedade brasileira. Seja pela força agregadora da população descontente, seja pelo rápido contágio que infundiu os mesmos comportamentos em diversos estados da federação, ou pelo caráter agressivo e aterrorizante, o país assustou. Sob uma ótica sociológica, estes comportamentos foram uma expressão da sociedade de controle.

PASSETI (2004) aponta uma análise foucaultiana fundamental acerca das sociedades disciplinar e de controle. Aquela se desenvolveu nitidamente durante o século XIX, tendo na relação entre governantes e súditos os sentimentos de confiança e abstenção. O monopólio do

⁹ PASSETI, Edson. SEGURANÇA, CONFIANÇA E TOLERÂNCIA: comandos na sociedade de controle. São Paulo em perspectiva, 18(1), 2004, p. 151.

uso das armas pelo Estado era necessário para se garantir a proteção dos governados, a garantia da liberdade e tranquilidade diante de ameaças externas. A extrema obediência legitimava-se no alcance do refúgio social, a conquista da segurança, mote que afirmava a importância de um pacificador central, o Estado Social. Prepondera, por conseguinte, a tolerância a regimes ditatoriais, pois, em que pese a restrição excessiva a direitos, o bem maior da segurança de todos seria garantida. Tem-se, neste processo de dominação, a construção dos itinerários realizada exclusivamente pelo governo.¹⁰

Nesse sentido, assevera PASSETI:

A sociedade disciplinar foi a era das minorias (elites ou vanguardas) governando as massas (pela democracia ou pelo socialismo estatal), segundo a representação formal ou a representação da consciência em movimento, formalizando a luta pela equidade (os democratas em nome da igualdade política, os socialistas autoritários em nome da igualdade econômica): eis o arco que deu nos comandos de segurança, confiança e proteção, na continuidade da dominação em que a sociedade disciplinar se manteve diante de sustos democráticos, ditatoriais, socialistas e libertários provocados aqui e ali.¹¹

A sociedade de controle surge como uma mudança paradigmática, uma resposta adequada ao novo desenho social que se formava pela insuficiência do Estado Social e seu monopólio exclusivo do processo definidor dos itinerários. A tolerância às arbitrariedades já não resistia ao clamor pela efetividade das garantias constitucionais e o controle das diretrizes de condução de políticas públicas aos poucos deixaria de ser exclusivo das autoridades públicas, cabendo ao povo maior participação.

A sociedade de controle representa a convergência de atores, dominantes e dominados, na busca pela construção de itinerários legítimos à sociedade. Se da sociedade disciplinar herdamos a excessiva intervenção do Estado e a submissão dos governados, não seria desarrazoado pensar que, em uma comunidade de controle, o deslumbre pelo ativismo político e afã de expandir os descontentamentos reprimidos, poderia resultar em uma sociedade de negação às regras de disciplinarização e limitação do exercício de direitos. Entretanto, é necessário o controle de práticas abusivas, cometidas quer pelo Estado, quer pela população, o que acertadamente ensina PASSETI ao afirmar:

Foucault desnuda a sociedade de controle, citado por GILLES DELEUZE, como o fortalecimento da participação dos governados nas decisões políticas e econômicas. Nessa sociedade, o Estado não abdica das práticas disciplinares. Consequência é a

¹⁰ Ibid., p. 152.

¹¹ Ibid., p. 153.

ampliação da cidadania! “Da mesma maneira, a sociedade de controle não destrói o que a antecedeu: redimensiona o domínio de maneira mais sutil.”¹²

As manifestações de junho de 2013 no Brasil tiveram o escopo legítimo de participação popular ao resistirem a políticas públicas desfavoráveis, economicamente onerosas apenas à população, o que revelava forte incoerência, pois se sustentava precariedade de recursos suficientes à solução ou minimização da crise nos setores básicos como saúde, educação e segurança, enquanto envidavam-se esforços faraônicos para construção de estádios de futebol e complexos esportivos.

No dia 6 de junho de 2013, o MPL (Movimento Passe Livre) organizou na Avenida Paulista uma manifestação contra o aumento da tarifa de ônibus em 0,20 (vinte) centavos. Contudo, os participantes afirmavam que aquilo tudo não era motivado pelos “vinte centavos”. A todo instante a mídia trazia combustível ao movimento, copiosas denúncias de corrupção, gastos públicos à margem da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovação de alterações legais exigidas por entidades privadas, a exemplo da Federação Internacional de Futebol – FIFA, demandas de primeira necessidade, saúde, educação e segurança, desassistidas, enfim, o aumento da tarifa do transporte público foi o estopim, o canal pelo qual a população reagiu.¹³

Os protestos, que tiveram início com os estudantes do MPL, receberam nos dias seguintes adesão maciça dos demais segmentos da sociedade, inclusive famílias inteiras, as quais exerciam seu direito de reunião pública de forma ordeira. Em uma etapa seguinte, os movimentos assumiram um caráter extremamente violento, grupos mascarados vieram às ruas armados de paus, pedras, coquetel molotov, retirando o caráter legítimo e constitucional de manifestação e exigindo uma atuação mais incisiva das forças policiais.

Tendo em consideração que na atual sociedade de controle o que se busca é a construção de espaços de diálogo e ativismo popular na elaboração de políticas públicas, as manifestações populares são instrumentos legítimos de cidadania e democracia, não sem razão são devidamente insculpidos no art. 5º da CF de 1988 como direito fundamental. Nesta linha, afirma PASSETI:

¹² Ibid., 154.

¹³ ESPÍNOLA, Thaísa Ferreira Amaral Gomes; XAVIER, Camila Costa; XAVIER, Gabriela Costa. O Direito de Manifestação no Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14230>. Acesso em 14 de junho de 2016.

A multidão age segundo os programas, é convocada, encena suas passeatas, atos, simulações, intervenções estéticas que apartam os miseráveis, e depois regressa feliz, segura e protegida para suas residências, por ter seguido diplomaticamente os itinerários, por investir em mudança segundo a ordem.¹⁴

Sob a perspectiva foucaultiana de sociedade, não causaria estranheza a agitação de 2013 não fosse o dimensionamento que tomaram esses atos, o que serviu para evidenciar, de um lado, o abuso no exercício do direito de manifestação, haja vista a infringência dos limites impostos pela Carta Magna, vedação ao anonimato, reunião pacífica e aviso prévio à autoridade competente, e, por outro lado, o despreparo e insuficiência legal quanto à compreensão da temática do controle social¹⁵ em uma sociedade de controle.

1.3 O descompasso das medidas punitivas

Prédios públicos foram o alvo principal dos protestos de 2013, os quais foram invadidos e depredados, inclusive o Congresso Nacional, cuja simbologia do ataque potencializou o clima de terror instalado. Eis o contexto que ensejou a elaboração de diversos projetos de lei, os quais serão pormenorizados no capítulo 3, e que objetivaram tão somente o aumento do rol de condutas criminalizadas.

A luta pela concretização dos direitos fundamentais não se pode olvidar do equilíbrio necessário entre as garantias constitucionais, de forma que nenhum direito é admitido absoluto ou ilimitado. Ao lado do direito à manifestação (de pensamento e reunião pública), atua obrigatoriamente o Estado no sentido de proteção e garantia deste direito, balizando e limitando seu exercício em atendimento a outro direito fundamental, a segurança, da qual se derivam a paz social e ordem pública. Vale ressaltar que a segurança a ser tutelada compreende direito de todos sem exceção, dos participantes e não participantes das reuniões públicas.

¹⁴ PASSETI, Edson. SEGURANÇA, CONFIANÇA E TOLERÂNCIA: comandos na sociedade de controle. São Paulo em perspectiva, 18(1), 2004, p. 155.

¹⁵ Tendo em vista a divergência de correntes sociológicas quanto ao conceito, a noção de controle social será compreendida neste trabalho como sendo um conjunto de “mecanismos mais gerais de regulação e controle dos comportamentos na sociedade.” (LOCHE, 2012, p. 1).

Esse dever de atuação do Estado foi prioritariamente destinado à polícia militar pela CF de 1988, art. 144, §5º, primeira parte, “*Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;*”. Entretanto, faz-se leitura insipiente entender que o constituinte delegou à polícia administrativa o ônus exclusivo de se manter a ordem pública. Segundo essa visão simplista, bastaria o recrudescimento das leis penais, tipificando inúmeras condutas atinentes às reuniões públicas, o fortalecimento do aparato policial militar e, assim, restaria aos manifestantes o estrito caminhar pela linha tênue da legalidade imposta sem, contudo, nela ter opinado.

Retroceder-se-ia à sociedade disciplinar, onde a definição de itinerários, leis e políticas públicas, era atribuição exclusiva do Estado, sobre o qual os súditos depositavam a confiança na para salvaguarda dos direitos. Todavia, este paradigma de controle das multidões não corresponde a atual sociedade de controle desejada pelo constituinte de 1988, cuja sensibilidade para o contexto vigente está estampada no *caput* do art. 144, pois a segurança pública é dever do Estado, mas também, e principalmente, direito e responsabilidade de todos¹⁶. A passividade da população dá lugar à participação atuante na definição dos itinerários, e esta confluência de sujeitos do processo decisório demanda nova postura de controle social.

Segundo GARLAND (2008), as mudanças na ordem política, social e econômica infligiram novas posturas à segurança Pública e Justiça Criminal, criando o que ele denomina de nova cultura de controle do crime. Sob essa ótica, em um contexto de manifestações públicas, percebe-se que o papel da polícia militar, em seu mister constitucional de caráter preventivo e repressivo, perpassa pelas duas estratégias de controle social apresentadas pelo autor, a saber as estratégias adaptativas e punitivas.

Aquelas, também chamadas de parcerias preventivas, partem da visão das manifestações públicas como algo comum ao cotidiano, como exercício de cidadania e democracia na cobrança por prestações positivas dos governantes, e, em busca de soluções satisfatórias à demanda postulada, as medidas necessárias seriam tomadas em conjunto com os manifestantes. O diálogo entre Estado e manifestação não se resume a intervenção policial, mas consiste no atendimento de todos os segmentos públicos demandados, polícia militar,

¹⁶ CF de 1988, art. 144, *caput*, “*A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*”.

quanto aos aspectos de ordem pública, setores da saúde, educação, por exemplo, caso sejam as demandas reivindicatórias, respectivamente, temas de saúde e educação. Em suma, as medidas preventivas visam à gestão das reuniões públicas através do diálogo, da responsividade dos agentes públicos. Alcança-se, portanto, não só a garantia do exercício do direito de manifestar, mas também a efetividade da consecução do *accountability*¹⁷.

Quanto às estratégias punitivas, estas correspondem ao conjunto de respostas oferecidas pelo sistema penal, cujo objetivo consiste na afirmação do Estado policial, detentor do monopólio do uso legítimo da força, ante instabilidades geradas por comportamentos à margem da lei. Essas medidas são respostas mais rápidas e, aparentemente, eficientes diante da sensação de insegurança e medo.

A ambivalência das estratégias é o traço característico mais marcante da sociedade contemporânea. Se, por um lado, a atuação policial se pauta pelas medidas preventivas e parcerias ampliadas com a sociedade civil, o recrudescimento da violência e o descontrole das frequentes manifestações, que defluem para grandes desordens, geram um sentimento de terror e propiciam um campo fértil para as demandas de medidas mais repressivas.¹⁸

Como se verá no capítulo 3, tem optado o legislador por projetos de lei que disciplinam e limitam o direito à manifestação apenas pelo viés punitivo, deixando, erroneamente, de lançar luz sobre a racionalidade programática da Polícia Militar, cujos protocolos de atuação evidenciam as duas estratégias de controle social e se mostram aptos como resposta legítima e proporcionalmente constitucional à garantia e limitação do direito fundamental de manifestação.

