



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
GILMAR MENDES, RELATOR DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 815.**

REQUERENTE: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL e
PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROCESSO: ADPF 815
(*Processo SF nº 00200.004431/2021-21*)

Lei de Segurança Nacional. Debate da questão no âmbito legislativo. Necessidade de defesa do regime e das instituições democráticas. Liberdade de expressão e de informação. Parâmetros para a aplicação da Lei. Elementos objetivos e subjetivos do tipo. Motivação política (fim especial de agir). Lesão real ou potencial à ordem democrática ou à soberania nacional.

O **SENADO FEDERAL**, representado pela Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso XIII, da Constituição, e dos arts. 230, §§ 1º e 5º, e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, instituído pela Resolução do Senado Federal nº 58, de 1972, com redação consolidada pela Resolução nº 13, de 25 de junho 2018, haja vista o Ofício Eletrônico nº 3.992/2021, recebido em 5 de abril de 2021, a propósito de instrução, vem prestar as seguintes

INFORMAÇÕES

para o julgamento da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 815**, proposta pelo PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

1. SÍNTESE DA INICIAL.

O requerente propõe esta ação com o objetivo de ver declarada a não recepção, pela ordem constitucional de 1988, da integralidade da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional – LSN), diploma que “*define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências*”.

Aduz a agremiação partidária que a LSN é fruto de um regime autocrático e que ela está “impregnada de espírito autoritário”¹, razão pela qual todas as suas disposições seriam, irremediavelmente, inconciliáveis com a Constituição de 1988.

Sustenta que a atual Constituição representou um processo histórico de rompimento com a tradição antidemocrática anterior e que, por conta disso, seria impraticável manter alguns trechos da lei. A seu ver, a LSN constituiria um bloco normativo *pro indiviso*, o que exigiria uma declaração de não recepção do tipo conglobante, tal como fizera o Supremo Tribunal Federal com a antiga Lei de Imprensa, por ocasião do julgamento da ADPF 130. Segundo o partido,

Um compromisso social genuíno com a ordem constitucional democrática, portanto, não admite o “remendo” de medidas que podem ser utilizadas de forma autoritária, mas exige a verdadeira criação original de normas protetivas do Estado Democrático de Direito cuja gênese seja ínsita ao regime democrático.²

O autor assevera, ainda, que não haveria prejuízo em descartar *in totum* a atual legislação, uma vez que as partes teoricamente “aproveitáveis” da LSN “*já são tuteladas por outras normas – como o próprio Código Penal*”³. Entende o requerente que o vácuo legislativo não implica desguarnecer completamente o Estado Democrático de Direito de proteção.

Por outro lado, pede, em caráter subsidiário, que

¹ Petição inicial, p. 6.

² Petição inicial, p. 6.

³ Petição inicial, p. 5.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

“caso se entenda pela existência de risco de criação de situação de omissão inconstitucional decorrente da declaração de inconstitucionalidade da LSN – que se determine ao Congresso Nacional que edite norma protetora do Estado Democrático de Direito em prazo determinado, sob pena de, exaurido tal prazo sem edição de nova Lei, seja suspensa a eficácia da Lei de Segurança Nacional ante suas patentes inconstitucionalidades.”⁴

Na petição inicial, a legenda discorre sobre vários dispositivos da Lei nº 7.170/1983 e aponta os argumentos pelos quais entende ser essa legislação incompatível com os princípios constitucionais, notadamente com o art. 1º, *caput* (Estado Democrático de Direito e princípio republicano); com o art. 5º, inciso IV e IX, c.c art. 220 (liberdade de expressão); com o art. 5º, inciso LIII (juiz natural); com o art. 5º, inciso LXI (prisão por autoridade judiciária); com o art. 109, inciso IV, c.c art. 124 (competência da Justiça Federal e da Justiça Militar) e com o art. 136, §3º, inciso IV (vedação à incomunicabilidade do preso).

Defende que a LSN contém tipos penais extremamente vagos, que serviriam para perseguir críticos e opositores políticos, em direto confronto com a liberdade de expressão constitucionalmente assegurada. Cita, à guisa de exemplo, o art. 8º da Lei nº 7.170/1983, o qual, a seu ver, criminalizaria, de maneira aberta e indeterminada, condutas de “entrar em entendimento ou negociação com governo ou grupo estrangeiro” e provocar “atos de hostilidade contra o Brasil”. Relata que a descrição típica, escrita com termos propositadamente abstratos, poderia ser aplicada de maneira voluntarista para intimidar, com a ameaça penal, atos inequivocamente legítimos. Menciona, para ilustrar, a situação em que grupos políticos resolvam fazer campanha internacional para que a Organização das Nações Unidas (ONU) edite resolução com sanções ao Brasil pelo descumprimento de normas de proteção ambiental.

Argumenta que os tipos penais do art. 13⁵, do art. 22, inciso II⁶, do art. 23⁷ e do art. 26⁸, todos da Lei nº 7.170/1983, também padecem do mesmo defeito de vagueza e subjetividade.

⁴ Petição inicial, p. 18.

⁵ Art. 13 - Comunicar, entregar ou permitir a comunicação ou a entrega, a governo ou grupo estrangeiro, ou a organização ou grupo de existência ilegal, de dados, documentos ou cópias de documentos, planos, códigos, cifras ou assuntos que, no interesse do Estado brasileiro, são classificados como sigilosos.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Quanto ao princípio do juiz natural, o partido aponta que o art. 30 da LSN é incompatível com o art. 109, inciso IV, da Constituição de 1988, pois o dispositivo impugnado confere à Justiça Militar competência para julgar as infrações penais contra a segurança nacional, ainda que praticadas por civis, ao passo que o texto constitucional, contrariamente, atribui à Justiça Federal julgar e processar os crimes políticos, categoria na qual se enquadram os tipos penais da LSN.

O partido requer, ao final, seja concedida medida cautelar para suspender a eficácia da lei até o julgamento de mérito, ou, subsidiariamente, para que se “*determine ao Congresso Nacional, em caráter liminar, que edite Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito em prazo a ser assinalado por este Col. STF, sob pena de suspensão da eficácia da Lei de Segurança Nacional*”⁹.

Alega estarem presentes os requisitos da liminar. Especificamente quanto ao *periculum in mora*, cita os episódios recentes em que cidadãos foram incurso na Lei de Segurança Nacional depois de emitirem opiniões políticas e críticas em redes sociais, situação que estaria cerceando a liberdade da população e o vigor da crítica pública e democrática contra os governantes.

O eminente Ministro Relator, considerando a complexidade e importância da matéria discutida, decidiu solicitar informações às Casas do Congresso Nacional no prazo comum de 10 dias.

Esse é o breve relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA.

⁶ Art. 22 - Fazer, em público, propaganda:

(...)

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

⁷ Art. 23 - Incitar:

I - à subversão da ordem política ou social;

II - à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis;

III - à luta com violência entre as classes sociais;

IV - à prática de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

⁸ Art. 26 - Caluniar ou difamar o Presidente da República, o do Senado Federal, o da Câmara dos Deputados ou o do Supremo Tribunal Federal, imputando-lhes fato definido como crime ou fato ofensivo à reputação.

