

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

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. ANÁLISE DO AGRAVO

1. Registro, inicialmente, que o agravo deve ser conhecido e provido. Na origem, a decisão da 3ª Vice-Presidência do TJRJ negou trâmite ao recurso extraordinário (RE), ao argumento de que eventual inconstitucionalidade no caso seria meramente reflexa.

2. Entendo, todavia, que assiste razão ao agravante. A análise aqui pretendida não depende da verificação de norma infraconstitucional, bastando o cotejo diretamente com o conteúdo do art. 5º, XIV, da Constituição Federal, que trata do direito à livre manifestação. Diante disso, e presentes os demais requisitos de admissibilidade, conheço e dou provimento ao ARE para conhecer do RE.

II. ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

3. Primeiramente, é preciso situar o contexto e o alcance da repercussão geral. A análise reporta-se, de forma genérica, ao uso de máscaras no âmbito de manifestações. Não está em jogo a questão de uso de equipamento de proteção individual contra doenças infectocontagiosas em situações pandêmicas ou epidêmicas. Também não se discutem aqui manifestações culturais como o carnaval, que, a princípio, foram protegidas pela lei impugnada (Lei Estadual nº 6.528/2013, art. 3º, §3º¹). Igualmente não se trata de questões religiosas mencionadas por *amici curiae*. Em síntese, a repercussão geral cinge-se à juridicidade, em tese, de a lei estadual impor limites ao exercício do direito de manifestação pela vedação ao uso de máscaras.

4. A decisão que forma o precedente possui uma pretensão universalizável, mas isso não significa um descolamento total dos fatos e do contexto que lhe sejam subjacentes. A lei impugnada foi editada em um momento de expansão de manifestações agressivas, promovidas pelos chamados *black blocs*, em junho de 2013. Mais recentemente, expediente semelhante foi adotado por manifestantes que ocultaram a face no âmbito dos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023. A proibição legal volta-se, justamente, contra esse tipo de conduta, que

¹ Art. 3º, § 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.

exorbita do regular exercício do direito à livre manifestação e a repercussão geral ora analisada não deve se expandir para outros aspectos. A excessiva fragmentação, com a alegação de diversas nuances e especificidades, impede a fixação de um entendimento geral sobre o tema, que deve nortear a análise da matéria, sem prejuízo de eventual realização de *distinguishing* pelos juízos vinculados, quando assim o caso concreto o aconselhar, com o correlato dever de fundamentação que lhe é inerente (CPC, art. 489, §1º, VI).

5. A Constituição Federal estatui 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” (CF/1988, art. 5º, XVI). Nesse contexto, os autores sustentam que, não havendo restrição constitucional relativa à impossibilidade da ocultação da face, não seria dado ao legislador ordinário criar esse tipo de óbice. Por outro lado, o acórdão recorrido reforça que a vedação ao uso de máscaras para ocultar o rosto representa importante aspecto para a proteção de propriedade pública e privada.

6. A liberdade de manifestação de pensamento é fundamental para o desenvolvimento da personalidade individual, para a dignidade humana e para a manutenção de um regime democrático saudável. Por outro lado, a garantia da segurança pública e a responsabilização de indivíduos que pratiquem atos ilícitos são fins sociais legítimos a serem realizados pelo Estado.

7. Na verdade, percebe-se, aqui, uma aparente colisão entre o direito fundamental à liberdade de manifestação e o interesse coletivo na preservação da segurança pública. Nesses casos, ainda que não haja um limite expresso na Constituição, nada impede, em abstrato, a

intermediação do legislador para dirimir o conflito, sem prejuízo da análise judicial da proporcionalidade da medida.

8. Da mesma forma que o Judiciário limita o exercício de direitos fundamentais por meio do sopesamento, quando há conflito aparente diante de um caso concreto, o mesmo pode ser feito pelo Legislativo. A Constituição permite que o Legislativo sopesse os direitos envolvidos em determinada situação e, ao fazer isso, restrinja um dos bens jurídicos fundamentais.