O fomento ao discurso, mais precisamente à igualdade do discurso entre governantes e governados, presente nas estratégias preventivas do novo controle social, redimensiona o direito fundamental à manifestação, à luz da concepção de democracia deliberativa de HABERMAS, criando assim condições procedimentais de participação dos cidadãos “*caso queiram regular legitimamente a sua convivência com os meios do direito positivo*” (HABERMAS, 1997, p. 158-159). Nesse sentido, afirma o autor:

¹⁷ PRATES, Wladimir Ribeiro. *Governabilidade, governança e accountability*. Disponível em: <<http://www.adminconcursos.com.br/2014/04/governabilidade-governanca-e.html>>. Acesso em 15 de junho de 2016.

¹⁸ LOCHE, Adriana Alves. *Segurança e Controle Social: uma análise do policiamento comunitário*. 2012. 191 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofias, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, p. 5.

Direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo.¹⁹

¹⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

2. SEGURANÇA PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA PMDF À LUZ DA REGRA DA PROPORCIONALIDADE

A CF de 1988 inaugurou um capítulo especialmente destinado à segurança pública. O assunto é complexo e deve ser compreendido em prol da defesa da dignidade humana, pois ao mesmo tempo em que concede aos cidadãos o direito à proteção, legitima atores públicos, notadamente a polícia, e os instrumentaliza com a força necessária para consecução do fim constitucional, preservação da ordem pública.

Neste capítulo o tema da segurança será analisado com o enfoque no controle das manifestações públicas, abordando não só as escolhas conceituais do legislador, mas também a prática policial militar atinente ao restabelecimento e manutenção da ordem pública, sendo esta submetida à regra da proporcionalidade a fim de validar as restrições impostas aos direitos constitucionais. Neste íterim, apresentar-se-á a experiência da Polícia Militar do Distrito Federal na gestão de multidões, cujos protocolos de atuação encontram-se em consonância com ordenamentos internacionais ratificados pelo Brasil.

2.1 (In) definição de ordem pública

Independentemente do período histórico, o Estado sempre se fez obedecido através de um órgão sancionador, capaz de policiar seus súditos para o cumprimento das normas vigentes, tendo por fim último o bem comum. Nesse sentido, assevera LAZARINNI:

A idéia de Estado é inseparável da idéia de Polícia, e o fundamento da ação de polícia é o Poder de Polícia. Numa sociedade policiada, como se dizia em português clássico, há de estar garantida a convivência pacífica de todos os cidadãos, de tal modo que o exercício dos direitos de cada um não se transforme em abuso e não ofenda, não impeça, não perturbe o exercício dos direitos alheios.

Assim deve ser, porque a busca do *bem comum* é missão primordial do Estado. Para isso ele se constituiu. É missão a ser desempenhada por meio de uma legislação

adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional, fazendo-as convergir para o *bem comum*.²⁰

A polícia, como observado pelo jurista, é imprescindível para o Estado na consecução de seus fins, porém não como um instrumento de dominação das minorias, mas sim como garantia de proteção de cada cidadão. Não sem razão, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 26 de agosto de 1789, em seu artigo 12, afirma que *A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para favorecer a todos e não para ser utilizada particularmente por aqueles a quem está confiada*.²¹

Destarte, a realização do bem comum consiste na preservação da ordem pública. Entretanto, esta locução nominal apresenta conceito jurídico indeterminado e nocivamente impreciso, porém, antes de pormenorizá-lo, faz-se necessário trazer à *baila* a construção de uma concepção de *ordem*.

DIAS leciona que a origem do conceito de *ordem* encontra-se nas ciências exatas, mais precisamente na matemática. Os números relacionam-se entre si de forma a revelar uma ordem. Números naturais aleatórios, por exemplo, 3,6,7,1,9,5, dispostos sob um critério organizador, do menor para o maior, produzem uma determinada *ordem*, 1,3,5,6,7,9. Diferentemente das ciências exatas, a ordem nas ciências sociais não é descoberta, e sim criada por intervenção humana e, portanto, impescinde de um elemento diferenciador, a *finalidade*. Esta é a caracterização determinante de uma ordem social, sendo necessária à orientação do critério organizador. Se ordem é o arranjo entre os entes, segundo dado critério organizador, visando um fim, a ordem social consiste no arranjo da conduta dos indivíduos que compõem uma sociedade, visando uma finalidade previamente estabelecida por quem institui a *ordem*. Nesta linha de pensamento, ordem pública seria o arranjo, a relação estabelecida entre a conduta dos indivíduos, segundo os critérios definidos pelas normas jurídicas, com o fim de se alcançar o bem comum. Apreende-se, por essa racionalidade, dois elementos fundamentais à compreensão de ordem, normatividade e finalidade:

²⁰ LAZZARINI, Álvaro. *Limites do Poder de Polícia*. Revista de Direito administrativo. Rio de Janeiro, 198, 1994, p. 69.

²¹ BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 16 de junho de 2016.

A ordem social é um arranjo das condutas dos indivíduos de um grupo social, uma característica de suas relações mútuas, que são ordenadas de acordo com critérios – *normas* – teleologicamente orientados: diz-se que há ordem na sociedade quando as relações entre os indivíduos se dão conforme expectativas normativamente selecionadas.²²

A experiência legislativa brasileira, apesar de conceituar *ordem pública* sob um viés marcadamente normativo, cede margem interpretativa para o reconhecimento do elemento finalístico. O decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200), o qual estabelece no art. 2º:

21) Ordem Pública -.Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Portanto, este primeiro conceito gravita em torno da essência normativa, isto é, ordem pública consiste apenas nas disposições contidas em leis em sentido amplo, normas estatuídas por qualquer dos poderes executivo, legislativo ou judiciário, haja vista emanarem do ordenamento jurídico pátrio, como é a condição do texto legal. No entanto, reduzir ordem pública ao aspecto de regras formais restringe sua fiscalização, a cargo do poder polícia, àquelas situações fáticas que se amoldam à tipificação das regras formais. Caso o poder público se deparasse com um fato social indesejável, mas não disciplinado em lei, não haveria atuação restritiva do poder de polícia que não fosse arbitrária.

Destarte, pode-se compreender, sem qualquer esforço interpretativo, que o ato que descumpra a ordem pública seja aquele que infrinja regras formais. Todavia, o mesmo diploma assim define:

25) Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

Ora, não são, portanto, apenas as ações tipificadas em leis as que comprometem a ordem pública. Admitir que “todas” as ações que potencialmente possam comprometer a ordem a perturbam, implica não só a ampliação do espectro regulatório para além das regras formais, mas sim admitir a própria noção de ordem pública como algo superior ao que é estritamente legal. Outro ponto a se destacar, diz respeito ao objeto tutelado, onde o legislador

²² DIAS, Caio Gracco Pinheiro. *Direito e Ordem Social*. Integração (USJT), v. XIV, 2009, p. 340.

faz distinção entre “cumprimento das leis” e “manutenção da ordem pública”. Se o conceito de ordem pública se reduzisse a regras formais, não haveria razão para se distinguir estas duas expressões, haja vista serem semanticamente iguais.

Outra corrente, defendida por alguns doutrinadores, entende ordem pública como um estado de paz e tranquilidade pública, mudando o foco conceitual da normatividade para a finalidade que se busca, o bem comum. Assim aponta SERRETTI:

Assim, encontramos, v.g., em TOURINHO FILHO (1999), o conceito de ordem pública como a paz, a tranqüilidade no meio social, conceito este também adotado por TÁVORA (2009). (...) Os cientistas políticos BOBBIO, MANTTEUCCI e PASQUINO (1998:851), por exemplo, asseveram que a definição de ordem pública é utilizada:

‘como sinônimo de convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento. Nessa hipótese, ordem pública constitui objeto de regulamentação pública para fins de tutela preventiva, contextual e sucessiva ou repressiva (...). Com a variação da inspiração ideológica e dos princípios orientadores (democráticos ou autocráticos, por exemplo), cada ordenamento dará uma disciplina própria (ampla ou restrita) das hipóteses de intervenção normativa e de administração direta tendentes a salvaguardar a ordem pública.²³

Nesse sentido, leciona LAZARINNI:

E é de Louis Rolland³⁴, que invoca a autoridade de Hauriou, a noção de que a ordem pública é uma situação de fato oposto à desordem, sendo essencialmente de natureza material e exterior, razão pela qual, -realmente, cabe à polícia administrativa assegurar a boa ordem, isto é, ‘a tranquilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública’. Finaliza com a afirmação de que ‘assegurar a ordem pública é, em suma, -assegurar essas três coisas, porque a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo’, vale dizer, agora com Blaise Knapp, que a ordem pública propriamente dita tem a noção de ser a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado. Esta noção, igualmente, é adotada por Paul -Bernard, na sua clássica obra ‘La notion d’ordre public en droit administratif’.²⁴

Contribui também para essa imprecisão conceitual, as menções à ordem pública contidas no Código de Processo Penal. Embora não apresente uma definição, o diploma reveste o enunciado de importância tal que, contrariando-o, pode-se, por exemplo, não

²³ SERRETTI, André Pedrolli. Em busca de um conceito funcionalista de ordem pública no processo penal brasileiro. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9786>. Acesso em 22 de junho 2016.

²⁴ LAZZARINI, Álvaro. Defesa do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (organizadores). *TRATADO DE DIREITO CONSTITUCIONAL*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1496.

homologar sentenças estrangeiras, determinar o desaforamento do julgamento para outra comarca e, até mesmo, decretar prisão preventiva com o fito de garantia da ordem pública.²⁵

Há, evidentemente, um campo amplo de possibilidades para o arbítrio do poder público, diante da indeterminação jurídica de ordem pública, e, não sem razão, LOPES JR assevera:

Graves inconvenientes são as fórmulas abertas, vagas e imprecisas, utilizadas pelo legislador nos incisos do § 2º do art. 185 para definir os casos em que a oitiva por videoconferência estaria justificada. A utilização de expressões como “risco à segurança pública”, “fundada suspeita”, “relevante dificuldade” e “gravíssima questão de ordem pública” cria indevidos espaços para o decisionismo e a abusiva discricionariedade judicial, por serem expressões despidas de um referencial semântico claro. Serão, portanto, aquilo que o juiz quiser que sejam. O risco de abuso é evidente.²⁶

Ao Supremo Tribunal Federal (STF), não passou despercebida a necessidade de clarificar o tema, estabelecendo contornos objetivos. Contudo, seguem dois posicionamentos proferidos em contextos distintos, que evidenciam a tentativa malograda da suprema corte. O primeiro se trata da citação da Sentença Estrangeira nº 1023, da Suíça, feita por LAZARINNI e o segundo, do HC 96.212/RJ:

*A ordem pública, em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida e resulta, no dizer de Salvat, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida. A noção obedece a um critério contingente, histórico e nacional.*²⁷

1. O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CF/88). Sem embargo, ordem pública se constitui em bem jurídico que pode resultar mais ou menos fragilizado pelo modo personalizado com que se dá a concreta violação da integridade das pessoas ou do patrimônio de terceiros, tanto quanto da saúde pública (nas hipóteses de tráfico de entorpecentes e drogas afins). Daí sua categorização jurídico-positiva, não como descrição do delito nem da cominação de pena, porém como pressuposto de prisão cautelar; ou seja, como imperiosa necessidade de acautelar o meio social contra fatores de perturbação que já se localizam na gravidade incomum da execução de certos crimes. Não da incomum gravidade abstrata desse ou daquele crime, mas da incomum gravidade na perpetração em si do crime, levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito. Donde o vínculo operacional entre necessidade de preservação da ordem pública e acautelamento do meio social. Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social. 2. É certo que, para condenar penalmente alguém, o órgão julgador tem de olhar para trás e ver em que medida os fatos delituosos e suas coordenadas dão conta da culpabilidade do

²⁵ Tal assertiva encontra-se assentada nos artigos 312, 427 e 781, do Código de Processo Penal..

