

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 905.149 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO  
**RECTE.(S)** : DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ISABELLA PICANÇO MACHADO MATEUS VIEIRA E OUTRO(A/S)  
**RECDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : HARIMAN ANTONIO DIAS DE ARAÚJO  
**RECDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**AM. CURIAE.** : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS  
**ADV.(A/S)** : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER  
**ADV.(A/S)** : DÉBORA NACHMANOWICZ DE LIMA  
**AM. CURIAE.** : ARTIGO 19 BRASIL  
**ADV.(A/S)** : CAMILA MARQUES BARROSO  
**AM. CURIAE.** : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**AM. CURIAE.** : CONECTAS DIREITOS HUMANOS  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO  
**ADV.(A/S)** : MARCOS ROBERTO FUCHS  
**ADV.(A/S)** : JOAO PAULO DE GODOY  
**ADV.(A/S)** : HENRIQUE HOLLUNDER APOLINARIO DE SOUZA

**VOTO VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:**

Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado (Doc. 3):

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual regulamentando o direito constitucional à reunião

pública para manifestação de pensamento (Artigos 15, inciso XVI, da Constituição da República, e 23, da Constituição do Estado). Estabelecimento de vedação ao uso de máscara ou qualquer outra forma de ocultar o rosto do cidadão com o propósito de impedir-lhe a identificação. Conceituação de arma para fins do exercício do direito fundamental em apreço. Determinação da autoridade à qual se deve fazer a prévia comunicação da manifestação. Alegação de vícios formais e materiais na norma impugnada. Teses trazidas pelos representantes e pelo amicus curiae que não se sustentam. Inexistência, na legislação em comento, de qualquer ofensa à ordem constitucional vigente. Representações que se julgam improcedentes, declarando, por conseguinte, a constitucionalidade da Lei Estadual nº 6.583/2013.

No Recurso Extraordinário, o DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO DA REPÚBLICA aponta violação ao art. 5º, XIV, da Constituição Federal. Alega, em síntese, que a Lei Estadual nº 6.528/2013, do Estado do Rio de Janeiro, ao regulamentar o direito de reunião pública para manifestação do pensamento, violou a garantia constitucional de reunião pacífica (Doc. 4).

O RE foi inadmitido na origem, sob o fundamento de ausência de violação direta à CF/88 (Doc. 6), e em seguida foi interposto Agravo em que a parte confronta os fundamentos da decisão de inadmissibilidade (Doc. 8).

Remetidos os autos a esta CORTE, foi reconhecida a repercussão geral da matéria (Doc. 165):

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LIBERDADES DE EXPRESSÃO E REUNIÃO. PROIBIÇÃO DE MÁSCARAS EM MANIFESTAÇÕES. SEGURANÇA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL.

1. Constitui questão constitucional saber se lei pode ou não proibir o uso de máscaras em manifestações públicas, à luz das liberdades de reunião e de expressão do pensamento, bem como da vedação do anonimato e do dever de segurança pública.

2. Repercussão geral reconhecida."

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pelo provimento do Recurso Extraordinário nos seguintes termos (Doc. 185):

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 912. LEI QUE PROÍBE O USO DE MÁSCARAS EM MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLÊNCIA E CONDUTAS ILÍCITAS EM ATOS DE PROTESTO. RESTRIÇÃO PROPORCIONAL. MÁSCARAS DE PROTEÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. DOENÇAS INFECTOCONTAGIOSAS. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM FIXAÇÃO DE TESE.

1. Recurso Extraordinário *leading case* do Tema 912 da sistemática da repercussão geral: "Possibilidade de lei proibir o uso de máscaras em manifestações públicas".

2. Proposta de teses de repercussão geral:

I - É inconstitucional a promoção de restrições genéricas ao direito fundamental de reunião.

II - É compatível com o núcleo essencial do direito de reunião a proibição de máscaras e peças que cubram o rosto durante atos de protesto no contexto manifesto da prática de atos de violência e condutas ilícitas, excetuando-se da vedação máscaras de proteção contra doenças infectocontagiosas.

— Parecer pelo provimento do recurso extraordinário com fixação das teses sugerida.”

