

# Lei de Segurança Nacional é incompatível com a Constituição democrática

Estudos Livres #1/2021

Por Izabela Patriota e Marcelo Sarsur

A instituição e a preservação de uma ordem política pautada em normas jurídicas protetivas de direitos e garantias fundamentais e na acolhida, por meio do voto, da vontade da população como determinante dos rumos da gestão pública – aquilo que se convencionou chamar de **Estado Democrático de Direito** – são tarefas que demandam, da sociedade, esforço e atenção constantes.

Enquanto movimento que defende a liberdade por inteiro, o Livres vê com preocupação o abuso no emprego da Lei de Segurança Nacional, e visa a oferecer esclarecimentos acerca da correta interpretação e aplicação deste diploma, para, posteriormente, indicar os rumos a serem adotados pelos Poderes Legislativo e Judiciário diante das situações flagrantes de abuso ensejadas por sua aplicação casuística e equivocada.

Põe-se o presente Estudo Livres a fim de informar o debate quanto à **superação** da atual Lei de Segurança Nacional, que deve, o quanto antes, ser **revogada** e **substituída** por estatuto feito em sintonia com a ordem democrática instaurada pela Constituição Cidadã de 1988.

## 1. As regras da exceção: situações limites de proteção da ordem democrática

Como qualquer instituição social, a ordem jurídica democrática não é fruto do acaso ou da natureza, mas um bem conquistado a duras penas, e mantido com muito esforço: feito pelas instituições, pelos ocupantes das funções públicas, e por todos os cidadãos.

O Estado democrático se preserva, primordialmente, pela crença dos cidadãos no funcionamento regular das instituições, mas também pela ação dos poderes estabelecidos contra atos que solapam as bases da organização democrática e constitucional da sociedade.

O principal desafio de uma ordem democrática reside na delimitação e na contenção dos poderes excepcionais e que têm por função lidar com as situações de exceção que põem em risco a própria ordem jurídica.

Na Constituição da República de 1988, os institutos que lidam diretamente com situações excepcionais, o estado de defesa (artigo 136) e o estado de sítio (artigos 137 a 139), são descritos minuciosamente, com normas que informam a forma de sua imposição, as restrições que podem implicar, as formas de controle externo de sua

imposição e manutenção, e as condições para sua revogação.

Entretanto, as duas figuras constitucionais possuem aplicação limitada e restrita. Existem situações que demandam a proteção da ordem jurídica contra práticas criminosas que, no limite, expõem a risco ou lesão à própria integridade nacional, ou o regular funcionamento das instituições republicanas. Para tais condutas delitivas, invocam-se diplomas criminais de elevado peso: a Lei de Segurança Nacional (Lei Federal nº 7.170/1983) e a Lei Antiterrorismo (Lei Federal nº 13.260/2013).

Desde o início do mandato do Presidente Jair Bolsonaro, expedientes investigatórios que envolvem a suposta aplicação da Lei de Segurança Nacional subiram 285%, em comparação com os Presidentes que o antecederam<sup>1</sup>.

Muitas dessas aplicações se deram sem atenção ao rigor que se exige para a invocação desta Lei, tendo por intuito aparente constranger ou intimidar pessoas públicas ou cidadãos comuns que lançaram mão do regular exercício do direito à crítica, em especial à expressão de desaprovação à figura do Presidente da República ou à falta de políticas públicas baseadas em evidências para o enfrentamento da pandemia de COVID-19.

O abuso de investigações policiais, instauradas tão somente com vistas a vexar ou intimidar críticos, não é compatível com as ideias de liberdade de um Estado Democrático de Direito.

## 2. Antecedentes históricos da Lei de Segurança Nacional: Vício de origem ou de conteúdo?

A Lei de Segurança Nacional (Lei Federal nº 7.170/1983) não é o primeiro diploma normativo, na história legislativa brasileira, a pretender criminalizar a prática de atos contra a integridade territorial, a soberania e a independência dos Poderes no Brasil.