²⁶ LOPES JR, Aury. *Direito Processual Penal*. 9ª edição rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 669.

²⁷ LAZARINNI, Álvaro. *Limites do Poder de Polícia*. Revista de Direito administrativo. Rio de Janeiro, 198, 1994, p.71.

acusado. Já no que toca à decretação da prisão preventiva, se também é certo que o juiz valora esses mesmos fatos e vetores, ele o faz na perspectiva da aferição da periculosidade do agente. Não propriamente da culpabilidade. Pelo que o quantum da pena está para a culpabilidade do agente assim como o decreto de prisão preventiva está para a periculosidade, pois é tal periculosidade que pode colocar em risco o meio social quanto à possibilidade de reiteração delitiva (cuidando-se, claro, de prisão preventiva com fundamento na garantia da ordem pública). 3. Na concreta situação dos autos, o fundamento da garantia da ordem pública, tal como lançado, basta para validamente sustentar a prisão processual do paciente. Prisão que se lastreia no concreto risco de reiteração criminosa. Pelo que não há como refugar a aplicabilidade do conceito de ordem pública se o caso em análise evidencia a necessidade de acautelamento do meio social quanto àquele risco da reiteração delitiva. Situação que atende à finalidade do art. 312 do CPP. 4. Não há que se falar em inidoneidade do decreto de prisão, se este embasa a custódia cautelar a partir do contexto empírico da causa. Contexto revelador da incomum gravidade da conduta protagonizada pelo paciente, caracterizada pela exacerbação de meios e a partir de motivo fútil. A evidenciar, portanto, periculosidade envolta em atmosfera de concreta probabilidade de sua reiteração. Precedentes: HCs 92.735, da relatoria do ministro Cezar Peluso; 96.977, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski; 96.579 e 98.143, da relatoria da ministra Ellen Gracie; bem como 85.248, 98.928 e 94.838-AgR, da minha relatoria. 5. Em suma, sempre que a maneira da perpetração do delito revelar de pronto a extrema periculosidade do agente, abre-se ao decreto prisional a possibilidade de estabelecer um vínculo funcional entre o *modus operandi* do suposto crime e a garantia da ordem pública. Precedentes: HCs 93.012 e 90.413, da relatoria dos ministros Menezes Direito e Ricardo Lewandowski, respectivamente. 6. Por outra volta, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a previsão de atos instrutórios também em Plenário do Júri (arts. 473 a 475 do CPP) autoriza a manutenção de eventual custódia preventiva, decretada sob o fundamento da ‘conveniência’ (necessidade, no rigor dos termos) da instrução criminal. 7. Ordem denegada.²⁸

De um lado, ordem pública é o conjunto das regras formais advindas do ordenamento jurídico pátrio e, de outro, uma situação de fato contrária à desordem, ou um estado de paz, segurança e tranquilidade pública. Entende-se, portanto, que o conceito gravita em torno destes dois elementos, tendo por finalidade a situação de harmonia e paz social, e a normatividade jurídica como critério orientador da conduta dos indivíduos e indispensável à menor imprecisão conceitual e, conseqüentemente, maior segurança jurídica.

2.2 A regra da proporcionalidade

A constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XVI, estabeleceu restrições ao direito de reunião pública, a saber, fins pacíficos, sem armas, em local aberto ao público, sem frustrar outra reunião previamente informada e exigindo-se aviso prévio à autoridade competente.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, HC 96.212/RJ, 1ª Turma, Relator Ministro Ayres Britto, Julgamento em 16/06/2010, Publicação no DJE em 05/08/2010.

Logo, diante desta limitação a direito fundamental, nasce, no dever de manutenção da ordem pública pelo Estado, a necessidade de exercê-la segundo critérios protetivos, alicerçados na regra da proporcionalidade.

Instrumento de interpretação e aplicação do direito, a regra da proporcionalidade visa o balizamento dos atos estatais que, na busca do interesse coletivo ou realização de outro direito fundamental, impliquem em restrição a direito fundamental, tornando-os menos limitadores o possível.²⁹ A limitação estatal será considerada proporcional, caso tenha êxito no exame das três sub-regras da proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito.

Antes de tecer maiores considerações às sub-regras, importa salientar, como aduz SILVA, que apesar de convencionalmente ser utilizada a expressão *princípio da proporcionalidade*, à luz dos ensinamentos de ALEXY, o correto a ser empregado é *regra da proporcionalidade*³⁰. Embora princípios e regras digam respeito a deveres, estas correspondem a deveres definitivos, cabendo sua aplicação através da subsunção, enquanto aqueles apenas são definitivos após o sopesamento de outros princípios colidentes. Portanto, princípios seriam mandados de otimização, “*normas que obrigam que algo seja realizado na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas*”.³¹

Cumprir destacar outra importante diferenciação que SILVA faz entre regra da proporcionalidade e princípio da razoabilidade. Apesar da comumente confusão entre os institutos, até mesmo feita pelo STF³² e por doutrinadores de destaque como, por exemplo, Luís Roberto Barroso, o qual afirma que *é digna de menção a ascendente trajetória do princípio da razoabilidade, que os autores sob influência germânica preferem denominar princípio da proporcionalidade, na jurisprudência constitucional brasileira*,³³ o princípio da razoabilidade consiste apenas em uma faceta da regra da proporcionalidade, a adequação, pois para ser razoável o ato estatal em análise, basta que ele seja compatível com o fim desejado, e que este seja legítimo.

²⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. Revista dos Tribunais nº 798, 2002, p. 24.

³⁰ Ibid., p. 25.

³¹ Ibid., p.25.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal, HC 76.060-4/SC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Julgamento em 31/03/1998, Publicação no DJ em 15/05/1998.

³³ BARROSO, Luís Roberto. "Dez anos da Constituição de 1988 (foi bom pra você também?)", *RDA* 214 (1998), p. 18; do mesmo autor, "Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional", p. 69 *apud* SILVA, 2002, p. 28.

No intuito de se descortinar os manuais procedimentais da Polícia Militar do Distrito Federal segundo o padrão técnico-jurídico mais rigoroso o possível, faz-se necessário emprego do exame de validade apresentado pela regra da proporcionalidade.

São três as sub-regras da proporcionalidade, a saber, a adequação; a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, as quais relacionam-se entre si subsidiariamente. A primeira sub-regra corresponde à adequação de um determinado meio que, uma vez empregado, é apto a fomentar a realização de um objetivo. Quanto à segunda, um ato estatal será considerado necessário se não houver outra medida que, alcançando o objetivo na mesma intensidade, implique em menor restrição a direito fundamental. Por fim, a terceira diz respeito ao sopesamento entre a intensidade da restrição de um direito fundamental e a realização de outro colidente, o qual fundamentou o emprego da medida restritiva.

2.3 A experiência da PMDF na gestão de multidões

A Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) alcançou uma experiência ímpar no que diz respeito à gestão de multidões. Centro político do país, inúmeras são as manifestações que dia após dia ilustram a Esplanada dos Ministérios. Portanto, em se tratando da força de intervenção pública constitucionalmente competente para restabelecimento e manutenção da ordem pública, os procedimentos operacionais da PMDF classificam-se como interessantes estudos de caso do controle social vigente. Com base no Manual de Operações de Choque, M-2-PM, pode-se verificar se qual paradigma de controle social predomina na capital do Brasil.

Quanto à normatização, apesar de não haver legislação ordinária que o regulamente, importantes ordenamentos internacionais serviram de base para sua formulação, quais sejam o Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL)³⁴, adotado pelas Nações Unidas em sua resolução 34/169 de 17 de dezembro de 1979, e os Princípios Básicos

³⁴ FERREIRA, Danilo. **CCEAL, você conhece?** Disponível em: <<http://abordagempolicial.com/2010/07/cceal-voce-conhece/>>. Acesso em 19 de agosto de 2016.

sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF)³⁵, adotados no 8º Congresso das Nações Unidas em 07 setembro de 1990, ambos ratificados pelo Brasil como país signatário.

O CCEAL é composto de apenas oito artigos e seguem transcritos os mais relevantes ao tema:

Art. 1º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer;

Art. 2º: No cumprimento do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas;

Art. 3º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal de afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever;

Art. 6º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem assegurar a proteção da saúde das pessoas à sua guarda e, em especial, devem tomar medidas imediatas para assegurar a prestação de cuidados médicos sempre que tal seja necessário.

Quanto ao PBUFAF, destaca-se:

12. Dado que a todos é garantido o direito de participação em reuniões lícitas e pacíficas, de acordo com os princípios enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, os Governos e os serviços e funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem reconhecer que a força e as armas de fogo só podem ser utilizadas de acordo com os princípios 13 e 14;

13. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem esforçar-se por dispersar as reuniões ilegais mas não violentas sem recurso à força e, quando isso não for possível, limitar a utilização da força ao estritamente necessária;

14. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem utilizar armas de fogo para dispersarem reuniões violentas se não for possível recorrer a meios menos perigosos, e somente nos limites do estritamente necessário. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem utilizar armas de fogo nesses casos, salvo nas condições estipuladas no princípio 9.

Os dispositivos supracitados evidenciam que o mote norteador da ação policial é o emprego da força estritamente necessária ou a utilização de meios, instrumentos de menor potencial ofensivo, que permitam o alcance de objetivos legítimos.

³⁵ FERREIRA, Danillo. **PBUFAF, você conhece?** Disponível em: <<http://abordagempolicial.com/2010/08/pbufaf-voce-conhece/>>. Acesso em 19 de agosto de 2016.

Em análise detida no manual em epígrafe, percebe-se que estes preceitos são atendidos. A tática de operações definida ao longo do Capítulo 3 evidencia a preocupação da atuação policial no sentido de dissuadir a manifestações violentas, classificadas como turbas, através de um escalonamento do uso da força por meio da aplicação da prioridade no emprego dos meios menos letais: vias de fuga; demonstração de força; ordem de dispersão; recolhimento de provas; emprego de agentes químicos com munição de impacto controlado; carga de cassetete e, em casos extremos que envolvam ameaça letal, uso da arma de fogo.

A principal tática a ser submetida ao exame de validade da regra da proporcionalidade é o polêmico uso de agressivos químicos e elastômero, munição de impacto controlado popularmente conhecida como “bala de borracha”.

Ao contrário do que a mídia desinformada apregoa, existe um capítulo totalmente destinado à técnica policial de utilização destes equipamentos. De primeiro plano, cumpre ressaltar que para operar tais recursos é exigido um curso de especialização específico. O emprego dos agentes químicos tem por objetivo causar uma consequência fisiológica incapacitante imediata, porém temporária. O lacrimejamento abundante e a irritação nos olhos passam em poucos minutos, todavia durante seus efeitos, a pessoa infratora cessa seu intento ilícito e fica vulnerável à detenção, sem que seja necessária a força policial. Portanto, no objetivo legítimo de manter a ordem pública, o meio adequado, necessário e proporcionalmente menos lesivo ao direito fundamental da integridade física.