⁹ Petição inicial, p. 20.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

2.1 PRELIMINAR. NÃO CONHECIMENTO DA ADPF. ÔNUS DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO.

O Arguente ataca a íntegra da Lei nº 7.170/1983 em bloco e de maneira genérica. Afirma que o diploma legal, por inteiro, deve ser declarado não recepcionado. Entretanto, em sua argumentação, menciona somente os arts. 7º, 8º, 13, 16, 18, 22, 23, 32 e 33 da Lei de Segurança Nacional.

Na verdade, o requerente não se desincumbiu de seu ônus de especificar, com clareza, a inconstitucionalidade que recai sobre todos dispositivos tidos por insubsistentes ante a nova ordem constitucional inaugurada com a Constituição de 1988.

Com efeito, sabe-se que a legislação infraconstitucional que seja materialmente harmônica com a nova Constituição continua em pleno vigor. Destarte, tudo aquilo que não conflita com a nova ordem constitucional é automaticamente mantido, independentemente de haver declaração explícita do Poder Judiciário reconhecendo esse fato¹⁰. É desnecessário que a ordem de recepção venha expressa em relação a cada ato do ordenamento jurídico existente anteriormente.

Sendo assim, o interessado em demonstrar o contrário, ou seja, que o fenômeno jurídico da recepção não ocorreu, atrai para si o dever de indicar e de particularizar, com nitidez, quais preceitos normativos não mais se compatibilizam materialmente com a nova Constituição e, portanto, se encontram, em tese, derogados por força da Constituição superveniente.

Em outras palavras, cabe ao requerente fazer a impugnação específica de todos os artigos que pretende infirmar, sob pena de inviabilizar-se o conhecimento da ação.

Porém, como já frisado, no presente caso, isso não ocorreu.

¹⁰ Eventual colisão entre normas pré-constitucionais e a nova Constituição são resolvidas pelos princípios de direito intertemporal. Essa é a solução do Direito brasileiro e inspira-se na clássica concepção defendida pelo jurista Hans Kelsen.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Inviável, portanto, o conhecimento desta ADPF quanto a toda a Lei, mas tão somente quanto aos dispositivos especificamente impugnados.

Ante o exposto, por estarem ausentes os requisitos do art. 4º, da Lei n. 9.882/99¹¹, conclui-se que **faltam pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo**, de forma que **o feito deve ser extinto sem resolução de mérito**, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC, ou conhecido tão somente quanto aos dispositivos especificamente impugnados.

2.2 CONTEXTO LEGISLATIVO CIRCUNDANTE À LEI Nº 7.170/1983: AS DIVERSAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA SUBSTITUIR A LEI DE SEGURANÇA NACIONAL E O PULSANTE DEBATE NO CONGRESSO NACIONAL.

A Lei nº 7.170/1983, atual Lei de Segurança Nacional, origina-se da aprovação, em 2 de dezembro de 1983, do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 17, de 1983, proposto ao Legislativo pelo Poder Executivo, por intermédio da Mensagem nº 135, de 1983¹².

Naquela quadra histórica, o texto enviado ao Parlamento representava uma versão mais “branda” da Lei de Segurança Nacional então vigente, a Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1968, esta última oriunda do período crítico da ditadura militar. O projeto reduzia de 40 para 22 os crimes contra a segurança nacional e, entre outras medidas, deixava de considerar ofensivo à segurança nacional, por exemplo, a greve de servidores públicos.

¹¹ Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

¹² <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/11490>



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Passado menos de um ano de vigência da Lei nº 7.170/1983, o então Deputado Dante de Oliveira (PMDB/MT) inaugurou o que viria a ser um longo ciclo legislativo de discussão da lei de segurança nacional no interior do Parlamento brasileiro.

Em 14/11/1984, esse parlamentar apresentou o projeto de lei (PL) nº 4593, pelo qual propôs alterar a LSN, de modo a revogar a incomunicabilidade do indiciado, considerar crime político a tentativa de fazer funcionar partido político dissolvido por força de lei, e criminalizar a conduta de assinar acordo internacional que fira a soberania nacional.

O projeto não prosperou. Pouco tempo depois, precisamente em 1º/2/1985, o PL 4593 seguiu definitivamente ao arquivo da Câmara dos Deputados sem votação.

Desde então, apresentaram-se dezenas de projetos sobre o assunto no Parlamento. De 1984 até início de março de 2021, as duas Casas do Congresso Nacional receberam quase setenta projetos de lei, versando sobre a lei de segurança nacional.¹³

Tais proposições buscam ora simplesmente revogar a legislação atual, sem a substituir por nenhuma outra norma, ora acrescer à Lei 7.170/1983 novos crimes contra a segurança nacional. Há, ainda, as iniciativas que propõem a troca completa da atual Lei de Segurança Nacional por um texto novo, inteiramente reformulado, chamado, nessas propostas, de Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito. Finalmente, existem algumas proposições que postulam a revogação parcial de apenas alguns dispositivos da lei vigente, a fim de expurgar preceitos considerados incompatíveis com a nova ordem constitucional de 1988.

O quadro da página seguinte colaciona algumas das proposições legislativas apresentadas desde a edição da Lei nº 7.170/1983, a fim de propiciar uma breve perspectiva da paisagem de proposições legislativas existentes sobre essa temática:

¹³ Levantamento obtido no sistema de pesquisa de proposições legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, considerando exclusivamente os projetos de lei. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em 18 de março de 2021.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