Foi admitido o ingresso dos *amici curiae* Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Artigo 19 Brasil, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e Conectas Direitos Humanos (Doc. 196).

Colocado em julgamento na Sessão Virtual de 19 a 26 de setembro de 2025, o Ilustre Relator, Min. ROBERTO BARROSO, propõe conhecer e prover o Agravo, para negar provimento ao recurso extraordinário, declarando-se a constitucionalidade da Lei nº 6.528/2013 do Estado do Rio de Janeiro. S. Exa. lançou ainda a seguinte tese de julgamento: “É constitucional lei estadual que veda o uso de máscaras ou de peças que cubram o rosto dos cidadãos em manifestações populares, salvo se a utilização ocorrer por razões culturais ou de saúde pública”.

É o relatório.

Na origem, a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Doc. 21) e o DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO DA REPÚBLICA (Doc. 76) ajuizaram representação de inconstitucionalidade em face da Lei Estadual nº 6.528/2013, do Estado do Rio de Janeiro, que regulamenta o direito de reunião pública para manifestação do pensamento, nos seguintes termos:

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

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

Parágrafo único. É livre a manifestação do pensamento,

sendo vedado o anonimato.

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

I - pacificamente;

II - sem o porte ou uso de quaisquer armas;

III - em locais abertos;

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

V - mediante prévio aviso à autoridade policial.

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

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

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

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

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

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

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

II - das pessoas humanas;

III - do patrimônio público;

IV - do patrimônio privado.

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

Alegam os autores que o diploma limita e restringe os direitos à liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV, da CF/88) e de reunião pacífica (art. 5º, XVI, da CF/88) em desrespeito às normas constitucionais. Além disso, argumentam que inexiste anonimato na conduta de uso de máscaras por manifestantes, posto que as autoridades policiais podem exigir sua identificação durante a manifestação, sendo irrazoável a proibição imposta pela lei estadual.

Conforme já discorri em sede doutrinária (*Direito Constitucional*. 41 ed. Barueri/SP: Atlas, 2025. p. 57-105) o art. 16 da Declaração da Pensilvânia, de 1776, já previa o direito de reunião, afirmando que *O povo tem o direito de se reunir, de deliberar para o bem comum, de dar instruções a seus representantes e de solicitar à legislatura, por meio de mensagens, de petições ou de representações, a emenda dos erros que considere por ela praticados.*

A Constituição Federal garante que todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente, tratando-se, pois, de direito individual o coligar-se com outras pessoas, para fim lícito.

O direito de reunião é um direito público subjetivo de grande abrangência, pois não se compreenderia a liberdade de reuniões sem que

os participantes pudessem discutir, tendo que se limitar apenas ao direito de ouvir, quando se sabe que o direito de reunião compreende não só o direito de organizá-la e convocá-la, como o de total participação ativa.

PAOLO BARILE bem qualifica o direito de reunião como, simultaneamente, um direito individual e uma garantia coletiva, uma vez que consiste tanto na possibilidade de determinados agrupamentos de pessoas reunirem-se para livre manifestação de seus pensamentos, concretizando a titularidade desse direito inclusive para as minorias, quanto na livre opção do indivíduo de participar ou não dessa reunião (*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. Bolonha: Il Molino, 1984. P. 182-183*).

ALCINO PINTO FALCÃO lembra que a doutrina norte-americana, após a Emenda Constitucional nº 1, passou a admitir que o direito de reunião é um desdobramento do antigo direito de petição, tendo inclusive a Suprema Corte afirmado que “a verdadeira ideia de governo na forma republicana implica no direito de se reunirem pacificamente os cidadãos para se consultarem sobre os negócios públicos e requererem reparação de agravos” (*FALCÃO, Alcino Pinto et al. Comentários à Constituição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990. 3 v. p. 121*).

A liberdade de expressão, discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados, e têm por objetivo não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva.

A Constituição protege a liberdade de expressão, em seu duplo aspecto: o positivo, que é exatamente “*o cidadão pode se manifestar como bem entender*”, e o negativo, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado, por meio de censura prévia.