A mesma conclusão se pode chegar sobre o emprego do elastômero. Trata-se de um recurso empregado apenas no caso de legítima defesa da tropa contra um agressor, e não para efetivar dispersão da turba.

Outro dado de suma importância é o estabelecimento de alternativas táticas na gestão de multidões. A presença da Polícia Militar se faz em um contexto de garantir o exercício pacífico da manifestação e, de outro lado, permitir o menor prejuízo possível aos demais membros da coletividade. Nesse ínterim, a alternativa tática prioritária empregada pela Polícia Militar é a negociação:

d) Negociação de manifestos.

Será realizada por policiais especializados com o escopo de viabilizar soluções pacíficas para evitar o conflito ou fazer cessar a perturbação da ordem pública. Atua

durante a fase da manutenção da ordem pública e após o restabelecimento da ordem pública.³⁶

A estratégia da negociação como alternativa prioritária revela a principal característica a ser difundida pela administração Pública. Reside neste mecanismo a maior possibilidade de condição procedimental para dissuasão de manifestações em polvorosa, qual seja, a entrada em cena da voz das ruas no discurso. Infelizmente, como se verá no capítulo seguinte, não há legislação que regule o exercício da negociação, sendo, por vezes, cômodo que ao órgão policial, como primeira imagem do Estado a aparecer diante do movimento reivindicatório, seja atribuído veladamente o ônus do diálogo.

³⁶ MANUAL DE OPERAÇÕES DE CHOQUE M-2-PM, 2014, p. 87.

3. A MANUTENÇÃO DO PARADIGMA PUNITIVO DO CONTROLE SOCIAL NO PODER LEGISLATIVO: A INSUFICIÊNCIA DE LEIS E PROJETOS DE LEI

O direito de se manifestar constitui objeto jurídico a ser tutelado pelo Estado. No ínterim da atual sociedade de controle, este direito tem sido o instrumento o mais inclusivo possível para aproximação dos governantes às demandas dos governados, isso pois não requer classe econômica distinta ou grau elevado de escolarização para seu exercício.

A complexidade de natureza também é uma constante desta garantia. Deve-se conciliar a proteção e o controle ao mesmo tempo, isto é, permitir que se realize e estabelecer seus limites, dentro de um contexto de efetividade da igualdade no discurso entre eleitores e eleitos.

O primeiro capítulo deste trabalho trouxe a compreensão da atuação estatal através das medidas adaptativas e punitivas na gestão das manifestações. Evidencia-se um descompasso entre elas, na medida em que a agenda administrativa pende para prevenção, enquanto que a legislativa, para a repressão. Aquela, como já abordado, reconhece a limitação do Estado na resolução do problema, admitindo não só o incremento de conceitos empresarias de gestão, mas também redistribuindo a responsabilidade na consecução da Segurança Pública. Neste diapasão, o papel da Polícia Militar do Distrito Federal foi tratado no capítulo anterior como sendo uma diretriz a se seguir quanto ao emprego das medidas adaptativas. Contudo, no que diz respeito à agenda legislativa, predominam-se estratégias essencialmente punitivas, através de um esforço legiferante de novos tipos penais ou recrudescimento dos já existentes.

Sob essa ótica, é manifesto o descumprimento do art. 2º da CF de 1988, “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”³⁷. Apesar de tratarem do mesmo assunto de envidarem esforços para resolução do mesmo problema, Executivo e Legislativo têm oferecido respostas diametralmente opostas. Neste capítulo será apresentada, através de uma análise de projetos de lei em tramitação no Congresso nacional e de leis relevantes ao tema, quais sejam a Lei de Segurança Nacional nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, Lei Antiterrorismo nº 13.260, de 16 de março de 2016 e lei nº 1.802, de 05 de janeiro de 1953, a manutenção do velho paradigma do controle social

³⁷ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 de junho de 2016.

das sociedades disciplinares, o enfoque estritamente punitivo e insuficiente das leis no tratamento das manifestações públicas.

3.1 Lei nº 1.802, de 05 de janeiro de 1953³⁸

A lei define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social. Imprescinde vê-la sob o contexto político e social da época, que era definido pelo fortalecimento do Estado Social, pela valorização da concepção de segurança nacional e dos interesses coletivos em detrimento do individual. A necessidade de forte atuação dos órgãos policiais era a medida que se impunha para repressão de demonstrações de descontentamento com o governo e reforço do poder punitivo pleno do Estado brasileiro.

Os dispositivos gravitam em torno do conceito de Segurança Nacional típico do Estado Social, como explicitado no capítulo anterior. Não há distinção entre segurança externa, concernente à soberania do país, e interna, correspondente à manutenção da ordem pública, prevenção e repressão de crimes.

Os primeiros artigos tipificam crimes contra o Estado como submissão do território brasileiro à Estado estrangeiro, atos de devastação ou incêndio com vistas a atentar contra a segurança do País, entre outros como provocar guerra civil ou atentar contra a vida, incolumidade ou liberdade do Presidente da República.

Acerca da política de segurança interna, o diploma não apresenta uma parte geral ou conceitual, e sim apenas tipos penais, instrumentalizando, através de termos genéricos e subjetivos, o poder punitivo do Estado. Neste diapasão, destacam-se os dispositivos que enquadram comportamentos comuns das manifestações públicas atuais, quais sejam os artigos 4º, 11, 13, 14, 15, 17, 19, 22, 27 e 30:

³⁸ Esta lei encontra-se em vigor. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1802-5-janeiro-1953-367324-norma-pl.html>>, acesso em 12 de agosto de 2016, e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1802.htm>, acesso em 12 de agosto de 2016.

Art. 4º Praticar:

I - atos destinados a provocar a guerra civil se esta sobrevém em virtude dêles;

II - devastação, saque, incêndio, depredação, desordem de modo a causar danos materiais ou a suscitar terror, com o fim de atentar contra a segurança do Estado;

Pena: - reclusão de 3 a 8 anos aos cabeças, e de 2 a 6 anos aos demais agentes.

Art. 11. Fazer públicamente propaganda:

a) de processos violentos para a subversão da ordem política ou social;

b) de ódio de raça, de religião ou de classe;

c) de guerra.

Pena: reclusão de 1 a 3 anos.

Art. 13. Instigar, preparar, dirigir ou ajudar a paralisação de serviços públicos ou de abastecimento da cidade.

Pena: - reclusão de 2 a 5 anos.

Art. 14. Provocar animosidades entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as classes ou instituições civis.

Pena: - reclusão de 1 a 3 anos.

Art. 15. Incitar públicamente ou preparar atentado contra pessoa ou bens, por motivos políticos, sociais ou religiosos.

Pena:- reclusão de 1 a 3 anos ou a pena cominada ao crime incitado ou preparado, se êste se consumir.

Art. 17. Instigar, públicamente, desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública.

Pena: - detenção de seis meses a 2 anos.

Art. 19. Convocar ou realizar comício ou reunião pública a céu aberto, em lugar não autorizado pela polícia, ou desobedecer a determinação da autoridade competente sobre a sua dissolução, quando tumultuosa ou armada, observado sempre o disposto no art. 141, § 11, da Constituição.

Pena: - detenção de 6 a 18 meses.

Art. 22. Praticar ato público que exprima menosprêzo, vilipêndio ou ultraje ao nome do Brasil, ou a qualquer dos símbolos nacionais dos Estados ou dos Municípios.

Pena:- detenção de 1 a 2 anos.

Art. 27. Utilizar-se de qualquer meio de comunicação, para dar indicações que possam pôr em perigo a defesa nacional.

Pena:- reclusão de 2 a 6 anos, se o fato não constituir crime mais grave.

Art. 30. A pena restritiva de liberdade, estabelecida no art. 202 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, será aplicada, sem prejuízo de sanções outras que couberem com aumento de um terço, se a sabotagem fôr praticada:

a) em atividades fundamentais à vida coletiva;

b) em indústria básica ou essencial à defesa nacional;

c) no curso de grave crise econômica.

A pena será aplicada com agravação da metade:

d) em tempo de guerra;

e) por ocasião de comoção intestina grave, com caráter de guerra civil;

f) com emprêgo de explosivo;

g) resultando morte, ou lesão corporal de natureza grave.

Parágrafo único. Constituem, também, sabotagem os atos, irregulares reiterados e comprovadamente destinados a prejudicar o curso normal do trabalho ou a diminuir a sua produção.

O artigo 4º é crime de conteúdo variado ou plurinuclear e supri a demanda de criminalização de condutas da massa durante grandes reuniões públicas. Seja nas manifestações públicas violentas, seja na dispersão policial de qualquer ato coletivo, que costuma gerar ações depredatórias, para se configurar o tipo penal, basta o acontecimento da conduta desvirtuante, pois o elemento subjetivo que reside no dolo específico de atentar contra a segurança do Estado é algo muito vago. Cabe ressaltar que este artigo foi tacitamente revogado pela Lei de Segurança Nacional, nº 7.170/83.

Com o advento da era digital e as modernas e instantâneas formas de comunicação em massa, as redes sociais se constituíram verdadeiras plataformas de publicização das opiniões e mobilização de adeptos às manifestações. Portanto, os núcleos dos tipos penais supra são facilmente encontrados em redes sociais, pois a aparente sensação de permissibilidade e impunibilidade dos crimes cometidos na internet fomentam o agir irresponsável.

Uma constante a se observar é a incidência dos termos “incitar”, “instigar” e “fazer propaganda” como protagonistas dos tipos penais, e isto não ocorre sem razão. Permite-se ao Estado aumentar o rol de sujeitos ativos e, em se tratando de manifestações públicas, a intenção de um Estado repressor revela-se na instrumentalização punitiva apta a ampliar o máximo possível o número de infratores na ação delitiva.

Outro aspecto nocivo da norma se manifesta em termos genéricos e subjetivos, e um exemplo claro é o artigo 17, pois instigar publicamente desobediência coletiva a lei de ordem pública é uma conduta vaga. O que seria uma lei de ordem pública? Como visto no capítulo anterior, por inteligência do decreto nº 88.777, art. 2º, ordem pública pressupõe um conjunto de regras formais, emanadas do ordenamento jurídico da Nação, por conseguinte toda lei se reveste da natureza de ordem pública e, nesse sentido, incorreria neste tipo aquele que instigar a desobediência de qualquer lei. Por exemplo, a legalização do aborto é um tema em voga e legítima são as manifestações a favor e contra. Tendo em vista que a prática do aborto é criminalizada, salvo casos autorizados em lei, uma manifestação de rua ou em redes sociais a favor da legalização pode ser interpretada como instigação à prática do aborto, crime pelo art. 17 em epígrafe. *Latu sensu*, qualquer ato público contrário a uma lei vigente pode ser enquadrado neste dispositivo!

A primeira parte do artigo 19 não foi recepcionada pela constituição de 1988, pois não se exige mais autorização prévia da polícia, ou Administração Pública em geral, para reunir-se

publicamente. No entanto, a segunda parte atende à vedação constitucional para reunião pública armada ou não pacífica, pois a tipifica como crime.

O artigo 27 é problemático na medida em que define um crime formal de definição imprecisa, o que gera insegurança jurídica perniciosa à liberdade de expressão. Quais seriam as indicações relevantes ao tipo penal? Quais dessas podem colocar em risco a defesa nacional? As respostas a essas perguntas pertencem ao campo da discricionariedade do rígido *ius puniendi* da época.