ITEM	DATA	ASSUNTO	AUTORIA	SITUAÇÃO
PL 4593	14/11/1984	Altera LSN; Fixa a competência da justiça civil e da justiça militar caso os agentes sejam civis ou militares; considera crime a assinatura de acordo internacional que fira a soberania nacional; revoga a incomunicabilidade do indiciado e a tentativa de fazer funcionar partido político ou associação dissolvidos por força de lei.	Dante de Oliveira - PMDB-MT	ARQUIVADA
PL 5101	19/03/1985	Determina revogação integral da LSN (Lei nº 7.170/1983)	José Genuíno - PT/SP	ARQUIVADA
PL 200	24/08/1987	Determina revogação integral da LSN (Lei nº 7.170/1983)	Paulo Ramos - PMDB/RJ e outros	ARQUIVADA
PL 3315	17/08/1989	Determina revogação integral da LSN (Lei nº 7.170/1983)	José Genuíno - PT/SP	ARQUIVADA
PL 4783	04/04/1990	Introduz, no Código Penal, Título relativo aos crimes contra o Estado Democrático e a Humanidade e revoga a Lei de Segurança Nacional.	Poder Executivo	ARQUIVADA
PL 4582	03/06/1998	Altera a LSN; transfere a competência para processar e julgar os crimes contra a segurança nacional da justiça militar para a justiça federal, passando-se a adotar nesses casos o direito processual penal comum.	Maurício Requião - PMDB/PR	ARQUIVADA
PL 6764	09/05/2002	Revoga a LSN; Tipifica os Crimes contra o Estado Democrático de Direito a saber: Crime contra a Soberania Nacional, Crime contra as Instituições Democráticas, Crime contra o Funcionamento das Instituições Democráticas e dos Serviços Essenciais, Crime contra Autoridade Estrangeira ou Internacional e Crime contra a Cidadania.	Poder Executivo	ARQUIVADA
PL 7676	14/12/2006	Altera LSN; Acrescenta o seguinte parágrafo único ao art. 11 da Lei nº 7.170/1983: "Incorre nas mesmas penas quem atribuir aos grupos étnicos a designação de "nação", mediante o uso de sinalizações, placas indicativas e documentos oficiais."	Alceste Almeida - PTB/RR	TRAMITANDO
PL 2769	26/08/2015	Revoga a LSN e dispositivos do Código Penal e do Código Militar que tratam do crime de desacato.	Wadih Damos - PT/RJ e outros	TRAMITANDO
PL 3723	03/12/2019	Altera a LSN para revogar o artigo 12 da Lei nº 7.170/1983: "Importar ou introduzir, no território nacional, por qualquer forma, sem autorização da autoridade federal competente, armamento ou material militar privativo das Forças Armadas.", dentre outras mudanças em legislações diversas.	Poder Executivo	TRAMITANDO
PL 487	04/03/2020	Altera a Lei de Segurança Nacional para determinar a aplicação do Código Penal e do Código de Processo Penal na apuração dos delitos nela previstos, estabelece a competência da Justiça Federal para o julgamento destes delitos e consagra o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) como empresas públicas de interesse da segurança nacional e insuscetível de privatização.	Veneziano Vital do Rêgo - PSB/PB	TRAMITANDO
PL 921	24/03/2020	Altera LSN; Tipifica, como crime de lesa-pátria, as condutas de destruir, inutilizar ou deteriorar coisa tombada pela autoridade competente em virtude de valor histórico.	Luiz P. de Orleans e Bragança - PSL/SP	TRAMITANDO
PL 1631	06/04/2020	Altera LSN "para que incorram nas penas do art. 20 daquele diploma legal os agentes que praticarem os atos de devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, dentre outras condutas previstas no caput do citado artigo, durante a ocorrência de calamidade pública."	Gurgel - PSL/RJ	TRAMITANDO
PL 2464	07/05/2020	Altera LSN para incluir dois novos crimes: 1. Promover ou participar de ato ou manifestação pública contra o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados; a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais; a Constituição ou o Estado Democrático de Direito; 2. Incitar a dissolução do Congresso Nacional ou o impedimento da reunião ou do funcionamento de qualquer de suas Casas; a oposição ao livre exercício do Poder Judiciário e a atuação das Forças Armadas fora de suas atribuições previstas em lei.	Andre Figueiredo - PDT/CE	TRAMITANDO
PL 3226	09/06/2020	Altera LSN para incluir novos crimes, dentre eles: Promover, constituir, financiar, integrar - pessoalmente ou por interposta pessoa - ou fazer parte de ato ou manifestação pública contra: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais; V - os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; VI - o regular funcionamento do Congresso Nacional, em qualquer uma de suas Casas Legislativas; VII - o regular funcionamento das instituições constituídas pelas Força Armadas. Pena: reclusão de 3 a 6 anos. "	Nereu Crispim - PSL/RS	TRAMITANDO
PL 3381	17/06/2020	Revoga os artigos 22, 23 e 26 da LSN, por criminalizar opiniões políticas, em violação a dispositivos constitucionais.	Paulo Eduardo Martins-PSC/PR	TRAMITANDO
PL 3430	19/06/2020	Altera a LSN para aumentar a pena daqueles que ameacem à vida dos Presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal.	José Medeiros - PODE/MT	TRAMITANDO
PL 3697	08/07/2020	Determina revogação integral da LSN (Lei nº 7.170/1983).	Daniel Coelho-Cidadania/PE	TRAMITANDO
PL 3864	20/07/2020	Institui a Lei de defesa do Estado Democrático de Direito.	Paulo Teixeira - PT/SP e outros	TRAMITANDO
PL 4425	01/09/2020	Altera a LSN para acrescentar três novos crimes, dentre eles: "Art. 22-A É vedada qualquer referência a pessoas, organizações, eventos ou datas que simbolizem o comunismo ou o nazismo nos nomes das ruas, rodovias, praças, pontes, edifícios ou instalações de espaços públicos."	Eduardo Bolsonaro - PSL/SP	TRAMITANDO
PL 506	19/02/2021	Altera a LSN para criminalizar a apologia à ditadura militar.	Tabata Amaral - PDT/SP	TRAMITANDO
PL 993	22/03/2021	Define os crimes contra a ordem política e social e o Estado Democrático de Direito e dá outras providências.	Cid Gomes - PDT/CE	Tramitando



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Como se observa do quadro acima, há uma nítida mobilização dos atores políticos, especialmente a partir de 2020, visando propor alterações, revisões e reformulações que aprimorem a disciplina legal da matéria.

Episódios recentes do cenário nacional, versando sobre tentativas de aplicação da Lei de Segurança Nacional a situações juridicamente controvertidas, reacenderam o debate na arena representativa. O tema voltou a se tornar pulsante na agenda do Legislativo, a ponto de mais de 10 novos projetos de lei terem sido apresentados apenas em 2020 e início deste ano de 2021.

No Senado Federal, o Senador Cid Gomes (PDT/CE) apresentou, em 22/3/2021, o projeto de lei do Senado n. 993, que define os crimes **contra a ordem política e social e o Estado Democrático de Direito**, e que revoga a vigente Lei de Segurança Nacional. Na justificção, o autor fundamenta a relevância do debate do tema no Congresso Nacional:

Retornando aos tempos atuais, verificamos um sensível aumento do número de inquéritos instaurados com base na Lei de Segurança Nacional, a partir de 2019, chegando a 51 no ano de 2020. Esse número foi de 26 em 2019, 19 em 2018, 5 em 2017, 7 em 2016 e 13 em 2015, conforme levantamento publicado pelo jornal Folha de S. Paulo em 21 de janeiro de 2021. E grande parte deles se refere aos chamados “delitos de opinião”, numa estratégia clara de intimidar e impor o silêncio a jornalistas, políticos e mesmo um Ministro do Supremo Tribunal Federal. Evidentemente, o uso da Lei de Segurança Nacional com esse propósito se afigura incompatível com a Constituição de 1988 e com os contornos amplos que ela deu às liberdades de expressão, de informação e de imprensa (arts. 5º, IV, IX e XIV, e 220). A existência, na Lei de Segurança Nacional, de normas inconciliáveis com a Carta Política não deve levar, porém, à conclusão de que seja inconstitucional toda e qualquer norma incriminadora de condutas que desafiam as instituições estatais e a ordem constitucional. Muito ao contrário disso, é a própria Carta de 1988 que, em seu art. 5º, XLIII e XLIV, estabelece um regime punitivo mais severo para crimes como o terrorismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, vedando, também, em seu art. 17, § 4º, que os partidos políticos utilizem organização paramilitar.