Num breve histórico, percebem-se, como antecessoras da corrente Lei de Segurança Nacional, a Lei Federal nº 38, de 04 de abril de 1935 (sob o brevíssimo governo constitucional – Constituição Federal de 1934 – de Getúlio Vargas); a Lei Federal nº 1.802, de 05 de janeiro de 1953 (mais uma vez, sob o governo constitucional – Constituição Federal de 1946 – de Getúlio Vargas); e as diversas Leis de Segurança Nacional da ditadura civil-militar de 1964-1985.

É impossível dissociar a elaboração das Leis de Segurança Nacional do período ditatorial brasileiro da ideologia que lhe era subjacente: a Doutrina de Segurança Nacional<sup>2</sup>, propalada pela Escola Superior de Guerra e desenvolvida sob a mentalidade periférica no desenrolar da chamada Guerra Fria entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

No Brasil, sob a ditadura civil-militar de 1964-1985, foram feitas diversas Leis de Segurança Nacional:

- Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967;
- Decreto-Lei nº 510, de 20 de março de 1969;

- Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969;
- Decreto-Lei nº 975, de 20 de outubro de 1969;
- Lei Federal nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978;
- Lei Federal nº 7.170/1983, que ainda se encontra em vigor até o presente momento.

Entre as diversas iniciativas de Leis de Segurança Nacional do período ditatorial, podemos enumerar alguns de seus traços mais comuns, como a preocupação com a espionagem; a tipificação de crimes de terrorismo interno (como o sequestro de aeronaves ou a constituição de grupos paramilitares); e o combate a ideologias tidas como contrárias à Constituição, como proponentes de conflitos entre classes sociais ou entre a sociedade e as Forças Armadas.

Outra constante dessas Leis é o recurso à jurisdição castrense<sup>3</sup> para o julgamento das infrações, violando-se as garantias legais do habeas corpus e do juízo natural (competente). Ao acusado da prática de crime contra a segurança nacional se destina o papel de **inimigo interno em conflito armado**, de forma a se conferir a ele um julgamento em condições díspares e inferiores às reconhecidas a um acusado da prática de crime comum.

A mais recente Lei de Segurança Nacional foi promulgada pelo Congresso Nacional em 1983, após o advento da Lei de Anistia Política (Lei Federal nº 6.683/1979) e no bojo do processo lento e gradual de retomada da democracia no Brasil. Cumpre, contudo, dissipar duas inverdades.

Não se pode afirmar que a Lei de Segurança Nacional é inválida tão somente em razão do momento histórico em que foi feita. De fato, a Lei de Segurança Nacional foi produzida antes do fim (formal) da ditadura civil-militar no país. No mesmo período, o Congresso Nacional editou diversas outras Leis Federais, que foram devidamente recepcionadas pela ordem constitucional de 1988, sem reparos, e que traduzem um pensamento alinhado às liberdades públicas<sup>4</sup>.

Contudo, o exame mais detido da Lei de Segurança Nacional de 1983 revela, em seu conteúdo, diversas incompatibilidades com a ordem constitucional democrática iniciada em 1988, de modo a demonstrar sua incongruência com o atual estágio da vida pública brasileira.

Notoriamente, são problemáticas a invocação subsidiária do Código Penal Militar, e não do Código Penal brasileiro, para a resolução de lacunas normativas (art. 7º); a tipificação de crimes de propaganda e de incitação, com contornos turvos (arts. 22 e 23); a equiparação do crime contra a honra do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado e do Presidente do Supremo Tribunal Federal a crime contra a segurança nacional (art. 26); a extensão da competência para julgamento dos crimes contra a segurança nacional para a Justiça Militar da União (arts. 30 e 32); entre todas.

Em suma: o defeito da Lei de Segurança Nacional vigente não se dá em razão do momento de sua promulgação, ou do fato de anteceder à ordem constitucional de 1988, mas por conter, em seu bojo, diversos dispositivos que não guardam compatibilidade com a ordem democrática e constitucional que lhe sucedeu.