Quanto ao quantum das penas, percebe-se o quão dura é a norma. A maior parte dos crimes é apenada com 1 a 3 anos de reclusão, a mesma pena para quem comete homicídio culposo! Há casos de penas mais gravosas, por exemplo, instigar a paralisação de serviços públicos, pena de 2 a 5 anos, maior que a cominada ao crime de furto do código penal³⁹.

Nota-se a ausência de normas programáticas ou conceituais, que poderiam clarificar definições como ordem política e social, segurança nacional e também regulamentar os limites necessários ao exercício do direito de reunião pública. A norma representa apenas uma fixação normativa de instrumentos penais para repressão excessiva às manifestações públicas.

3.2 Lei de segurança nacional (LSN) nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983

A Lei de Segurança Nacional nº 7.170 entrou em vigor ainda no período do regime militar brasileiro e, como característico do momento político, representava o perfil legislativo de política criminal, tipos vagos, altas penas cominadas e nenhuma medida alternativa à criminalização.

Percebe-se uma tentativa de elaboração de parte geral, compreendida dos artigos 1º ao 7º. Nessas disposições gerais, o legislador elenca quais são os bens jurídicos a serem tutelados, a integridade e a soberania nacional; o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; e a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

³⁹ Assim registra o Código Penal Brasileiro:

“Art. 155 – Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel. Pena reclusão de 1 a 4 anos.”.

Diferentemente da lei nº 1.802/53, que qualifica alguns tipos penais se cometidos por cabeças,⁴⁰ a LSN estabelece que esta condição será sempre agravante:

Art. 4º - São circunstâncias que sempre agravam a pena, quando não elementares do crime:

I - ser o agente reincidente;

II - ter o agente:

a) praticado o crime com o auxílio, de qualquer espécie, de governo, organização internacional ou grupos estrangeiros;

b) promovido, organizado ou dirigido a atividade dos demais, no caso do concurso de agentes.

Séria crítica deve ser feita ao art. 7º, pois estabelece a aplicação subsidiária do Código Penal Militar na aplicação da Lei, apesar de ser uma legislação específica destinada aos militares, onde a hierarquia e disciplina constituem bens jurídicos e reforçam o caráter de rigorismo penal da norma. Não sem razão, aduz HELENO FRAGOSO:

É simplesmente um absurdo aplicar essa legislação a civis, a menos que atentem contra os valores que o direito penal militar visa preservar. A lei que define crimes contra a segurança do Estado é direito penal complementar e a ele se aplicam, subsidiariamente, as disposições do direito penal fundamental, que é contido no CP comum.⁴¹

Apesar de se manter maior enfoque à defesa nacional, a visão estigmatizada das manifestações públicas ainda persiste viva em alguns dispositivos, cujos elementos normativos apresentam-se vagos o suficiente para abarcar uma série de interpretações arbitrárias. Destacam-se os artigos 20 e 22:

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.

Art. 22 - Fazer, em público, propaganda:

I - de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social;

II - de discriminação racial, de luta pela violência entre as classes sociais, de perseguição religiosa;

III - de guerra;

⁴⁰ O texto legal referenciado aduz:

“Art. 40. Para os efeitos desta lei, são considerados cabeças os que tiverem excitado ou animado a prática do crime, ou promovido ou organizado a cooperação na sua execução, ou dirigido ou controlado as atividades dos demais agentes.”.

⁴¹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. *A Nova de Lei de Segurança Nacional*. Revista de Direito Penal de Criminologia, nº 35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun, 1983, p. 63.

IV - de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.
Pena: detenção, de 1 a 4 anos.

Evidencia-se o posicionamento do legislador em conferir aos desdobramentos violentos das manifestações públicas, como saqueamentos e depredações, por inconformismo político, o mesmo tratamento dado a atos de terrorismo, embora sejam estes extremamente mais gravosos e atentatórios aos bens jurídicos da lei. Nesse sentido, assevera FRAGOSO:

No art. 20, onde se punem diversas ações heterogêneas, inclusive o terrorismo, encontramos uma das disposições mais defeituosas da lei. A definição legal do terrorismo apresenta dificuldades técnicas consideráveis, porque não há clara noção doutrinária do que ele significa. A nova lei é extremamente imperfeita, porque segue a linha casuística de nossas leis de segurança, misturando terrorismo com crimes violentos contra o patrimônio, com finalidade subversiva, que não constituem terrorismo. Por outro lado, a lei reproduz o defeito máximo das leis que têm estado em vigor, pretendendo definir o crime com a referência genérica a “atos de terrorismo”. Isso numa lei penal é inadmissível, sobretudo porque não se sabe com segurança o que são atos de terrorismo.⁴²

A tipificação contida no art. 22 constitui-se em um mecanismo de repressão às manifestações populares, na medida em que permite ao sistema penal infligir uma espécie de punição coletiva. O núcleo *fazer propaganda* admite, pela sua imprecisão, que diversas condutas, por menor que seja o grau de participação do agente, possam ser interpretadas como forma propagandística de determinado crime previsto na lei, conforme preceitua o inciso IV, o que amplia o rol de infratores e estende a responsabilização penal sobre a massa de manifestantes.

Permanece, o legislador, com a política criminal de tipificação vaga e imprecisa, e penas cada vez maiores. Vista como expressão popular nociva à manutenção da ordem pública, manifestação de rua era veementemente rechaçada pelas forças policiais, amparadas em leis rígidas e arbitrárias. Portanto, ambos os Poderes Executivo e Legislativo comungavam, neste período, da mesma compreensão limitada do alcance democrático das manifestações públicas e dialogavam harmonicamente: o executivo necessitava reprimir com

⁴² FRAGOSO, Heleno Cláudio. *A Nova Lei de Segurança Nacional*. Revista de Direito Penal de Criminologia, nº 35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun, 1983, p. 67.

mais vigor “perturbações populares” e o legislativo providenciava a elaboração legal dessa estratégia punitiva.

Já no período seguinte, pós-redemocratização, as estratégias preventivas passaram a se destacar nas ações da polícia militar, órgão representativo do Poder Executivo na atribuição constitucional de manutenção da ordem pública, necessitando, por conseguinte, de regulamentação legal por parte do legislativo. No entanto, observa-se impregnado no Congresso Nacional o velho paradigma do controle social, a insipiente visão da tipificação penal como solução a perturbações sociais.

Nesse sentido, têm-se relevantes considerações a se notar com o advento da recente Lei nº 13.260/16 e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.

3.3 Lei antiterrorismo nº 13.260, de 16 de março de 2016

O processo de elaboração da Lei Antiterrorismo nº 13.260/16 foi carregado de intensos debates. A crescente onda de ataques terroristas em todo o mundo instituiu um tenso estado de alerta nos governantes e serviu para potencializar o velho paradigma do recrudescimento penal. A necessidade de uma resposta rápida e, em tese, suficientemente satisfatória arvorou-se a partir de 2013, quando a este sentimento globalizado de medo, somaram-se as manifestações públicas de São Paulo, que se alastraram pelo país e causaram um clima de terror.

Esse contexto teve início no plano internacional. Entre a década de 90 e o fatídico 11 de setembro de 2001, o mundo experimentou um número reduzido de ataques terroristas, em torno de 2.000 (dois mil) por ano. Contudo, após a invasão do Iraque pelos norte-americanos, iniciou-se uma escalada de atos terroristas, alcançando o número de 16.000 (dezesesseis mil) registros no ano de 2015.⁴³

⁴³ VASCONCELLOS, Fábio. *Ataques terroristas no mundo desde 1970*. Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

Em 24 de setembro de 2014, o Conselho de Segurança da ONU aprovou, por unanimidade, uma resolução antiterror, na qual determina que todos os Estados membros enrijecessem suas leis internas, adotando medidas duras contra atos de terrorismo⁴⁴. A pressão sobre o Brasil, país que sediaria grandes eventos internacionais como Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, provocou celeridade na propositura e trâmite da Lei Antiterror.

Surgiu o Projeto de Lei (PL) nº 2016/2015, de autoria do Poder Executivo, apresentado em regime de urgência à Câmara dos Deputados aos 18 de junho de 2015, sendo aprovado em 13 de agosto e encaminhado ao Senado Federal aos 19 do mesmo mês.

Em 28 de outubro de 2015, sob a relatoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), o Senado Federal aprovou substitutivo ao PL da Câmara, cujas principais alterações consistiram no acréscimo da motivação de “extremismo político” ao tipo penal de terrorismo e na supressão da excludente de ilicitude relativa a movimentos sociais, sindicais, entre outros.

A maior expressão de estratégia punitiva no controle social estava lançada, autorizando o Estado Penal a classificar as manifestações populares como atos de terrorismo, o que representava sério risco ao direito fundamental de reunião pública e liberdade de pensamento.

Todavia, o PL com a nova redação dada pelo Senado Federal retornou à Câmara, onde foi apreciado aos 24 de fevereiro de 2016 e rejeitado. Em votação simbólica, prevaleceu o texto anteriormente aprovado na Câmara, no qual não se trata de “extremismo político” e se busca afastar o enquadramento de manifestações populares da tipificação do crime de terrorismo.

O texto aprovado resultou na promulgação, após alguns vetos presidenciais, na Lei nº 13.260. Quanto aos atos de terrorismo, assim foi redigido:

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II – (VETADO);

III - (VETADO);

⁴⁴ AGUIAR, Ione. *Conselho de Segurança da ONU aprova resolução que enrijece leis antiterror*. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/2014/09/24/conselho-de-seguranca-nova-resolucao_n_5878920.html>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa;

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

As dificuldades legislativas para tratamento do tema são evidentes. O fenômeno terrorista é complexo em sua forma de conceituação e enfrentamento jurídico. Os termos vagos e imprecisos levam ao risco de, em nome da luta contra o terror, restringir ou extinguir direitos fundamentais, como o de reunião e manifestação.

Apesar da excludente de ilicitude contida no §2º, a lei não os isenta de sofrerem interpretações negativas pelos operadores jurídicos (delegados, promotores e juízes) no processo de subsunção do caso à norma, os quais poderão, subjetivamente, estabelecer o que é e o que não é considerado movimento social; quais atos possuem “propósitos sociais ou reivindicatórios” (art. 2º, § 2º); que práticas provocam “terror social ou generalizado” (art. 2º, caput) e perturbam a “paz pública” (art. 2º, caput).

Com efeito, a dificuldade de tipificar a conduta terrorista é reconhecida internacionalmente, sendo concreto o risco de se recair na criminalização do protesto, aumentar indiscriminadamente as penas e relativizar as garantias do processo penal:

*Essa frente de combate permite aos governos, no limite e conforme suas necessidades de governabilidade, caracterizar quaisquer manifestações de descontentamento social como ‘atos terroristas’ e os movimentos sociais que os promovem como ‘grupos terroristas’.*⁴⁵

3.4 Projetos de lei atinentes à disciplinarização das manifestações públicas

⁴⁵ SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *11 de setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado*. Revista de Sociologia e Política. v. 23, n. 53, p. 12, mar. 2015.

Na esteira do que vem sendo apresentado neste capítulo, cumpre ressaltar os diversos projetos de lei que se encontram em tramitação no Congresso nacional, os quais servem para reforçar não só posicionamento do legislativo, enfático quanto à manutenção do velho paradigma de controle social, mas também a necessidade de se reduzir esse distanciamento entre legislativo e executivo no mister de manutenção da ordem pública, por meio de nova postura legislativa.