A tolerância é pressuposto de qualquer sociedade democrática. Entretanto, até para a tolerância devem ser fixados limites. Como observou o filósofo Karl Popper ao enunciar seu famoso paradoxo, quando se assegura a mais ampla liberdade aos intolerantes para que levem a cabo seus intentos, é a própria tolerância, como ideia diretora de uma sociedade, que se vê ameaçada. Por isso mesmo, um Estado que não disponha de mecanismos efetivos de contenção dos abusos dos intolerantes e de defesa da democracia caminha a passos largos, nos momentos de maior turbulência, na direção de um verdadeiro suicídio institucional.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

As nações democráticas se valem de normas penais para coibir tentativas de comprometer a existência soberana da nação ou ainda de quebrantar o Estado de Direito. [...] ¹⁴

E mais adiante o Senador aborda uma questão central para a tipificação de delitos voltados à tutela da ordem democrática, consubstanciado na motivação política (fim especial de agir) e na lesão efetiva ou potencial aos bens jurídicos tutelados. Veja-se:

Chamamos atenção, principalmente, para a previsão do dolo especial do qual depende a existência do crime a ser punido na forma da pretendida lei de defesa da ordem política e social e do Estado Democrático de Direito. Nos termos do art. 2º da proposição, consideram-se crimes contra a ordem política e social e o Estado Democrático de Direito as condutas nele descritas, praticadas com a especial finalidade de lesar ou expor a perigo:

I - a integridade territorial e a soberania nacional;

II - o Estado Democrático de Direito;

III - a separação, a harmonia e o livre exercício dos Poderes da República;

IV - o direito ao voto direto, secreto, universal e periódico;

V - o livre exercício dos direitos e garantias constitucionais;

VI - a segurança, a ordem e a paz públicas no território nacional.

Ausente o dolo específico, se a conduta estiver prevista em outra lei, o agente submeter-se-á às penas nela previstas. ¹⁵

Perante a Câmara dos Deputados, cite-se, por exemplo, o projeto de lei nº 3864, apresentado em 20/7/2020. A par de revogar a Lei nº 7.170/1983, esse PL também abandona o desgastado epíteto da “segurança nacional” e propõe a instituição do que denomina de **Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito**.

A fim de salvaguardar as liberdades públicas contra interpretações enviesadas, o PL 3864 faz explícita ressalva, no §4º do art. 2º, de que “*não constitui crime a manifestação pública de críticas aos poderes constituídos, nem a reivindicação de direitos por meio de passeatas, reuniões, aglomerações, demonstrações, movimentos ou qualquer outro meio de comunicação ao público*”.

¹⁴ Justificação do PL 993, p. 7-8. Íntegra do documento disponível no site do Senado Federal, pelo link: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8943031&ts=1617133508831&disposition=inline>. Acesso em 12 de abril de 2021.

¹⁵ *Idem*, p. 9.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O art. 6º, por sua vez, estabelece que os movimentos sociais em defesa dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito deverão ter especial proteção do Estado.

Na justificação da proposta, os autores dedicam um longo espaço para demonstrar que democracias consolidadas em todo o mundo adotam mecanismos de defesa penal para garantir a permanência das condições mínimas de liberdade política e de convivência democrática de um povo. Quanto a esse ponto, confira-se o seguinte trecho da justificação que acompanha o Projeto de Lei nº 3864, de 2020:

Em Portugal pune-se criminalmente quem, por meio de violência ou ameaça, tentar destruir, alterar ou subverter o Estado de direito constitucionalmente estabelecido (artigo 325 do Código Penal1). Do mesmo modo, responde criminalmente aquele que, com intenção de destruir, alterar ou subverter, pela violência, o Estado de direito constitucionalmente estabelecido, incitar, em reunião pública ou por qualquer meio de comunicação com o público, à desobediência coletiva de leis de ordem pública; divulgar notícias falsas ou tendenciosas suscetíveis de provocar alarme ou inquietação na população; provocar ou tentar provocar divisões nas Forças Armadas, entre estas e as forças militarizadas ou de segurança, ou entre qualquer destas e os órgãos de soberania; e, ainda, incitar a luta política pela violência (artigo 330 do Código Penal2). Na Alemanha pune-se, criminalmente, quem aprova, glorifica ou justifica o “regime nazista”, perturbando a paz pública ou violando a dignidade das vítimas (...)Strafgesetzbuch, § 130, Volksverhetzung3).

Iniciativas similares são encontradas na França (Article 24 bis4 , Loi du 29 juillet 1881), na Suíça (Art. 2615 , Schweizerisches Strafgesetzbuch) e na Bélgica (...).

Na Áustria, são punidos atos nacionais-socialistas que minem ou sejam atentatórios à República ou perturbadores da paz e da reconstrução nacional (Artikel I: Verbot der NSDAP, § 3a., 2, Verbotsgesetz 19477), bem como daqueles que tentem manter ou restaurar organizações nacionais-socialistas ou mesmo banalizem, neguem ou aprovelem os crimes por elas praticados contra a humanidade (Artikel I: Verbot der NSDAP, § 3h, Verbotsgesetz 19478).

Na Itália, pune-se criminalmente atos de violência tendentes à subversão da ordem democrática (art. 270-bis9 , Codice Penale), bem como associações destinadas a subverter, violentamente, a sociedade ou suprimir a ordem política e jurídica do Estado (art. 27010, Codice Penale). Do mesmo modo, são punidas criminalmente as condutas violentas tendentes a alterar a Constituição ou a forma de governo (art. 28311, Codice Penale); insurreições armadas contra poderes do Estado (art. 28412 , Codice Penale); provocação de guerra civil (art. 28613, Codice Penale); usurpação de poder político ou e de função militar (art. 28714, Codice Penale); atos violentos com o objetivo de impedir o exercício das funções atribuídas ao Presidente da República, às assembleias legislativas, ao Tribunal Constitucional e às assembleias regionais (art. 28915, Codice Penale); sequestro para fins de subversão da ordem democrática (art. 289-A16, Codice Penale); vilipêndio da República, das Assembleias Legislativas, do Governo, do Tribunal Constitucional, da Ordem Judicial e das Forças Armadas (art. 29017, Codice Penale); e, ainda, atentado aos direitos políticos dos cidadãos (art. 29418 , Codice Penale).



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Na Espanha, é crime de rebelião a insurgência, pública e violenta, destinada a, dentre outros propósitos, revogar, suspender ou modificar total ou parcialmente a Constituição; impedir a realização de eleições; dissolver ou impedir reunião do Congresso dos Deputados, do Senado, das Assembleias Legislativas das Comunidades Autônomas ou das Cortes Gerais; substituir ou impedir o exercício das suas funções pelo Governo da Nação ou pelo Conselho de Governo de uma Comunidade Autônoma; e, ainda, afastar o comando civil das Forças Armadas (artículo 47219, Código Penal). Pune-se o militar que não usar os meios à sua disposição para conter a rebelião nas forças de seu comando, além daquele que não denuncia o crime de rebelião a seus superiores ou às autoridades ou oficiais (artículo 47620, Código Penal) ou continua a exercer suas funções seguindo ordens dos rebeldes (artículo 48321, Código Penal). Além do mais, constitui crime de sedição a sublevação destinada a impedir a aplicação das leis, bem como o legítimo exercício das suas atribuições pelos agentes estatais (artículo 54422, Código Penal). Dentre os crimes contra as instituições do Estado e a divisão de poderes estão a invasão, com violência, às sedes do Congresso dos Deputados, do Senado e das Assembleias Legislativas das Comunidades Autônomas (artículo 49323, Código Penal). Por fim, constitui crime negar, banalizar seriamente ou exaltar crimes de genocídio e contra a humanidade (artículo 510, “c”) 24, Código Penal). No Uruguai, é crime de atentado à Constituição o ato direto tendente a alterá-la, ou mesmo modificar a forma de governo, por meios não admitidos pelo Direito Público interno (artículo 13225, Código Penal).