É em razão dos defeitos de conteúdo, e não de forma, que a mesma precisa ser, primeiramente, filtrada pela ação do Supremo Tribunal Federal, enquanto Corte Constitucional; e em seguida, submetida a rígido escrutínio do Parlamento, com vistas à sua revogação e substituição por diploma alinhado com a preservação das liberdades públicas nucleares da democracia constitucional brasileira.

### 3. Da recepção da Lei de Segurança Nacional pela Constituição de 1988: jurisprudência do STF e sua aplicação

A interpretação da Lei de Segurança Nacional por parte do Supremo Tribunal Federal não é um fenômeno recente. Na verdade, os mais importantes julgados acerca da aplicabilidade da Lei de Segurança Nacional foram decididos à luz de conflitos normativos postos pelo confronto entre as disposições da Constituição da República de 1988 e os preceitos da Lei Federal do período de exceção ainda na década de 90.

O primeiro recorte que se operou sobre a antiga Lei de Segurança Nacional versou sobre a competência para o julgamento dos crimes. Se, na Carta Ditatorial de 1967-1969, era reservada à Justiça Militar da União o

julgamento dos crimes contra a segurança nacional, a ordem democrática de 1988, com acerto, não trouxe previsão equivalente em seu bojo.

O art. 109, IV da Constituição de 1988, submeteu à Justiça Federal o julgamento dos chamados crimes políticos, e veio o Plenário do Supremo Tribunal Federal a firmar a competência para o julgamento dos crimes contra a segurança nacional àquele órgão do Poder Judiciário (Recurso Ordinário Criminal nº 1.468-5/RJ, Rel. para o Acórdão Min. Maurício Corrêa, julg. 23 de março de 2000).

No julgado acima e também no Recurso Ordinário Criminal nº 1.472/MG (Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. 25 de maio de 2016), o Plenário da Suprema Corte delimitou o estrito alcance das figuras criminais da Lei de Segurança Nacional. Segundo o colegiado:

“para a tipificação do crime contra a segurança nacional, não basta a mera adequação típica da conduta, objetivamente considerada”, devendo-se observar, ainda, “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”.

Trata-se, portanto, da consagração de uma interpretação normativa sistemática, que exige não só a subsunção a uma figura típica prevista na Lei Federal nº 7.170/1983, mas, sobretudo, a ofensa aos objetos jurídicos que a lei visa a proteger - previstos em seus

artigos 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup>.

De especial relevância é a invocação, por parte da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do artigo 2º da Lei de Segurança Nacional de 1983. Dela se extrai que, quando a figura típica pode vir a ser enquadrada no âmbito do Código Penal ou de outra lei penal e também no plano da Lei de Segurança Nacional, a decisão acerca da tipificação deve ser operada com a estrita observância da ofensa, potencial ou atual, à integridade territorial do Brasil, à soberania nacional, ao regime representativo e democrático, à Federação, ao Estado de Direito e às figuras dos Chefes dos Poderes da União, aqui considerados unicamente como representantes de tais Poderes.

Portanto, conforme jurisprudência do STF, **não se pode considerar qualquer manifestação crítica ao Presidente da República, ou aos integrantes do Supremo Tribunal Federal, como crimes contra a segurança nacional.**

A figura típica do art. 26 da Lei Federal nº 7.170/1983<sup>7</sup> só pode ser lida em conformidade com os preceitos dos artigos 1º e 2º da mesma Lei, e não dissociados dela. É apenas quando do crime resulta ofensa a um dos bens previstos nos artigos iniciais da Lei de Segurança Nacional que a crítica (criminosa) transborda os limites da calúnia ou da difamação previstas nos artigos 138 e 139 do Código Penal brasileiro e merece enquadramento na Lei de Segurança Nacional<sup>8</sup>.

As autoridades públicas em todas as esferas e poderes se subordinam aos

cidadãos, seus mandantes, por força do sufrágio popular. Deste modo, **o âmbito da crítica a toda e qualquer Autoridade Pública se encontra particularmente protegido pela liberdade de expressão**, prevista no artigo 5º, inciso IV, da Constituição da República.