Antes do fatídico junho de 2013, já havia projetos de lei em trâmite na Câmara dos Deputados, que tratavam de determinados aspectos relacionados às manifestações públicas. Dentre eles, destaca-se o PL 6268/2009⁴⁶, de autoria do Deputado Maurício Quintella Lessa (PR/AL), o qual acrescenta o art. 312-A ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, para tipificar o crime de obstrução indevida de via pública, cominando pena de detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa.

Notadamente, a proposta suscitou posições divergentes, as qu. Os opositores reconheciam que ato de obstruir a via pública trazia prejuízos à coletividade, porém não a ponto de suscitar a reprimenda penal. O artigo 246 do CTB já prevê sanção administrativa à conduta em tela, o que representa a punição adequada, haja vista, em razão do princípio da mínima intervenção do direito penal, ser a disciplinarização criminal excessivamente gravosa, além de tolher a liberdade de reunião e manifestação de pensamento, direitos fundamentais previstos no art. 5º, XVI e IV, CF 1988.

De outro lado, os parlamentares favoráveis à tipificação penal trouxeram argumentos contundentes a evidenciar a gravidade e capacidade lesiva que as ocupações indevidas de via traziam para o país. Primeiramente, ressalta-se o impacto econômico. Segundo o parecer do Deputado Marcos Rogério (PDT/RO), no Brasil são anualmente transportados mais de 500 mil toneladas de carga a cada quilômetro e mais de 60% do transporte é realizado por meio das rodovias. No entanto, no primeiro semestre de 2015, o bloqueio de 30 vias interestaduais, devido à greve dos rodoviários, gerou prejuízos na ordem de R\$ 21 milhões por dia para as empresas de logística. Só no setor de produção de aves e suínos, o prejuízo ficou na casa dos R\$ 700 milhões durante todo o período de manifestação. Além disso, conforme ampla

⁴⁶ BRASIL. Projeto de Lei N. 6.268, de 2009 (da Câmara dos Deputados). Acrescenta o art. 312-A à Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, a fim de tipificar o crime de obstrução indevida de via pública.

divulgação pela imprensa, alguns estados sofreram desabastecimento de produtos e medicamentos essenciais. Ao final desse processo, o resultado para o País foi o prejuízo para a livre iniciativa, aumento dos custos repassados ao consumidor final e elevação da taxa de desemprego.

No que tange ao aspecto constitucional, salientou o Deputado Capitão Augusto (PR/SP) que é inevitável, no constitucionalismo contemporâneo, a colisão de normas fundamentais. Nesse diapasão, não é admissível o exercício absoluto do direito de manifestação em detrimento de outro, o de livre locomoção. Há, portanto, estabelecer uma regulamentação do direito de manifestação que, não o impedindo, restrinja-o diante do sopesamento de direitos fundamentais que dizem respeito à coletividade. Por meio do princípio da proporcionalidade, a medida de criminalização da obstrução de vias públicas se mostra apta a tal desiderato, uma vez que apenas impede que manifestações públicas ocorram nas vias públicas, sendo, por conseguinte, permitidas em outros espaços.

Nesse embate de posicionamentos, razão parcial assiste aos parlamentares favoráveis à tipificação penal. Todavia, ao refletir à luz das três sub-regras da proporcionalidade, trazidas no capítulo anterior, percebe-se que *necessidade e proporcionalidade em sentido estrito* provocam uma mudança relevante na solução apresentada pelo projeto.

Há outra medida que implique menor limitação ao direito de manifestação e que permite alcançar o objetivo de limitá-lo e proteger o direito de locomoção, qual seja a criminalização da obstrução total da via pública, permitindo-se o bloqueio parcial. Da maneira como está elaborado o PL, não há ponderação de normas constitucionais, nem balanceamento ou limitação recíproca, pois se permite a livre locomoção, plena e sem embaraços, em detrimento do impedimento total de ocupação da via pública.

Ora, em se tratando de *proporcionalidade em sentido estrito*, manifestar-se mediante ocupação de via pública é a forma mais eficaz para se alcançar a atenção dos governantes para as demandas reivindicatórias. A permissão de ocupação parcial confere não só a devida importância ao movimento democrático, mas também permite a locomoção dos demais cidadãos, porém com menor fluidez.

A partir de 2013, a sensação de insegurança e desordem, provocada pela intensa onda de manifestações, passeatas e movimentos sociais, atemorizou o Congresso Nacional e

culminou em uma onda de projetos de lei, cujos conteúdos eram repetitivos e traziam uma reflexão razoável do tema.

Nesse sentido, surgem os PL's nº 5964/2013, 6198/2013 e 6461/2013. Os três projetos tratam da proibição do uso de máscaras e outros objetos que visam impedir a identificação em manifestações. O primeiro, de autoria do Deputado Rogério Peninha de Mendonça (PMDB/SC), traz, em três artigos, uma tentativa de regulamentação do uso de máscaras em local público, estabelecendo sua proibição, salvo em eventos festivos ou folclóricos. Além disso, regulamenta a abordagem policial a indivíduos que estejam portando estes objetos, bem como seu desapossamento. Entretanto, não prevê sanção alguma. Quanto aos dois outros PL's, ambos classificam o uso de máscaras e similares como contravenção penal, diferindo apenas na pena cominada, detenção de um a seis meses ou multa, e prisão simples de quinze dias a seis meses e multa, respectivamente.

Ainda no ano de 2013, merece destaque o projeto de lei nº 6532/2013, de autoria do Deputado Eliene Lima (PSD/MT), que vai além da proposta dos projetos antecessores, não apenas vedando o uso de máscaras, mas apontando a regulamentação constitucional do direito às reuniões públicas:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o exercício do direito à realização de reuniões públicas.

Art. 2º O direito à realização de reuniões públicas para manifestação de pensamento será exercido de acordo com o seguinte:

§ 1º É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

§ 2º É proibido o uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto com o propósito de impedir a identificação.

Art. 3º O direito à reunião pública para manifestação de pensamento pressupõe que os participantes:

I – ajam pacificamente;

II – não portem ou usem quaisquer armas;

III – se reúnam em local aberto quando a quantidade de pessoas for superior a mil manifestantes;

IV – não usem máscaras, pinturas ou de quaisquer peças que cubram o rosto ou dificultem sua identificação.

§ 1º Os responsáveis pela convocação da manifestação devem avisar previamente à autoridade competente.

§ 2º Incluem-se entre as armas mencionadas no inciso II do *caput* as de fogo, brancas, pedras, bastões, tacos e similares.

§ 3º A vedação de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo não se aplica às manifestações culturais estabelecidas nos calendários oficiais dos entes federados.

§ 4º Para os efeitos do previsto no inciso V do *caput*, considera-se comunicada a autoridade competente quando a convocação para a manifestação de pensamento ocorrer através da rede mundial de computadores e com antecedência igual ou superior a quarenta e oito horas.

Art. 4º Os órgãos de segurança pública somente 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 competente;

II – das pessoas;

III – do patrimônio público;

IV – do patrimônio privado.

Art. 5º A autoridade policial poderá determinar que a máscara, pintura ou qualquer cobertura do rosto que impeça a identificação seja retirada.

Parágrafo único. A desobediência ao previsto no caput caracteriza o previsto no art. 330 do Decreto-lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.⁴⁷

Cumprе ressaltar a ausência de tipificação de crime ou contravenção penal ao descumprimento das regras estabelecidas no PL nº 6532/2013. Porém, quatro projetos de lei foram a ele apensados, 7188/2014; 3943/2015; 876/2015e 4657/2016, suprimindo, os dois primeiros, esta lacuna punitiva.⁴⁸

O PL 7188/2014, de autoria do Deputado Junji Abe (PSD/SP), apenas institui alguns tipos penais relativos a manifestações, porém com extrema imprecisão:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regulamentação das manifestações e protestos populares no país, com a punição de quem cometer atos de violência ou vandalismo.

Art. 2º É garantido o direito a realização de manifestações, protestos e atos em locais públicos, desde que seja mantida a ordem, sem uso de violência ou atos de vandalismo.

Art. 3º Fica proibido o porte de armas ou outros instrumentos que possam causar danos a outrem, bem como, o uso de qualquer artefato explosivo, inclusive, sinalizadores pelos manifestantes.

Pena – reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

Parágrafo único. Aplica-se, no que couber, as penalidades da Lei nº. 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

Art. 4º Fica impedido o uso de qualquer outra forma de ocultação da identidade pelos manifestantes.

Pena – detenção, de um a três anos.

Art. 5º A realização de manifestações, protestos ou atos em locais públicos devem ser comunicadas previamente a autoridade policial e de trânsito, em um prazo

⁴⁷ BRASIL. Projeto de Lei N. 6.532, de 2013 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre o Exercício do Direito à Realização de Reuniões Públicas.

⁴⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ficha de tramitação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595805>>. Acesso em 21 de agosto de 2016.

mínimo de 48 horas; a fim de evitar o conflito com outras reuniões previamente agendadas.

Pena – detenção, de um a três anos.⁴⁹

O art. 3º pune com reclusão de dois a quatro anos portar instrumentos que possam causar danos a outrem. Dura crítica deve ser feita, pois se trata de elemento normativo vago e que provoca insegurança jurídica. Outro ponto importante do projeto é a criminalização da falta de aviso prévio de 48 horas, o que demonstra excesso rigorismo da norma, tendo em vista que as manifestações, legítimas e pacíficas, podem surgir espontaneamente.

Já o PL 3943/2015, de autoria do Deputado William Woo (PP/SP), representa tremendo retrocesso ao insistir na estratégia punitiva, porém com o feito de elaborar um tipo mais impreciso que os supracitados:

Art. 1.º. Esta lei acrescenta ao Decreto Lei 2.848/1940, que institui o Código Penal, o Art. 262 – A, tipificando crime de obstrução do direito de ir e vir, criminalizando conduta praticada por sujeito que, em razão da participação em mobilização social realizada sem prévia comunicação das autoridades locais, viole direito de ir e vir, prejudique terceiros, impedindo-lhes o trânsito pelas vias públicas (passeios, ruas, avenidas, alamedas, praças, estradas e qualquer outra via de acesso).

Art. 2.º. – Ao Artigo 262 do Código Penal, será acrescido o seguinte título:

Atentado contra a segurança de outro meio de transporte

“e obstrução do direito de ir e vir”

Art. 262 - Expor a perigo outro meio de transporte público, impedir-lhe ou dificultar-lhe o funcionamento:

Pena - detenção, de um a dois anos.

§ 1º - Se do fato resulta desastre, a pena é de reclusão, de dois a cinco anos.

§ 2º - No caso de culpa, se ocorre desastre:

Pena - detenção, de três meses a um ano.

Art. 262/A – Obstruir circulação de pessoas e animais em razão de participação em manifestação realizada sem comunicação previa às autoridades locais:

Pena- detenção de um a dois anos e multa

Forma qualificada

Art. 263 - Se de qualquer dos crimes previstos nos arts. 260 a 262, no caso de desastre ou sinistro, resulta lesão corporal ou morte, aplica-se o disposto no art. 258.⁵⁰

⁴⁹ BRASIL. Projeto de Lei N. 7.188, de 2014 (da Câmara dos Deputados). Dispõe a regulamentação das manifestações e protestos populares, com a punição de quem usar de violência ou cometer atos de vandalismo.