(...)

No Brasil, a inexistência de regramento específico para defesa do Estado Democrático de Direito está ensejando manifestações públicas, veladas ou explícitas, inclusive por iniciativa de agentes públicos, severamente perturbadoras do normal funcionamento das instituições democráticas, minando as bases do nosso Estado Democrático de Direito constitucionalmente estabelecido. Do mesmo modo, estão se tornando extremamente rotineiras manifestações públicas, inclusive por iniciativa de agentes públicos, que minimizam, negam ou glorificam a ditadura militar de 1964 a 1985.

É inegável que se incluem entre os direitos fundamentais albergados pelo artigo 5º da nossa Constituição a liberdade (caput e inciso XV), inclusive de manifestação do pensamento (inciso IV), de reunião (inciso XVI), de associação (inciso XVII) e de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX).

Entretanto, referidos direitos fundamentais não são absolutos. A liberdade de pensar e dizer o que se crê verdadeiro não é ilimitada e impõe respostas específicas pelo Direito sempre que atrelada a tentativas de golpes de Estado e ações armadas antidemocráticas, em detrimento do Estado Democrático de Direito constitucionalmente estabelecido¹⁶.

Como se nota dos variados exemplos citados no texto de justificação do PL 3864, até democracias tradicionais podem entrar em colapso e precisam de salvaguardas institucionais. Se assim o é, também o Estado brasileiro não deve prescindir de um arsenal penal mínimo para proteger a sua Constituição e a ordem democrática que ela instaura.

¹⁶ Íntegra do projeto de lei nº 3864 e da justificação que o acompanha está disponível pelo seguinte link: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1914352&filename=PL+3864/2020. Acesso em 12 de abril de 2021.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Importante lembrar que a derrocada da democracia, nos tempos atuais, não costuma mais ocorrer por meio de armas ou de exércitos tomando as ruas, mas sim por expedientes autoritários paulatinos, de índole mais sofisticada; logo, mais difíceis de identificar. Nesse ponto, oportuna é a advertência feita pelos festejados professores de Harvard, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, no livro “Como as democracias morrem”:

A erosão da democracia acontece de maneira gradativa, muitas vezes em pequeníssimos passos. Tomado individualmente, cada passo parece insignificante – nenhum deles aparenta de fato ameaçar a democracia.¹⁷

Experiências históricas mostram que, frequentemente, esse processo de *recessão democrática* expande-se aos poucos, alimentados por uma certa inércia das instituições em face de discursos que rejeitam as regras democráticas do jogo, que negam a legitimidade dos oponentes políticos, que encorajam a violência, que lançam ameaças e intimidação contra a mídia e instituições públicas, dentre outros comportamentos de intolerância política contra o Estado Democrático de Direito.

O cotidiano brasileiro tem revelado muitas dessas práticas preocupantes, que se tornam significativamente mais gravosas com o impulsionamento da comunicação nas redes sociais, inclusive por meio de robôs, e com as *fake News*. Por isso, declarar-se integralmente revogada a Lei de Segurança Nacional, como pretende a inicial, é solução precipitada, muito embora a aplicação de seus dispositivos tenha que se dar à luz da Constituição de 1988.

2.3 DA NECESSIDADE DE INSTRUMENTOS PARA PROTEGER O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS INSTITUIÇÕES REPUBLICANAS. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA. CONTROLE DO EXERCÍCIO DO PODER.

¹⁷ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 81.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A Constituição de 1988, já no seu preâmbulo, exprime que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático, cujo propósito é

(...) assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (...).

O art. 1º do texto constitucional segue a mesma ordem de valores e preceitua que o País tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Finalmente, o art. 4º, da Carta de 1988, estatui os princípios fundamentais da República. São eles:

- independência nacional;
- prevalência dos direitos humanos;
- autodeterminação dos povos;
- não-intervenção;
- igualdade entre os Estados;
- defesa da paz;
- solução pacífica dos conflitos;
- repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- concessão de asilo político.

Nessa senda, é fundamental existirem normas que protejam **os consensos políticos mínimos (common ground) consagrados na Constituição**, tais como os citados acima. Nesse sentido, o regime democrático e as liberdades civis e políticas são a base na qual se estruturam os Estados Democráticos de Direito, numa relação indissolúvel. Onde não há



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

liberdade de expressão, liberdade de informação e garantia de exercício dos direitos políticos, não há Estado Democrático¹⁸.

O autogoverno dos cidadãos é um pacto que se renova periodicamente por meio de eleições livres, mas que também se exerce no cotidiano mediante o controle dos atos estatais e, mais diretamente, das ações dos mandatários. A escolha de representantes compreende uma complexa relação de outorga de poder e de submissão à fiscalização e a instâncias próprias de responsabilização.

E não se viabiliza o controle do poder sem **a publicidade dos atos estatais**, sem **liberdade de expressão** e sem **liberdade de informação**. Não é sem razão que o *caput* do art. 220 da Constituição dispõe que a manifestação de pensamento, a criação, a expressão e a informação, *sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição*, observado o disposto na própria Constituição, do que se extrai, em consequência, a vedação à censura e à perseguição penal de cidadãos, jornalistas, chargistas pelo exercício legítimo dessas liberdades, no que se inclui (indiscutivelmente) o direito de crítica a ações e omissões dos agentes políticos na condução da coisa pública.

Nos regimes democráticos, as liberdades de expressão e de informação (que abrange a liberdade de informação jornalística e de imprensa) consagram-se como **direitos fundamentais preferenciais ou sobredireitos**,¹⁹ que somente encontram restrição quando exercidos para atacar os próprios fundamentos desse regime, ou seja, o projeto de uma sociedade livre, democrática, pluralista e igualitária.

A despeito dos desafios da comunicação digital, há que se reconhecer que as sociedades em rede contribuíram muito para ampliar os canais de disseminação da

¹⁸ No ponto, registra-se com preocupação a queda expressiva do Brasil no indicador de liberdade de expressão elaborado pela ARTIGO 19, organização não governamental de direitos humanos fundada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de informação e o acesso à informação em todo o mundo. Segundo o Relatório Global de Expressão, o Brasil ocupa a 94ª posição em um ranking de 161 nações, somando 46 pontos de um total de 100. Ainda de acordo com a pesquisa, o Brasil apresentou a maior queda entre os países pesquisados: “Brazil has seen the world’s biggest score drop over the one, five, and 10-year measures: the country has fallen two GxR categories in only a decade. This decline has accelerated with the arrival of Jair Bolsonaro to power at the start of 2019, with an 18-point drop in one year.” (p. 74).

Íntegra do relatório disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/10/GxR_Final_DigitalVersion_19Oct2020.pdf. Acesso em 12 de abril de 2021.

¹⁹ O Supremo Tribunal Federal já respaldou esse entendimento quando do julgamento Plenário da ADPF 130, de relatoria do Ministro Ayres Britto, em 30/4/2009, DJe 6/11/2009.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

informação, transformando todos em sujeitos comunicantes. Se antes a informação era monopólio dos veículos tradicionais de comunicação (jornais, revistas, televisão e rádio) e dos profissionais da área, hoje os cidadãos dispõem de inúmeros instrumentos para expressar suas opiniões e visões de mundo e, inclusive, para criticar os atos estatais e as pessoas públicas.