A liberdade de expressão, em seu aspecto positivo, permite posterior responsabilidade cível e criminal pelo conteúdo difundido, além da previsão do direito de resposta. No entanto, não há permissivo constitucional para restringir a liberdade de expressão no seu sentido negativo, ou seja, para limitar preventivamente o conteúdo do debate

público em razão de uma conjectura sobre o efeito que certos conteúdos possam vir a ter junto ao público.

No célebre caso *New York Times vs. Sullivan*, a Suprema Corte Norte-Americana reconheceu ser "dever do cidadão criticar tanto quanto é dever do agente público administrar" (376 US, at. 282, 1964); pois, como salientado pelo professor da Universidade de Chicago, HARRY KALVEN JR., "em uma Democracia o cidadão, como governante, é o agente público mais importante".

Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre os principais temas de interesse do eleitor e também sobre os governantes, que nem sempre serão "estadistas iluminados", como lembrava o JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais.

No célebre caso *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616, 630-1 (1919), OLIVER HOLMES defendeu a liberdade de expressão por meio do mercado livre das ideias (*free marketplace of ideas*), em que se torna imprescindível o embate livre entre diferentes opiniões, afastando-se a existência de verdades absolutas e permitindo-se a discussão aberta das diferentes ideias, que poderão ser aceitas, rejeitadas, desacreditadas ou ignoradas; porém, jamais censuradas, selecionadas ou restrinvidas pelo Poder Público que deveria, segundo afirmou em divergência acompanhada pelo JUSTICE BRANDEIS, no caso *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 375 (1927), "*renunciar a arrogância do acesso privilegiado à verdade*".

RONALD DWORAKIN, mesmo não aderindo totalmente ao mercado livre das ideias, destaca que:

"a proteção das expressões de crítica a ocupantes de cargos públicos é particularmente importante. O objetivo de ajudar o mercado de ideias a gerar a melhor escolha de governantes e cursos de ação política fica ainda mais longínquo quando é quase impossível criticar os ocupantes de cargos públicos".

No âmbito da Democracia, a garantia constitucional da liberdade de expressão não se direciona somente à permissão de expressar as ideias e informações oficiais produzidas pelos órgãos estatais ou a suposta verdade das maiorias, mas sim garante as diferentes manifestações e defende todas as opiniões ou interpretações políticas conflitantes ou oposicionistas, que podem ser expressadas e devem ser respeitadas, não porque necessariamente são válidas, mas porque são extremamente relevantes para a garantia do pluralismo democrático.

Todas as opiniões existentes são possíveis em discussões livres, uma vez que faz parte do princípio democrático "*debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta*" (*Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S at 271-72).

O direito fundamental à liberdade de expressão, portanto, não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também àquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas maiorias (*Kingsley Pictures Corp. v. Regents*, 360 U.S 684, 688-89, 1959).

A plena proteção constitucional da exteriorização da opinião (aspecto positivo) não significa a impossibilidade posterior de análise e responsabilização de candidatos por eventuais informações injuriosas, difamantes, mentirosas, e em relação a eventuais danos materiais e morais, pois os direitos à honra, intimidade, vida privada e à própria imagem formam a proteção constitucional à dignidade da pessoa

humana, salvaguardando um espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas, mas não permite a censura prévia pelo Poder Público.

A Constituição Federal não permite a propagação de discurso de ódio, ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, art. 5º, XLIV, e art. 34, III e IV), tampouco a realização de manifestações nas redes sociais ou através de entrevistas públicas visando ao rompimento do Estado de Direito, com a extinção das cláusulas pétreas constitucionais - Separação de Poderes (CF, art. 60, § 4º), com a consequente instalação do arbítrio.

A Constituição Federal consagra o binômio "LIBERDADE e RESPONSABILIDADE"; não permitindo de maneira irresponsável a efetivação de abuso no exercício de um direito constitucionalmente consagrado; não permitindo a utilização da "liberdade de expressão" como escudo protetivo para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, ameaças, agressões, infrações penais e toda a sorte de atividade ilícitas.