9. No entanto, restrições a direitos fundamentais não podem ser arbitrárias ou excessivas². De acordo com o princípio da proporcionalidade, que este Tribunal tem utilizado como técnica para avaliar a constitucionalidade de medidas restritivas a direitos fundamentais, uma medida só será constitucional se passar pelos seus três testes: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

10. No plano da adequação, verifica-se se o meio empregado (no caso, a proibição das máscaras) permite a promoção de objetivo constitucionalmente relevante (redução de problemas de violência em manifestações e a identificação de indivíduos que pratiquem atos ilícitos). Nesse primeiro ponto, parece-me que a possibilidade de identificação e responsabilização civil e criminal tem, ao menos potencialmente, idoneidade para evitar a ocorrência de vandalismos e depredações.

11. De acordo com o subprincípio de necessidade, sempre que estivermos diante de medidas ao menos igualmente eficientes para atingir determinado objetivo, devemos optar por aquela menos restritiva a direitos fundamentais. O subprincípio da necessidade impõe que duas

² PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

perguntas sejam respondidas: existe outra medida tão eficiente quanto a que está sendo analisada? Se sim, a alternativa é menos restritiva a direitos fundamentais?³

12. Nesse sentido, o autor e os *amici curiae* afirmam que a medida seria excessiva e poderia ser contornada pela simples exigência de identificação pela autoridade policial, em caso de ato de violência. Ocorre que essa posição 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. Também não se leva em consideração que a utilização posterior de câmeras de segurança é, muitas vezes, essencial para impor a responsabilização em casos de vandalismos ou, como ocorreu recentemente, de invasão de prédios públicos com finalidades antidemocráticas.

13. Ainda que a alternativa apresentada pelo autor e pelos *amici* possa produzir algum efeito positivo, ela não se mostra tão efetiva quanto a proibição do uso de máscaras, o que permite a identificação dos praticantes de eventuais atos ilícitos mesmo após a manifestação ser concluída. Logo, a vedação ao uso de máscaras atende ao subprincípio da necessidade.

14. Mesmo que a medida seja adequada e necessária, é preciso verificar se também é proporcional em sentido estrito. Para isso, é preciso sopesar a liberdade de manifestação e a garantia da segurança pública, analisando-se o ônus imposto pela proibição e as vantagens obtidas.

15. A proteção à liberdade de expressão e manifestação é uma decorrência necessária do reconhecimento da dignidade humana como

³ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: EdUSP, 2021.

um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. A dignidade humana é a qualidade intrínseca que faz cada pessoa merecedora de igual respeito e consideração por parte do Estado e da sociedade, tornando-a titular de direitos e deveres fundamentais que a protegem contra todo tratamento degradante e possibilitam a sua autonomia na esfera pública e privada⁴. Dignidade e autonomia são ideias codependentes: reconhecer a dignidade do indivíduo é possibilitar que sua autonomia seja exercida, ou seja, que possa fazer escolhas existencialmente relevantes e seja respeitado pelos demais em suas decisões⁵.

16. Na hipótese, não se nega que a proibição de se cobrir o rosto interfere, em alguma medida, na livre expressão do manifestante. Contudo, trata-se, em regra, de dano marginal, que não alcança o núcleo essencial do direito, não sendo capaz de, por si só, esvaziá-lo. O manifestante ainda poderá divulgar suas ideias por diferentes formas: cartazes, músicas, discursos realizados durante o evento, apresentações artísticas, dentre outras hipóteses. A possibilidade de expressar publicamente sua convicção não está vedada, pelo contrário, ainda possui inúmeras formas de ocorrer.

17. Por outro lado, a possibilidade de identificação traz consigo um elemento dissuasório e repressivo necessário à proteção do interesse coletivo na segurança pública. Permite também a identificação de praticantes de atos ilícitos após o encerramento do evento. Caso ocorra um grande distúrbio na manifestação, impedindo a abordagem individualizada, as câmeras em vias públicas e em construções podem captar imagens relevantes para identificar os suspeitos. Tendo em vista as vantagens advindas da restrição, em contrapartida ao seu limitado ônus,

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**, 2006, p. 60.

⁵ SARMENTO, Daniel. **A dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia, 2016, p. 135-137.

entendo que a proibição também é proporcional em sentido estrito.