⁵⁰ BRASIL. Projeto de Lei N. 3.943, de 2015 (da Câmara dos Deputados). Acrescenta ao art. 262, do DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940, que institui o Código Penal, tipificação de conduta de sujeito que obstrui direito de ir e vir de pessoas, animais e veículos por via pública, em razão de participação em manifestações sociais realizadas sem prévia comunicação às autoridades locais, vindo a prejudicar terceiros, impedindo-lhes o trânsito pelas vias públicas (passeios, ruas, avenidas, alamedas, praças, estradas e qualquer outra via de acesso) , violando direito de ir e vir.

Recentemente, dois projetos de lei, PL 4657/2016 e PL 5065/2016, entraram em cena e novamente evidenciaram uma característica recorrente do processo legislativo atinente às reuniões públicas, a dicotomia entre a normatização branda e a excessivamente punitiva, ambas sem a devida compreensão do tema.

O PL 4657/2016, de autoria do Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS), não traz nenhuma tipificação penal, apenas a regulamentação dos incisos IV, XVI, XVII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, determinando o conteúdo do aviso prévio para manifestações⁵¹.

Em plano diametralmente oposto, o PL 5065/2016, de autoria do Deputado Delegado Edson Moreira (PR/MG), reforça o caráter puramente sancionador da norma e vai além, atingindo o ápice. O texto retoma o debate travado durante a tramitação do PL que ensejou a Lei Antiterrorismo nº 13.260/16:

Art. 1º O artigo 2º, *caput*, da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, ou por motivação ideológica, política, social e criminal, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública, a incolumidade pública e a liberdade individual, ou para coagir autoridades, concessionários e permissionários do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo. (NR)

Art. 2º O artigo 2º, § 1º, inciso IV, da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º

§1º

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de estradas, rodovias, hidrovias e ferrovias, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, barragens, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, penitenciárias, policiais e de guardas municipais, instalações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, instalações dos Tribunais de Contas, do Fisco, do Ministério Público e da Defensoria Pública, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; (NR).

Art. 3º Acresce o inciso VI, ao § 1º, do artigo 2º, da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, com a seguinte redação:

Art. 2º

§1º

VI – atentar, mediante violência, grave ameaça à pessoa e privação de liberdade, inclusive de terceiros, contra a livre atuação dos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Fisco, do Ministério Público e da Defensoria Pública;

⁵¹ BRASIL. Projeto de Lei N. 4.657, de 2016 (da Câmara dos Deputados). Disciplina os incisos IV, XVI, XVII do art. 5º da Constituição Federal, determinando o conteúdo do aviso prévio para manifestações.

Art. 4º Acresce o inciso VII, ao § 1º, do artigo 2º, da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, com a seguinte redação:

Art. 2º

§ 1º

VII – atentar, mediante grave ameaça à pessoa ou violência, inclusive por ações armadas ou com expregio de artefato explosivo ou incendiário, contra a vida, a integridade física e a liberdade de integrantes de forças militares, penitenciárias, policiais, de guardas municipais, e dos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Fisco, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Receitas;

Art. 5º Acresce o inciso VIII, ao § 1º, do artigo 2º, da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, com a seguinte redação:

Art. 2º

§ 1º

VIII – atentar, com emprego de arma de fogo, artefato explosivo ou incendiário, contra instalações militares, policiais, penitenciárias e de guardas municipais, instalações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, do Fisco e da Defensoria Pública.

Art. 6º Fica revogado o § 2º, do artigo 2º, da Lei 13.260, de 16 de março de 2016.⁵²

Importa salientar que a justificativa adotada pelo parlamentar assenta-se na ideia de que a Lei Antiterrorismo foi promulgada a serviço de interesses escusos e ideológicos a fim de proteger movimentos sociais, blindando-os da reprimenda penal.

Em análise da atividade legislativa, focada na busca de soluções às manifestações públicas, fica clara a predominância da estratégia punitiva como meio adequado ao controle social. A intensidade destes atos a partir de 2013, provocou uma resposta carente de discussão e compreensão do tema, pois aparentemente, à sensação de insegurança, soa revestido de confiabilidade a postura dura e firme do direito penal. Entretanto, sabe-se que a solução não advém da mão unicamente repressora do Estado, pois, caso o fosse, desde a severa lei nº 1802/53 haveria de se viver em plena paz social.

⁵² BRASIL. Projeto de Lei N. 5.065, de 2016 (da Câmara dos Deputados). Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu *caput* e ao seu § 1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º.

4. UMA NOVA POSTURA LEGIFERANTE: O MODELO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

4.1 A teoria do discurso na validade da construção da norma jurídica

O conjunto legal, formado pelas leis vigentes e projetos de lei em tramitação, apresentado no capítulo anterior ilustra, sem dúvidas, que a atual postura legislativa retrocede à visão foucaultiana de sociedade disciplinar, onde impera o agir impositivo do Estado na determinação dos itinerários políticos e sociais, tendo em vista a proteção da coletividade.

Essa ênfase da liberdade negativa trouxe, por meio do estado Liberal, uma série de consequências problemáticas à efetivação dos direitos humanos e à afirmação da dignidade da pessoa humana, principalmente pela excessiva afirmação da soberania do Estado. À necessidade de limitação desse poder de império, afirma BRANCO:

É o princípio da dignidade humana que demanda fórmulas de limitação do poder, prevenindo o arbítrio e a injustiça. Nessa medida, há de se convir em que “os direitos fundamentais, ao menos de forma geral, podem ser considerados concretizações das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana.”⁵³

Nesse diapasão, o Estado Democrático de Direito trouxe elementos da autonomia pública, onde a ação, antes renegada ao espaço privado, passa a ser positiva, significando a coautoria dos súditos na realização da foucaultiana sociedade de controle.

No que tange à relação entre autonomia pública e privada, o jus filósofo alemão Jürgen HABERMAS estabelece fundamental ligação entre soberania popular e direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito, cuja compreensão da complementariedade das autonomias cria a condição ideal para decisões efetivamente democráticas e protetiva de direitos fundamentais:

A outro giro, a teoria política fornece uma dupla resposta para a questão de legitimação, que, segundo Habermas, consiste na soberania popular e direitos humanos. Ou seja, “O princípio da soberania popular fixa um procedimento que fundamenta a expectativa de resultados legítimos com base nas suas qualidades

⁵³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 175.

democráticas”, sendo esse princípio expresso na fomentação dos direitos à comunicação e à participação que garantam a autonomia pública do cidadão.⁵⁴

HABERMAS propõe, em seu modelo procedimental de democracia, uma espécie de harmonia entre os modelos liberal e republicano. No Liberalismo, os cidadãos são determinados pelos seus direitos negativos perante o Estado, gozando de proteção estatal e buscando a realização de seus interesses dentro dos limites da lei. No modelo republicano, tem-se nos direitos políticos a ação positiva de coparticipantes da construção de uma identidade ético-política comum.

Através deste equilíbrio proposto entre autonomia pública e privada, pode-se obter a resposta satisfatória para a tensão entre facticidade e a validade do Direito, a qual se funda no aspecto duplo da norma, pois ao mesmo tempo em que vai de encontro aos cidadãos, exigindo deles sua fiel observância e obediência, é o instrumento que os protege e garante sua liberdade:

As liberdades de ação individuais do sujeito privado e a autonomia pública no cidadão ligado ao Estado possibilitam-se reciprocamente. É a serviço dessa convicção que se põe a ideia de que as pessoas do direito só podem ser autônomas na medida em que lhes seja permitido, no exercício de seus direitos civis, compreender-se como autores dos direitos aos quais devem prestar obediência, e justamente deles.” (HABERMAS *apud* BOTELHO, 2010, p. 139)

Nesta leitura proposta pela Teoria do Discurso, à harmonia entre autonomia privada e pública, estabelece-se um vínculo entre soberania popular e direitos humanos. Neste íterim, a norma jurídica se legitima não só através da participação popular no processo legiferante, mas também, e principalmente, pela igualdade do discurso, isto é, igualdade conferida aos participantes do discurso, sejam eles governantes, governados, maiorias e minorias. Não sem razão, afirma, o autor, que *o Estado de direito não é possível sem democracia participativa*. (BOTELHO, 2010, p. 139).

Destarte, as manifestações públicas se constituem em imprescindível instrumento de democracia participativa na definição de políticas públicas e elaboração de normas jurídicas. Através deste legítimo canal de comunicação, a voz dos cidadãos podem ser compreendidas em igualdade de discurso na construção dos itinerários sociais:

⁵⁴ BOTELHO, Marcos César. *A legitimidade da jurisdição constitucional no pensamento de Jürgen Habermas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 124.

À guisa de conclusão, podemos afirmar que a compreensão procedimentalista apresentada por Habermas tem o desiderato de mostrar que os pressupostos comunicativos, bem como as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade, constituem-se na única fonte de legitimação, ou seja, a Teoria Discursiva da Democracia proposta por Habermas fundamenta-se na ideia de que o êxito da uma política deliberativa é dependente da institucionalização jurídico-constitucional dos procedimentos, bem como das condições de comunicação correspondentes, razão por que a sua conceituação de democracia é procedimental. (BOTELHO, 2010, p. 138)

Faz-se necessária a procedimentalização legal deste mecanismo de democracia participativa. Tendo em vista a importância do direito fundamental à manifestação constitucional⁵⁵, há estabelecer a propositura de uma nova lei que signifique a mudança paradigmática do controle social, deixando de lado o viés exclusivamente punitivo e adotando o posicionamento inclusivo e participativo.

4.2 A propositura da Lei das Manifestações Públicas

Diante do fracasso das estratégias puramente punitivas e da mudança da sociedade disciplinar para a sociedade de controle, insere-se a Teoria do Discurso de HABERMAS (1997) como solução à regulamentação legal do direito fundamental à manifestação pública.

O objetivo posto neste trabalho não consiste em apresentar um anteprojeto pronto e acabado, mas sim lançar luz sobre elementos normativos imprescindíveis, ausentes no cenário atual do ordenamento jurídico, à efetivação deste direito constitucional.

A natureza jurídica desta Lei Geral das Manifestações deverá ser civil e penal. De aspecto amplo, será dividida em parte geral e parte especial. Naquela abordará aspectos conceituais e programáticos, enquanto nesta as medidas administrativas aptas a sancionar cidadãos manifestantes e autoridades públicas, e, nos casos de condutas de maior gravidade, tipos penais. Seguem, portanto, diretrizes fundamentais para elaboração da norma vindoura:

⁵⁵ Entenda-se, por manifestação constitucional, a manifestação pública que se enquadre nos requisitos constitucionais do art.5º, inciso XVI, a saber, pacífica, sem armas, em local aberto ao público, que não frustre outra manifestação anteriormente convocada e previamente avisada à autoridade competente.