E essa crítica política, seja ela emanada dos cidadãos, seja da imprensa, pode assumir uma forma contundente, combativa, ácida e mesmo jocosa, no caso da crítica humorística. Uma sociedade plural deve aprender a conviver com as diferenças e com as divergências em todos os aspectos que permeiam a vida pública e a vida privada.

Ressalvam-se, por óbvio, a honra, a intimidade e a vida privada, razão pela qual a liberdade de pensamento e de expressão está acompanhada da vedação de anonimato e dos instrumentos de responsabilização civil e penal (especialmente os crimes contra a honra previstos no Código Penal).

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em importantes precedentes, a compatibilidade com a Constituição Federal da tutela da honra de agentes públicos, sem que se configure privilégio em relação à proteção dos demais cidadãos. Entretanto, restou assentado que justamente por ocuparem cargos públicos e tomarem decisões políticas e administrativas em prol da coletividade, impõe-se maior tolerância à reprovação e à insatisfação, limitando-se o crime de desacato **a casos graves e evidentes de menosprezo à função pública:**

[...] A diversidade de regime jurídico – inclusive penal – existente entre agentes públicos e particulares é uma via de mão dupla: as consequências previstas para as condutas típicas são diversas não somente quando os agentes públicos são autores dos delitos, mas, de igual modo, quando deles são vítimas. 4. A criminalização do desacato não configura tratamento privilegiado ao agente estatal, mas proteção da função pública por ele exercida. 5. Dado que os agentes públicos em geral estão mais expostos ao escrutínio e à crítica dos cidadãos, deles se exige maior tolerância à reprovação e à insatisfação, limitando-se o crime de desacato a casos graves e evidentes de menosprezo à função pública. [...]

(ADPF 496, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 23-09-2020 PUBLIC 24-09-2020)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Nesse julgamento, o voto do Ministro relator deixa claro que **a interpretação do tipo penal de desacato deve ser restritiva**, a fim de evitar que o sistema de persecução penal do Estado seja movimentado de forma injusta, com violação às liberdades públicas e ao direito de crítica às ações estatais. Há, aliás, diversos precedentes desta Corte afastando a tipicidade dos crimes contra a honra quando exercido o direito de crítica, em especial a crítica política (ver, por exemplo, o Inq 3677, HC 98237, RHC 1750 e Inq 2154).

Também no julgamento da ADI 4451 a Corte ressaltou a importância da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias enquanto valores estruturantes do Estado Democrático de Direito, em especial no processo eleitoral, de modo a assegurar juízo de valor e críticas a agentes públicos, com vedação a qualquer forma de censura. Veja-se:

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PLURALISMO DE IDEIAS. VALORES ESTRUTURANTES DO SISTEMA DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS NORMATIVOS QUE ESTABELECEM PREVIA INGERÊNCIA ESTATAL NO DIREITO DE CRITICAR DURANTE O PROCESSO ELEITORAL. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AS MANIFESTAÇÕES DE OPINIÕES DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A LIBERDADE DE CRIAÇÃO HUMORÍSTICA. [...] 3. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. **4. 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 mais variadas opiniões sobre os governantes. 5. O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas majorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional.** 6. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II e III (na parte impugnada) do artigo 45 da Lei 9.504/1997, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do referido artigo.

(ADI 4451, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 01-03-2019 PUBLIC 06-03-2019)

No regime democrático, **as pessoas públicas**, especialmente aquelas a quem foi outorgado o poder em decorrência do voto, **se submetem ao escrutínio público quanto às**



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

ações e omissões relacionadas ao desempenho da função pública, porque a crítica é elemento fundamental de *accountability*.

Sob esse prisma, não há espaço para a aplicação da Lei de Segurança Nacional que contradiga os fundamentos da ordem constitucional de 1988. A hermenêutica constitucionalmente válida da Lei nº 7.170/1983 é a que preserva as liberdades comunicativas dos cidadãos, e não a que conduz a um contexto ilegítimo de inibição ou de desencorajamento à expressão discursiva das pessoas por meio da ameaça de sanção penal. Nesses termos, deve-se ter presente que a Lei de Segurança Nacional não serve para suprimir antagonismos políticos, muito menos para silenciar o dissenso. Também não é a sua finalidade tutelar a honorabilidade de *pessoas/autoridades*, em uma espécie de reedição moderna dos crimes de lesa-majestade.²⁰ A finalidade da LSN é proteger *instituições*, assegurando que elas cumpram, com plenitude, o seu mister constitucional. Para que a incidência dessa legislação não se degenere em instrumento de amedrontamento da população (*chilling effect*), o alcance de seus tipos penais devem se reservar exclusivamente àquelas condutas com real aptidão para colocar em perigo a sobrevivência da democracia e do Estado de Direito. Logo, interpretações alargadoras da incidência da norma, voltadas a abarcar hipóteses que claramente não resultam em perigo ao efetivo funcionamento das instituições estatais, merecem o devido rechaço judicial.

Por outro lado, a ordem democrática também não pode assistir desguarnecida e indefesa à sua corrosão, sem dispor de nenhum mecanismo normativo de autoproteção. Eventuais vácuos legislativos podem alijar o Estado brasileiro de instrumentos essenciais contra aqueles que pretendem aniquilar as bases mínimas de convivência democrática.

²⁰ Em memorial de 19 de março de 2021, destinado a subsidiar a manifestação do Presidente do Senado Federal na ADPF 799, os eminentes juristas Adriano Teixeira, Alair Leite, Alexandre Wunderlich, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Miguel Reale Júnior, Oscar Vilhena Vieira e Theodomiro Dias Neto argumentaram, quanto ao ponto, o seguinte: “*A Exposição de Motivos da LSN, de 7 de novembro de 1983, que considerava essa proteção especial de agentes políticos “essencial ao regime” (p.3)23 – àquele regime –, confessa o anacronismo do art. 26, que não passa da reedição moderna dos crimes de lesa- majestade presentes Livro V, Capítulo VI das Ordenações Filipinas, e que até hoje vivem sob nova rubrica –resiliente injusto, o de “maldizer o rei”*”



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Repise-se: não se deve transigir com a ordem constitucional e com os princípios nela insculpidos. É imprescindível haver uma legislação que proteja as instituições democráticas.

Como já frisado, democracias consolidadas no mundo todo dispõem de legislações para proteger-se de atentados graves contra a sua soberania, sequestros de autoridades, atentados contra chefes de estado e altos representantes de governos estrangeiros, atos contra a ordem constitucional por meio de grupos armados e paramilitares, sabotagens, atos de apoderamento de meios de transporte para coagir autoridades, incitações a guerras civis, tentativas de golpe de estado, torturas, insurreições e conspirações, atos para tentar impedir o exercício dos poderes, bem como a livre manifestação de partidos políticos, grupos étnicos, culturais e religiosos, dentre tantas outras condutas nefastas à estabilidade das instituições democráticas.

O Brasil não deve ser diferente.

Não vai aqui nenhuma alegação de que a atual lei de segurança nacional represente uma acertada solução normativa para a tutela do Estado Democrático de Direito. Há largo espaço para que os representantes do povo aprimorem a legislação vigente.