É apenas quando a crítica ultrapassa os umbrais da aceitabilidade, quando se reveste de intenção criminosa e ultrajante à honra, de forma desmedida e incompatível com o aceitável, que se pode cogitar da aplicação do Código Penal brasileiro, como remédio contra a lesão à honra objetiva ou subjetiva do governante, e, no limite, ao crime contra a segurança nacional, se presente a lesão a seus relevantes bens.

O enquadramento, sob a Lei de Segurança Nacional, das condutas previstas no artigo 23 daquele diploma<sup>9</sup> deve ser efetuado com cautela, mas sem hesitação, sempre que se tratar de incitação crível, reiterada, emitida por pessoa apta a pôr em prática, sozinha ou em concurso com um grupo político, seus desígnios de ruptura com a ordem democrática e constitucional.

Há de se distinguir entre a mera bravata, feita pelo apego aos extremismos do submundo das redes sociais, e a formulação de ataque direto às instituições do Estado Democrático de Direito, cuja proteção extrapola à da mera pessoa que ocupa uma função de Estado, mas vulnera a própria ideia de democracia representativa e o arranjo institucional entre os Poderes.

**O Estado Democrático de Direito não é um dado perene ou um arranjo inabalável, mas depende de sua defesa, por parte da**

**cidadania e das instituições do próprio Estado.** Falhar na relevante tarefa de proteger a ordem democrática contra os abusos e as agressões de extremistas, que traem seus deveres de ofício ao se voltarem contra a própria Constituição, é abrir caminho para o ocaso da democracia, para o fim de ordem constitucional, para a odiosa tirania de outras eras.

Portanto, e em respeito à jurisprudência da Corte Constitucional, a Lei de Segurança Nacional precisa ser limitada ao escopo delineado pelo legislador: às ofensas que transcendem as meras figuras típicas presentes na lei, produzindo lesão ou perigo de lesão aos mais relevantes bens jurídicos da coletividade, quais sejam, a soberania nacional, a integridade territorial do país, a Federação, os Poderes da União, a democracia e a ordem constitucional.

#### 4. Dos projetos de reforma da Lei de Segurança Nacional: análise crítica

Por mais que os parâmetros de aplicação da Lei de Segurança Nacional de 1983 já estejam assentados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, percebe-se que isso não tem sido o bastante para deter os abusos na invocação da Lei, em especial por parte de Autoridades incompetentes para fazê-lo - Delegados de Polícia Civil ou agentes da Polícia Militar, por exemplo<sup>10</sup>.

Perante o Supremo Tribunal Federal, tramitam a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 797/DF e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 799/DF, ambas sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Na primeira, o arguente,

Partido Trabalhista Brasileiro, pugna pelo reconhecimento da não recepção, na íntegra, da Lei Federal nº 7.170/1983; na segunda, o arguente, Partido Socialista Brasileiro, sustenta a não recepção parcial da Lei, tão somente naqueles preceitos que violam a livre manifestação do pensamento e o devido processo legal, normas do núcleo sensível da Constituição de 1988.

Acaso reconhecida a não recepção integral da Lei de Segurança Nacional, como pedido no âmbito da ADPF nº 797/DF, a resultante dessa decisão seria a imediata revogação de todos os preceitos incriminadores do diploma legal, com efeitos imediatos, amplos e retroativos (*ex tunc*).

Isso acarretaria, por exemplo, a abolição criminis, nos termos do art. 2º, parágrafo único, do Código Penal brasileiro em favor de todos os investigados ou acusados da prática de crimes contra a segurança nacional, alcançando os casos em andamento, os ainda sujeitos a recursos e até aqueles com trânsito em julgado.

Pior, à míngua de novo diploma normativo a ser aprovado pelo Congresso Nacional, diversas condutas de evidente ofensividade à ordem jurídica democrática passarão à condição de condutas atípicas - e, portanto, deixarão de ser tidas como crime. Como exemplo, indica-se a figura descrita no artigo 11 da Lei de Segurança Nacional, crime de secessão<sup>11</sup>, que deixaria de ser apenado como tal, o que se mostra absurdo à luz da Constituição da República.