- a) Quanto à regulamentação dos requisitos constitucionais do art. 5º, inciso XVI:
- a.1) A manifestação deverá ser pacífica. Se caracterizada por ações violentas, a manifestação deverá ser reprimida pela polícia militar, como medida administrativa, e criminalizados os atos violentos em tipo penal específico;
 - a.2) A reunião pública deverá acontecer em locais públicos e sem armas. O porte de arma de fogo em manifestações públicas deverá ser uma qualificadora da lei 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento), o de arma branca, tipo penal e objetos que possam ser utilizados para ações violentas, desapossados pela polícia militar;
 - a.3) Para que não seja frustrada manifestação anteriormente prevista, deverá o Poder Público manter em sítio eletrônico um banco de dados com dia, horário e local das reuniões públicas previstas;
 - a.4) Tendo em vista que o aviso prévio à autoridade competente é exigência constitucional, e considerando a complexidade e logística para acionamento e operacionalização do aparato estatal a fim de se garantir condições mínimas de segurança, há estabelecer o aviso prévio de no mínimo 48 horas de antecedência, com todas as informações acerca da manifestação.
- b) Quanto à regulamentação da igualdade do discurso numa democracia deliberativa:
- b.1) Toda manifestação deverá ser identificada por um líder ou grupo representativo;
 - b.2) O poder público se fará presente nas manifestações por meio da autoridade, ou representante legal, do órgão ou ente administrativo demandado;
 - b.3) O poder público demandado se reunirá com o líder ou grupo representativo a fim de receber suas reivindicações e, em conjunto, deliberarão acerca da viabilidade ou não do atendimento, bem como estudarão soluções alternativas.
- c) Quanto ao emprego das forças de intervenção pública:
- c.1) Os agentes públicos deverão cumprir os preceitos estabelecidos pelos ordenamentos jurídicos internacionais, ratificados pelo Brasil como país signatário, a saber, o PBUFAF (Princípios Básicos do Uso da Força e Arma de Fogo) e CCEAL (Código de Conduta do Encarregados de Aplicação da Lei);

- c.2) A utilização de munição de impacto controlado e outros instrumentos de menor potencial ofensivo deverá obedecer o emprego tático e técnico estabelecido pela Polícia Militar, bem como às especificações técnicas do fabricante dos equipamentos;
- c.3) Todo uso da força policial deverá observar os princípios da necessidade, legalidade, moderação e proporcionalidade, este último onde a força policial aplicada deverá sempre ser moderada e compatível com a gravidade da ameaça, evitando-se excessos.
- c.4) No escalonamento do emprego das alternativas táticas, deve-se prioritariamente recorrer à negociação e verbalização para dissuasão de comportamento desvirtuante dos manifestantes. Em se esgotando a negociação, caberá à Polícia Militar a dispersão do movimento por meio da prioridade no emprego seletivo dos meios, a saber, vias de fuga; demonstração de força; ordem de dispersão; recolhimento de provas; emprego de agentes químicos com munição de impacto controlado; carga de cassetete e, em casos extremos que envolvam ameaça letal, uso da arma de fogo.
- d) Quanto à ocupação dos espaços públicos:
- d.1) Tendo em vista a importância e atenção obtidas pelas manifestações com a ocupação de vias públicas, será permitida sua ocupação, porém apenas de forma parcial, sendo a ocupação total vedada. O descumprimento da regra implicará na medida administrativa restritiva, aplicada pela Polícia Militar;
- d.2) A invasão de prédios públicos será proibida. Se cometida com uso de violência ou grave ameaça, ou atos de depredação, será tipificada como crime;
- d.3) Em razão de nível de segurança institucional, ou por ser patrimônio tombado, ou outro motivo de relevância justificada, a autoridade competente estabelecerá um perímetro de segurança que não poderá ser transposto;
- e) Quanto à responsabilização das autoridades públicas:
- e.1) O descumprimento dos deveres estabelecidos às autoridades públicas na consecução dos direitos dos manifestantes ensejará crime de responsabilidade.

As diretrizes propostas são fruto de uma análise detida do ordenamento jurídico atual, dos projetos de lei em tramitação, suas falhas e êxitos dentro de um contexto de democracia deliberativa e afirmação da dignidade da pessoa humana como canal concretizador dos direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

Este trabalho, partindo da constatação da expansão das manifestações públicas por todo o país, a partir de junho de 2013, provocadas pelo inconformismo pelas políticas públicas em prol de grandes eventos esportivos, Copa do Mundo de futebol, em detrimento de necessidades básicas da população, procurou compreender o paradigma do controle social que vem historicamente norteando a formulação da norma jurídica disciplinadora desses movimentos, bem como verificar sua validade no contexto de afirmação dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

O agito das ruas promoveu um sentimento de terror, devido à intensidade das ações e do grau de violência e depredação empregados. A desordem pública se alastrou pelo país e evidenciou a necessidade de atuação eficaz dos órgãos policiais, com o objetivo de restabelecimento e manutenção da ordem pública, e do Poder Legislativo, na elaboração de projetos de lei que disciplinassem o exercício do direito de reunião pública.

Se, por um lado, os fatos reforçaram a necessidade de limitação do exercício desse direito fundamental, por outro, trouxeram luz à imprescindibilidade de limitação do poder estatal no controle social. Para este desiderato, importou identificar a passagem da sociedade de controle, típica do Estado Social, com predomínio da autonomia privada e da soberania de decisão do Estado, para a sociedade de controle, onde os cidadãos se tornam sujeitos ativos dos itinerários políticos estabelecidos à coletividade.

Nesse diapasão, o fracasso das estratégias de controle social exclusivamente punitivas demanda o enfoque para estratégias prioritariamente preventivas, alicerçadas na redistribuição de responsabilidade da segurança pública e maior participação dos cidadãos no processo deliberativo de definição de políticas públicas e construção de normas jurídicas.

No que tange à ação preventiva, aos órgãos policiais cabe a ação pautada no diálogo e negociação com os representantes das manifestações e, em caso de repressão necessária, que sejam adotados meios moderados, necessários e proporcionais da força a fim de se limitar o direito fundamental o menos possível. Já na seara legiferante, cabe a regulamentação do agir ético e proporcional das forças de intervenção pública, bem como a normatização legal do poder deliberativo e igualdade no discurso por parte dos manifestantes.

Apesar de constatado, através da análise da experiência da Polícia Militar do Distrito Federal na gestão de multidões, que as agências policiais têm norteado seus procedimentos pela regra da proporcionalidade, esse posicionamento carece de regulamentação pelo Poder Legislativo, o qual é deficitário da compreensão da mudança paradigmática do controle social. Como solução a este dilema, restou comprovado a necessidade de elaboração de uma lei federal que não só regulamente a doutrina de gestão de reuniões públicas adotada pela Polícia Militar, mas também promova a mudança de percepção das manifestações como instrumento inclusivo e necessário à consolidação dos direitos fundamentais e de uma democracia deliberativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ione. **Conselho de Segurança da ONU aprova resolução que enrijece leis antiterror.** Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/2014/09/24/conselho-de-seguranca-nova-resolucao_n_5878920.html>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 16 de junho de 2016.

BODART, Cristiano das Neves. **O que é Accountability.** Blog Café com Sociologia. 2015. Disponível em: <<http://www.cafecomsociologia.com/2015/10/o-que-e-accountability.html>>. Acesso em 11 de junho de 2016.

BOTELHO, Marcos César. **A legitimidade da jurisdição constitucional no pensamento de Jürgen Habermas.** São Paulo: Saraiva, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.* Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 15 junho de 2016

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil.* Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 15 de junho de 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.* Promulgada em 15 de março de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 15 de junho de 2016

_____. *Constituição Federal de 1988.* Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 de junho de 2016.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2016.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2016.

_____. Lei nº 1.802, de 05 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1802.htm>. Acesso em 16 de agosto de 2016.

_____. Lei de segurança nacional (LSN) nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso 18 de agosto de 2016.

_____. Lei antiterrorismo nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em 21 de agosto de 2016.

_____. Projeto de Lei N. 3.943, de 2015 (da Câmara dos Deputados). Acrescenta ao art. 262, do DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940, que institui o Código Penal, tipificação de conduta de sujeito que obstrui direito de ir e vir de pessoas, animais e veículos por via pública, em razão de participação em manifestações sociais realizadas sem prévia comunicação às autoridades locais, vindo a prejudicar terceiros, impedindo-lhes o trânsito pelas vias públicas (passeios, ruas, avenidas, alamedas, praças, estradas e qualquer outra via de acesso) , violando direito de ir e vir.

_____. Projeto de Lei N. 4.657, de 2016 (da Câmara dos Deputados). Disciplina os incisos IV, XVI, XVII do art. 5º da Constituição Federal, determinando o conteúdo do aviso prévio para manifestações.

_____. Projeto de Lei N. 5.065, de 2016 (da Câmara dos Deputados). Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu *caput* e ao seu § 1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º.

_____. Projeto de Lei N. 6.268, de 2009 (da Câmara dos Deputados). Acrescenta o art. 312-A à Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, a fim de tipificar o crime de obstrução indevida de via pública.

_____. Projeto de Lei N. 6.532, de 2013 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre o Exercício do Direito à Realização de Reuniões Públicas.

_____. Projeto de Lei N. 7.188, de 2014 (da Câmara dos Deputados). Dispõe a regulamentação das manifestações e protestos populares, com a punição de quem usar de violência ou cometer atos de vandalismo.

_____. Supremo Tribunal Federal, HC 96.212/RJ, 1ª Turma, Relator Ministro Ayres Britto, Julgamento em 16/06/2010, Publicação no DJE em 05/08/2010.

_____. Supremo Tribunal Federal, HC 76.060-4/SC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Julgamento em 31/03/1998, Publicação no DJ em 15/05/1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ficha de tramitação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595805>>. Acesso em 21 de agosto de 2016.

DIAS, Caio Gracco Pinheiro. **Direito e Ordem Social**. Integração (USJT), v. XIV, out/nov/dez. 2009.

ESPÍNOLA, Thaísa Ferreira Amaral Gomes; XAVIER, Camila Costa; XAVIER, Gabriela Costa. O Direito de Manifestação no Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14230>. Acesso em 14 de junho de 2016.

FERREIRA, Danillo. **CCEAL, você conhece?** Disponível em: <<http://abordagempolicial.com/2010/07/cceal-voce-conhece/>>. Acesso em 19 de agosto de 2016.

_____. **PBUFAF, você conhece?** Disponível em: <<http://abordagempolicial.com/2010/08/pbufaf-voce-conhece/>>. Acesso em 19 de agosto de 2016.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **A Nova de Lei de Segurança Nacional**. Revista de Direito Penal de Criminologia, nº 35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volumes 1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JUNIOR, Valdir Ferreira de Oliveira. **O Estado Constitucional Solidarista: Estratégias para sua Efetivação**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (organizadores). **TRATADO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 94-175.

LAZZARINI, Álvaro. **Defesa do Estado**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (organizadores). **TRATADO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1476-1528.

_____. **Limites do Poder de Polícia**. Revista de Direito administrativo, Rio de Janeiro, 198: p. 69-83, out/dez. 1994.

LOCHE, Adriana Alves. **Segurança e Controle Social: uma análise do policiamento comunitário**. 2012. 191 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofias, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

LOPES JR, Aury. **Direito Processual Penal**. 9ª edição rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MANUAL DE OPERAÇÕES DE CHOQUE M-2-PM. Brasília: PMDF, 2014.

MARCELINO, Ueslei. **O ano em que o gigante acordou**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/o-ano-em-que-o-gigante-acordou>>. Acesso em 08 de junho de 2016.

PASSETI, Edson. **SEGURANÇA, CONFIANÇA E TOLERÂNCIA: comandos na sociedade de controle**. São Paulo em perspectiva, 18(1): p. 151-160, 2004.

PRATES, Wladimir Ribeiro. **Governabilidade, governança e accountability**. Disponível em: <<http://www.adminconcursos.com.br/2014/04/governabilidade-governanca-e.html>>. Acesso em 15 de junho de 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **11 de setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado**. In: Revista de Sociologia e Política. v. 23, n. 53, mar. 2015.

SERRETTI, André Pedrolli. Em busca de um conceito funcionalista de ordem pública no processo penal brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9786>. Acesso em 22 de junho de 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. In: Revista dos Tribunais nº 798. 2002.

VASCONCELLOS, Fábio. **Ataques terroristas no mundo desde 1970**. Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em 18 de agosto de 2016.