Liberdade de expressão não é Liberdade de agressão! Liberdade de expressão não é Liberdade de destruição da Democracia, das Instituições e da dignidade e honra alheias! Liberdade de expressão não é Liberdade de propagação de discursos de ódio e preconceituosos!

Os abusos porventura ocorridos no exercício indevido da manifestação do pensamento são passíveis de exame e apreciação pelo Poder Judiciário com as consequentes responsabilidades civil e penal de seus autores.

Em garantia ao direito de liberdade de reunião e de manifestação pública, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já declarou a inconstitucionalidade de inconstitucionalidade de ato normativo que limitava a participação popular nas reuniões, vedando a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros (STF, Pleno, ADI 1969/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Dj 28/6/2007).

O acórdão foi assim ementado:

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

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

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

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

(ADI 1969, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 28-06-2007, DJe-092 DIVULG 30-08-2007 PUBLIC 31-08-2007 DJ 31-08-2007 PP-00029 EMENT VOL-02287-02 PP-00362 RTJ VOL-00204-03 PP-01012 LEXSTF v. 29, n. 345, 2007, p. 63-88)

O caso sob análise, porém, não trata de qualquer limitação à participação popular nas reuniões nem de restrição à livre expressão de opiniões, mas apenas da forma utilizada para o exercício de tais direitos constitucionais em consonância com a vedação constitucional ao anonimato (art. 5º, IV, da CF/88), tendo como finalidade a prevenção do abuso do direito de reunião pela transformação dos justos, pacíficos e importantes movimentos sociais em atos ilegais e violentos que deslegitimam os anseios sociais que os originam.

Como bem aponta o Tribunal de origem (Doc. 3, fl. 9), a lei ora

impugnada decorre de um contexto de manifestações populares ocorridas no ano de 2013, iniciadas contra o reajuste de tarifas de transporte público e que transbordaram em diversas outras reivindicações sociais. Alguns cidadãos mal-intencionados, inspirados em movimentos semelhantes ocorridos em outros países, para transmudar esse caráter pacífico das manifestações legítimas, passaram a utilizar máscaras para ocultar suas faces e praticar uma série de atividades criminosas contra terceiros, contra o patrimônio público e privado e contra a própria causa política, ao passo que tais atos reprováveis prejudicaram os movimentos sociais com a perda de apoio popular.

Desse modo, a lei em nenhum momento restringe ou impossibilita os direitos fundamentais à liberdade de expressão e de reunião, mas garante seu exercício de forma lícita e pacífica, além de assegurar a possibilidade de eventual responsabilização em caso de atos ilícitos por aqueles que pratiquem condutas violentas.

Nessa linha, como bem ressalta o eminentíssimo Relator Min. ROBERTO BARROSO, a tese de que o uso de máscaras não caracteriza o anonimato dos manifestantes, em razão da possibilidade de as autoridades policiais exigirem sua identificação durante a manifestação, desconsidera que em situação de distúrbio há uma impossibilidade material de realização individual de identificação daqueles que agem, na multidão, em abuso do direito de manifestação, além da necessidade de utilização posterior de câmeras de segurança para impor a responsabilização em casos de vandalismos ou, como ocorreu recentemente, de invasão de prédios públicos com finalidades antidemocráticas.

Por fim, destaca-se que a questão ora debatida se refere ao uso de máscaras no âmbito de manifestações como meio de evitar a identificação dos manifestantes, sendo excluído do alcance da norma o uso de equipamento de proteção individual contra doenças infectocontagiosas em situações pandêmicas ou epidêmicas, bem como o uso de utensílios de caráter religioso ou cultural.

Ante todo o exposto, acompanho o eminentíssimo Relator para dar

**ARE 905149 / RJ**

provimento ao agravo para CONHECER DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, declarando a constitucionalidade da Lei Estadual nº 6.528/2013, do Estado do Rio de Janeiro, com a fixação da seguinte tese de julgamento proposta: “É constitucional lei estadual que veda o uso de máscaras ou de peças que cubram o rosto dos cidadãos em manifestações populares, salvo se a utilização ocorrer por razões culturais ou de saúde pública”.

É como voto.