A revogação imediata e integral da Lei de Segurança Nacional, tal como delineada na

ADPF nº 797/DF, poderia conduzir a situação indesejável de ausência de tutela de bens jurídicos importantíssimos, até o advento de iniciativa legislativa por parte do Congresso Nacional, o que fere o princípio de proibição de tutela penal insuficiente (Untermassverbot), já reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Afigura-se mais prudente, e mais preciso, que o Ministro Relator das ADPFs nº 797/DF e 799/DF conceda medida cautelar, com interpretação conforme a Constituição, para explicitar os limites de aplicação da Lei de Segurança Nacional, suspendendo a aplicação dos preceitos que manifestamente não são congruentes com a Constituição da República de 1998, em especial aqueles que podem ser invocados para ferir a livre manifestação do pensamento crítico em face das autoridades públicas, quaisquer que sejam.

Tão logo concedida a medida cautelar, faz-se-ia necessária sua publicação e comunicação às Autoridades Públicas em todo o país, em especial àquelas da área da Segurança Pública, de modo a prevenir a aplicação abusiva e equivocada da Lei de Segurança Nacional, em especial a críticos ou ditos “detratores” do atual ocupante do Executivo Federal. Deste modo, abusos persecutórios como os noticiados na imprensa, em tese, poderiam vir a ser evitados.

Ao Poder Legislativo, contudo, incumbe tarefa tão urgente quanto a do Judiciário, mas sobremaneira mais importante. **Cabe ao Congresso Nacional produzir uma Lei de Defesa da Ordem Democrática e**

**Constitucional**, apta a substituir, de modo abrangente e alinhado aos preceitos democráticos da Lei Fundamental de 1988, o entulho autoritário que é a vigente Lei de Segurança Nacional.

Se, a princípio, parece promissora a pretensão de ver revogada, desde logo e na íntegra, a Lei Federal nº 7.170/1983 - o que é o objetivo dos Projetos de Lei da Câmara nº 3.054/2000 e nº 3.697/2020, por exemplo -, isso resultará, na prática, na extinção dos feitos (acertados ou equivocados) firmados com base na Lei de Segurança Nacional, e trará insegurança jurídica generalizada, além de impunidade para quem, de fato, atentou contra a ordem democrática brasileira.

A solução pela revogação abrangente da Lei de Segurança Nacional até poderia ter sido cogitada em momentos anteriores da vida democrática nacional; contudo, ante a existência de movimentos hostis à democracia, à separação de Poderes e às instituições democráticas, tal pretensão se mostra ingênua, no mínimo, e, no limite, temerária.

Via mais segura consiste no debate de mérito sobre Projetos de Lei que visam a substituir a Lei de Segurança Nacional por uma Lei de Proteção da Ordem Constitucional e Democrática, que preserve os crimes cuja tipificação é essencial, e, ao mesmo tempo, revogue os preceitos que atentam contra a livre manifestação do pensamento crítico, em especial contra posturas e condutas das Autoridades Públicas.

Leis de proteção da ordem constitucional e democrática existem em todas as

democracias maduras e estáveis. Não poderia ser de modo diverso no Brasil, onde ainda subsistem as tentações do autoritarismo, da quebra da ordem social e da ruptura com a democracia. Para evitar que a lei se torne um

instrumento de intimidação das oposições, mas se ponha firmemente ao lado dos Poderes da República contra os grupos que a ameaçam, é preciso que o Parlamento legisle com serenidade, equilíbrio, prudência, mas sem demora.