18. Além disso, o próprio art. 5º, IV, da Constituição Federal, ao garantir a liberdade de manifestação, veda o anonimato. Isso porque a liberdade, em suas diferentes dimensões, está diretamente ligada à responsabilidade. A vedação ao anonimato possibilita a responsabilização civil e criminal por eventuais abusos cometidos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento.

19. O entendimento aqui adotado está de acordo com recentes julgados deste Tribunal, em que a liberdade e a segurança pública também estavam em aparente tensão. No Recurso Extraordinário 859.376 (sob minha relatoria, j. 17.04.2024), o Tribunal analisou o caso de freira impedida de utilizar o hábito religioso em fotografia necessária à renovação da CNH. No julgamento de mérito, foi fixada a seguinte tese: “É constitucional a utilização de vestimentas ou acessórios relacionados a crença ou religião nas fotos de documentos oficiais, desde que não impeçam a adequada identificação individual, com rosto visível”.

20. No caso, defendi que a liberdade religiosa deveria prevalecer, reconhecendo a sua importância para a constituição da personalidade humana. Porém, ressalttei que a veste religiosa não poderia cobrir totalmente o rosto, pois isso impediria a identificação civil. O hábito religioso e a *hijab* não cobrem totalmente a face do seu usuário e, portanto, não impedem a identificação. No presente caso, discute-se exatamente a situação de máscaras e adereços que cobrem o rosto e impossibilitam a identificação. Logo, conforme o recente precedente deste Tribunal, há razões suficientes para considerar válida a restrição feita pela lei estadual.

21. Aplicando-se essa ordem de ideias, tenho como abstratamente constitucional a proibição de uso de máscaras em

manifestação.

22. Não nego, todavia, a necessidade de controle concreto da razoabilidade da norma restritiva, justamente em casos em que a vedação represente a negativa ao próprio direito à livre expressão. Exemplificativamente, menciono a necessidade de equipamento de proteção individual, para evitar o contágio de doenças respiratórias, lembrada no parecer do Procurador-Geral da República. Também aponto questões culturais, étnicas ou religiosas, lembradas por *amicus curiae* (eDoc. 179).

23. A análise da proporcionalidade realizada considera apenas a restrição ao uso de máscaras em manifestações de caráter político. Por outro lado, é possível que a sua utilização seja necessária por razões de saúde ou para a manifestação artística e cultural. Nesses casos, impedir o uso da máscara poderia colocar em risco, respectivamente, a saúde pública e o livre exercício da liberdade de manifestação cultural.

24. A jurisprudência deste Tribunal tem reconhecido a possibilidade de atos normativos, adequados abstratamente à Constituição, produzirem impacto desproporcional em um contexto específico. Em medida cautelar concedida na ADI 7.481, a Ministra Cármen Lúcia, relatora da ação, deixou claro a importância de verificar o efeito concreto de normas consideradas constitucionais:

Essa é a denominada teoria do impacto desproporcional, também denominada de *disparate impact doctrine*, originada do precedente americano *Griggs vs. Duke Power Co.*. Por ela se sustenta que a análise de constitucionalidade de lei ou de ato normativo não pode se limitar ao aspecto formal do princípio da igualdade. Antes, deve-se atentar para a efetividade do princípio em sua incidência fática e em sua qualidade possível de tornar materializado o que por ele se pretende (ADI 7.481,

Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22.04.2025).

25. O contexto de edição do ato normativo estadual indica que as manifestações alcançadas pela norma são de caráter político. Eventos culturais e religiosos não seriam afetados pela proibição. Porém, tendo em vista a distância entre este Tribunal e a diversidade de contextos de possível aplicação da norma, seria imprudente elencar, taxativamente, todas as situações excepcionadas pela legislação. Por isso, destaco a possibilidade de questionar judicialmente a aplicação da lei a manifestações específicas, caso fique demonstrado o impacto desproporcional no caso concreto.

26. Portanto, caso a legislação em análise seja utilizada como instrumento de censura ou para impedir manifestações culturais, a sua aplicação pode ser questionada judicialmente.

III. CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, conheço e dou provimento ao agravo para conhecer do recurso extraordinário, mas negar-lhe provimento, declarando a constitucionalidade da Lei Estadual nº 6.528/2013, do Estado do Rio de Janeiro. Proponho a fixação da 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*”.

28. É como voto.