Entretanto, a supressão repentina de trechos desse diploma, do interior da ordem jurídica, pode vir a causar mais danos ao Estado Democrático de Direito do que a situação atual, em que excessos interpretativos já foram inequivocamente proscritos pela jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal.

A aplicação da LSN deve observar a necessária filtragem constitucional. Como bem escreveu Heleno Fragoso, “*é possível dar à lei uma interpretação que se ajuste às exigências de um sistema democrático de defesa da segurança do Estado. Nenhuma lei é suficientemente má quando existem bons juízes.*”²¹

²¹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional**. Jornal O Estado de São Paulo, de 21 de abril de 1983, p. 34. Disponível em: http://www.fragoso.com.br/wp-content/uploads/2017/10/20171003012614-interpretacao_democratica_lei_seguranca_nacional.pdf. Acesso em: 17 mar. 2021.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O Congresso Nacional tem auscultado com atenção os anseios da consciência nacional, em especial da parcela que postula uma atualização urgente da disciplina legal da matéria.

A propósito, ressalte-se que o assunto foi discutido na última reunião de líderes da Câmara dos Deputados, ocorrida em 8 de abril de 2021, e houve um indicativo claro das lideranças de que uma proposta legislativa poderá vir a ser votada em Plenário já nas próximas semanas²². O Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), declarou, em 7 de abril de 2021, que aquela Casa Legislativa está na iminência de deliberar sobre o Requerimento de urgência nº 584/2021, protocolado em 24 de março de 2021, que visa acelerar a apreciação do projeto de lei 6764, de 2002, proposta que revoga a atual Lei de Segurança Nacional e introduz no Código Penal dispositivos legais sobre crimes contra o Estado Democrático de Direito.²³ O texto está sob a relatoria da Deputada Margarete Coelho.

Nota-se, destarte, que, apesar das dificuldades de compatibilizar a agenda legislativa com as urgências impostas pela pandemia do novo coronavírus, o Legislativo está neste momento debruçado sobre o tema, em busca de construir uma solução definitiva para o problema.

Todavia, não se pode perder de vista que o processo de substituição da Lei nº 7.170/1983 é complexo, sensível e desafiador. Não basta revogar a norma vigente, como já dito. Por certo, existe um debate sério, ainda em aberto, quanto às garantias de que o Estado necessita para proteger-se contra seus detratores, inclusive externos.

Presente tal contexto, é preciso que modificações no *status quo* normativo sejam feitas com a devida ponderação aos múltiplos aspectos envolvidos, ouvindo todas as correntes de pensamento representadas nas Casas Legislativas.

²² Cf. <https://www.camara.leg.br/noticias/743530-projeto-revoga-lei-de-seguranca-nacional-e-define-crimes-contra-estado-democratico-de-direito/>. Acesso em 12 de abril de 2021.

²³ Declaração proferida durante o Seminário “*A Lei de Segurança Nacional e sua aplicação após a Constituição de 1988*”, promovido pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), nos dias 7 e 8 de abril de 2021. Íntegra disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Cf_CRqu-Bro&t=1s. Acesso em 9 de abril de 2021.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Demanda tempo e amadurecimento político os esforços para encontrar o tom de uma legislação permanente, legitimada pelo consenso, capaz de proteger valores inconteste da ordem democrática, bem como de resguardar a necessária incolumidade do Estado Democrático de Direito.

Diante de todo o exposto, embora louvável a mobilização do partido requerente, esta ADPF enceta uma discussão de referencial político-ideológico que, à luz da Constituição, deve ser melhor equacionada na seara democrática, ou seja, no âmbito do Congresso Nacional.

2.4 DOS BALIZAMENTOS INTERPRETATIVOS FEITOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À LEI Nº 7.170/1983.

O Supremo Tribunal Federal tem repellido leituras da atual Lei de Segurança Nacional que deem ensejo a violações de garantias constitucionais ou que se prestem a perseguir opositores e críticos do governo.

De acordo com a jurisprudência da Suprema Corte, não basta a subsunção formal de uma conduta a algum dos tipos penais definidos na Lei 7.170/1983. Para que se possa cogitar de crime contra a segurança nacional, é indispensável **a demonstração de que o agente agiu motivado politicamente**. Sem esse **especial fim de agir**, ou seja, sem a intenção específica de atingir objetivos políticos em relação à integridade territorial, à soberania nacional, ao regime representativo e democrático, à Federação ou ao Estado de Direito (bens jurídicos tutelados), não se configura o crime contra a segurança nacional.

Portanto, para o STF, é preciso haver a presença cumulativa do previsto nos artigos 1º e 2º da Lei nº 7.170/1983 para que uma conduta seja enquadrada como crime contra a segurança nacional: de um lado, o propósito político-subversivo e, de outro, a lesão concreta a algum dos interesses da segurança do Estado.

O Tribunal, à luz da Constituição de 1988, rechaça a aplicação da Lei de Segurança Nacional quando não se encontram presentes os elementos subjetivo (fim especial



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de agir motivado politicamente) e objetivo (lesão potencial ou real à integridade territorial, soberania nacional ou regimes representativo e democrático), o que se deflui claramente da ementa do julgado abaixo, da relatoria do E. Ministro Dias Toffoli:

Recurso Ordinário Criminal. Penal e Processual Penal. **Crime político. Material militar privativo das Forças Armadas. Artigo 12, parágrafo único, da Lei nº 7.170/83. Tipificação. Não ocorrência. Agente que, flagrado na posse de armas de fogo e de duas granadas de mão, pretendia roubar agência bancária. Inexistência de motivação política, bem como de lesão real ou potencial à integridade territorial, à soberania nacional, ao regime representativo e democrático, à Federação ou ao Estado de Direito (arts. 1º e 2º da Lei nº 7.170/83). Necessidade de interpretação sistemática da Lei nº 7.170/83. Precedentes.** Desclassificação da imputação, em tese, para a do art. 18 do Decreto-lei nº 3.688/41, com fundamento no art. 383 do Código de Processo Penal. Admissibilidade. Artigo 617 do Código de Processo Penal. Aplicação ao recurso ordinário criminal (art. 102, II, b, da CF), dada a sua natureza de apelação. Precedente. Inviabilidade, contudo, uma vez desclassificada a imputação, de adentrar-se, desde logo, em seu mérito. Incompetência constitucional da Justiça Federal para processar e julgar a ação penal. Nulidade do processo decretada ab initio. Hipótese em que os autos deveriam ser remetidos à Justiça Comum estadual, uma vez que à Justiça Federal também falece competência para processar e julgar contravenção penal (art. 109, IV, CF). Recebimento da denúncia por juiz constitucionalmente incompetente, o que não interrompe o curso do prazo prescricional. Precedente. Prescrição da pretensão punitiva reconhecida. Extinção da punibilidade decretada. Recurso provido.

1. O Supremo Tribunal Federal, a partir de interpretação sistemática da Lei nº 7.170/83, assentou que, para a tipificação de crime contra a segurança nacional, não basta a mera adequação típica da conduta, objetivamente considerada, à figura descrita no art. 12 do referido diploma legal.

2. Da conjugação dos arts. 1º e 2º da Lei nº 7.170/83, extraem-se dois requisitos, de ordem subjetiva e objetiva: i) motivação e objetivos políticos do agente, e ii) lesão real ou potencial à integridade territorial, à soberania nacional, ao regime representativo e democrático, à Federação ou ao Estado de Direito. Precedentes.