## Recomendações:

1. De imediato, seja prontamente concedida, por decisão monocrática do Ministro Relator, inaudita altera pars e ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal, medida cautelar para sustar os dispositivos da Lei Federal nº 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional) que sejam contrários a preceitos da Constituição da República de 1988 - e que, portanto, não foram recepcionados pela atual ordem jurídica -, comunicando-se amplamente tal decisão a todas as Autoridades Públicas, em todas as esferas da Federação, oferecendo-se salvaguarda a todo aquele que deseja lançar mão de seu direito à livre manifestação do pensamento, em especial para criticar a Autoridade Pública federal, desde que isso não implique lesão ou ameaça de lesão à soberania nacional, à integridade territorial do país, ao funcionamento harmônico e à separação dos Poderes, à Federação e à democracia;

2. Em seguida, seja a medida cautelar prontamente referendada e confirmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, conferindo-se prazo adequado para que o Poder Legislativo examine propostas de modificação da Lei de Segurança Nacional;

3. Ao Poder Legislativo impõe-se examinar, com a máxima urgência, os Projetos de Lei de revogação e de modificação da Lei de Segurança Nacional, com vistas à aprovação de diploma normativo que, a um só tempo, resguarde os bens jurídicos de relevante monta ora protegidos pela Lei Federal nº 7.170/1983, mas não fira as liberdades públicas, nem possa ser utilizado como instrumento de constrangimento ou de silenciamento das oposições políticas no marco de um Estado Democrático de Direito.

Pela Liberdade,

**Izabela Patriota**

Diretora de Políticas Públicas do Livres

**Marcelo Sarsur**

Coordenador da Setorial de Justiça e Segurança Pública do Livres



### **Associação Livres**

R. Henrique Monteiro, 234 - Pinheiros  
São Paulo - SP  
CEP: 05423-020

#### **Contato:**

contato@eusoulivres.org  
+55 11 3032-1355



## Referências

1. Estadão: [Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro](#); 19/03/2021.
2. Segundo a Doutrina de Segurança Nacional, as democracias ocidentais estariam, todas, diante do espectro da ameaça iminente da tomada de poder por grupos inspirados e financiados pelo bloco de países comunistas orientais.
3. A jurisdição castrense é a Justiça Militar em nível federal e estadual.
4. Por exemplo, a Lei Federal nº 7.209/1984, que reformou a Parte Geral do Código Penal brasileiro, trazendo muitas das inovações que são aplicadas até hoje.
5. Art. 1º, Lei nº 7.170/1983: Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão: I - a integridade territorial e a soberania nacional; II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; III - a pessoa dos chefes dos Poderes da União.
6. Art. 2º, Lei nº 7.170/1983: Quando o fato estiver também previsto como crime no Código Penal, no Código Penal Militar ou em leis especiais, levar-se-ão em conta, para a aplicação desta Lei: I - a motivação e os objetivos do agente; II - a lesão real ou potencial aos bens jurídicos mencionados no artigo anterior.
7. Art. 26, Lei nº 7.171/1983: 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. Pena: reclusão, de 1 a 4 anos. Parágrafo único - na mesma pena incorre quem, conhecendo o caráter ilícito da imputação, a propala ou divulga.
8. Aqui ressalvado, especialmente, o motivo político do agente, que pretende desestabilizar a ordem constitucional, a soberania nacional, a integridade territorial, a democracia ou o Estado de Direito.
9. Art. 23, Lei nº 7.170/1983: 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. Pena: reclusão, de 1 a 4 anos.

10. Situações como a que envolveram cidadãos em Uberlândia/MG, que foram intimados a prestar declarações após fazerem juízos negativos de valor acerca da pessoa que hoje ocupa a Chefia do Executivo Federal, quando de sua visita àquele Município, ou mesmo inquéritos instaurados a partir de requisição do Ministro de Estado de Justiça e Segurança Pública, em desfavor de personalidades públicas e de sujeitos privados, com lastro na Lei Federal nº 7.170/1983, mas em desobediência aos preceitos normativos, podem ser elencados como justificativas para uma ação limitante mais incisiva, por parte dos Poderes Judiciário e Legislativo.

11. Art. 11, Lei nº 7.170/1983: Tentar desmembrar parte do território nacional para constituir país independente. Pena: reclusão, de 4 a 12 anos.