3. Na espécie, o recorrente foi flagrado na posse de armas de fogo e de duas granadas de mão, material privativo das Forças Armadas, quando pretendia roubar uma agência bancária.

4. Ausentes a motivação política, bem como a lesão a quaisquer dos bens juridicamente tutelados pela Lei de Segurança Nacional (art. 1º da Lei nº 7.170/83), a conduta do recorrente não se subsume no art. 12, parágrafo único, da Lei nº 7.170/83.

(...)

11. Recurso provido. (STF - RC: 1472 MG - MINAS GERAIS 9959568-83.2014.1.00.0000, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 25/05/2016, Tribunal Pleno)

Em idêntico sentido se posiciona o acórdão da relatoria do Ministro Luiz Fux colacionado abaixo:



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ORDINÁRIO CRIMINAL. ART. 102, II, “B”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **SABOTAGEM EM USINA HIDRELÉTRICA. ART. 15 DA LEI 7.170/83. MOTIVAÇÃO POLÍTICA. AUSÊNCIA. INAPLICABILIDADE DA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL. ABSOLVIÇÃO MANTIDA. CRIME COMUM. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONDUTA ATÍPICA. RECURSO DESPROVIDO.**

1. **Crimes políticos, para os fins do artigo 102, II, b, da Constituição Federal, são aqueles dirigidos, subjetiva e objetivamente, de modo imediato, contra o Estado como unidade orgânica das instituições políticas e sociais e, por conseguinte, definidos na Lei de Segurança Nacional, presentes as disposições gerais estabelecidas nos artigos 1º e 2º do mesmo diploma legal.**

2. **Da conjugação dos arts. 1º e 2º da Lei nº 7.170/83, extraem-se dois requisitos, de ordem subjetiva e objetiva: i) motivação e objetivos políticos do agente, e ii) lesão real ou potencial à integridade territorial, à soberania nacional, ao regime representativo e democrático, à Federação ou ao Estado de Direito.** Precedentes (RC 1472, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, Rev. Ministro Luiz Fux, unânime, j. 25/05/2016).

3. (a) In casu, a controvérsia cinge-se à configuração de crime de atos preparatórios de sabotagem (art. 15, § 2º, da Lei 7.170/83), praticado nas dependências da Usina Hidrelétrica Luiz Carlos Barretos de Carvalho (Usina de Estreito). (b) A sentença absolutória reconheceu a comprovação da materialidade do delito, demonstrada nos relatórios de ocorrências do sistema de alarme do sistema de controle da Usina, consignando que As fotos de fls. 225/228 não deixam margem de dúvida de que havia sinalização ostensiva, de maneira que o réu não poderia alegar ter estado naquele local obrigatoriamente ou por acidente. Porém, concluiu que o quadro probatório permite a conclusão de que o réu quis, realmente, causar embaraços ao curso normal dos trabalhos da Usina, embora não fique absolutamente claro se pretendia mais do que isso. (c) O próprio Recorrente (Ministério Público Federal) cogitou da possibilidade de o Acusado ter realizado o ato, em tese, criminoso (a manobra proibida na chave de controle do sistema da bomba de alta pressão de óleo da Unidade Geradora 05 da Usina Hidrelétrica de Estreito), por motivos egoísticos patrimoniais, ou com fim de prestar novos serviços no local; ou por vingança; ou mesmo por curiosidade. (d) **Consectariamente, por ser imprescindível, para a condenação do acusado por crime definido na Lei de Segurança Nacional a demonstração de que agiu motivado politicamente, e não por outros motivos, incabível a atração do tipo penal do art. 15 da Lei 7.170/83.** (e) Na esteira da manifestação do Procurador-Geral da República, infere-se, portanto, do entendimento acima exposto, o ônus que recai sobre o órgão acusador de demonstrar o especial fim de agir do agente para que sua conduta possa ser enquadrada na Lei de Segurança Nacional. Ocorre que nenhuma alusão houve na denúncia em exame quanto a esse aspecto. (f) Absolvição do crime político mantida, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

4. A desclassificação do crime político narrado na denúncia, com seu reenquadramento como crime comum, restou de plano afastada pelo Procurador-Geral da República, que se manifestou no sentido da atipicidade da conduta narrada na inicial.

5. Ex positis, nego provimento ao Recurso Criminal e voto para que seja mantida a absolvição do recorrido, tendo em vista a atipicidade da conduta. (STF - RC: 1473 SP - SÃO PAULO 0055225-57.2016.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 14/11/2017, Primeira Turma)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Verifica-se, assim, que as condicionantes já definidas pelo Supremo Tribunal Federal harmonizaram a aplicação da lei com a nova ordem constitucional, do que resulta, inclusive, o reconhecimento, ainda que implícito, de que a Lei de Segurança Nacional foi recepcionada pela Constituição de 1988 quando interpretada segundo os critérios sistemático e teleológico.

Ressalte-se, ademais, que equívocos na aplicação da Lei de Segurança Nacional devem ser coibidos pelas instâncias competentes da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário, e estão também submetidos à crítica e ao controle da imprensa e da sociedade civil, vigilantes em prol da defesa da liberdade de expressão e da liberdade de informação.

Logo, é o caso de se aguardar a deliberação legislativa, já em fase avançada, sobre a substituição da lei, de maneira a se resguardar, com plenitude, a competência legiferante do Poder Legislativo, enquanto órgão de representação do povo brasileiro.

2.4 PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. INDEFERIMENTO. INSEGURANÇA JURÍDICA.

Há requerimento de medida cautelar na petição inicial que, no caso dos autos, deve ser negado. Não há *fumus boni juris* necessário ao deferimento da medida solicitada. Na esteira de todo o exposto anteriormente, deferir a liminar pode significar abonar uma lacuna normativa institucionalmente perigosa, em detrimento do esforço de mobilização recente dos líderes do Congresso Nacional visando alcançar uma solução legislativa não só legitimada pela maioria, mas que também salvguarde o Estado Democrático de Direito contra condutas deletérias à cidadania brasileira.

Tampouco há *periculum in mora*, visto que o dispositivo impugnado se encontra em vigor há quase quatro décadas, inexistindo urgência, sobretudo diante dos pressupostos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabeleceu quanto aos requisitos objetivos e subjetivos necessários para que a legislação possa incidir sem afrontar os preceitos



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

fundamentais da Constituição de 1988. Tais balizas minoram largamente os riscos de que a vigência da norma sirva para silenciar, punir ou atemorizar cidadãos, como alega a inicial.

3. CONCLUSÃO.

São estas as considerações necessárias ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 3.992, de 5 de abril de 2021, do Ministro Gilmar Mendes, e ao julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 815.

Brasília, 19 de abril de 2021.

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA²⁴

Advogada do Senado Federal

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET
OAB/DF 30.252

[vide assinatura eletrônica]

FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

Advogado-Geral Adjunto de Contencioso do Senado Federal
OAB/DF 31.546

[vide assinatura eletrônica]

THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO

Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 18.121

²⁴ Peça elaborada com a colaboração do Advogado Tairone Messias (OAB/DF nº 39.065), Assessor Jurídico na Advocacia do Senado.