PARECER DE PLENÁRIO PELA COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PL Nº 2462/1991 E APENSADOS

PROJETO DE LEI Nº 2462/1991

(Apensados: PLs nº 6764/2002, 3064/2015, 5480/2019, 6165/2019, 2464/2020, 3550/2020, 3430/2020, 3864/2020, 954/2021, 3054/2000, 3163/2000, 3381/2020, 3697/2020 e 506/2021)

Define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade.

Autor: Deputado HÉLIO BICUDO

Relatora: Deputada MARGARETE COELHO

I – RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 2462/1991**, de autoria do Deputado Hélio Bicudo, busca revogar a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional) e estabelecer, em seu lugar, nova legislação especial, agora voltada à tipificação dos crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade.

A proposição, composta por 25 artigos, sugere os seguintes tipos penais: atentado contra a soberania; traição; atentado separatista; espionagem; serviço de espionagem; aerofotogrametria e sensoriamento ilícitos; auxílio a espião; revelação; divulgação de segredo de estado; insurreição; organização paramilitar; armamento militar; invasão de um estado por outro; genocídio; terrorismo; desaparecimento de pessoas; e informação falsa.

Ao Projeto principal foram apensados os Projetos de Lei nº 6764/2002, 3064/2015, 5480/2019, 6165/2019, 2464/2020, 3550/2020,

CD210488188000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

3430/2020, 3864/2020, 954/2021, 3054/2000, 3163/2000, 3381/2020, 3697/2020 e 506/2021.

O Projeto de Lei nº **6764/2002**, de autoria do Poder Executivo, foi fruto dos trabalhos da Comissão de Alto Nível coordenada pelo então Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luiz Vicente Cernicchiaro, e com participação do hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, do Dr. Luiz Alberto Araújo e do Dr. José Bonifácio Borges de Andrada. Essa proposição busca revogar a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional) e inserir, no Código Penal, Título relacionado aos crimes contra o Estado Democrático de Direito.

O Projeto de Lei nº **3064/2015**, de autoria do Deputado Moroni Torgan, por sua vez, também busca revogar da Lei de Segurança Nacional e estabelecer uma nova legislação especial, que denomina de "*estatuto cidadão de segurança nacional*".

Já o Projeto de Lei nº **5480/2019**, de autoria do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, tem o objetivo de positivar o que o autor denomina de "*crime de subversão empresarial*".

O Projeto de Lei nº **6165/2019**, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, por sua vez, busca conferir ao Supremo Tribunal Federal a competência para o processamento e julgamento dos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional, além de revogar o art. 26 dessa lei (que prevê o crime de calúnia ou difamação contra autoridades).

A proposição de nº **2464/2020**, de autoria do Deputado André Figueiredo, tem o objetivo de criar um novo tipo penal na Lei de Segurança Nacional, relacionado à promoção ou participação de ato ou manifestação pública contra os temas que compõem as cláusulas pétreas de nossa Constituição, assim como tipificar o ato de incitar 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.

CD210488188000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

O Projeto de Lei nº **3550/2020**, de autoria do Deputado Gustavo Fruet, busca criar o crime de atentado à estabilidade do regime democrático, tipificando diversas condutas na Lei de Segurança Nacional.

O Projeto de Lei nº **3430/2020**, de autoria do Deputado José Medeiros, por sua vez, tem o intuito de criar causa de aumento de pena no art. 28 da Lei de Segurança Nacional, para o caso de ameaça à vida do Presidente da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal.

O Projeto de Lei nº **3864/2020**, de autoria do Deputado Paulo Teixeira, institui a "*Lei de defesa do Estado Democrático de Direito*" e também sugere a revogação da Lei de Segurança Nacional.

O Projeto de Lei nº **954/2021**, de autoria da Deputada Chris Tonietto e do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, busca alterar a Lei de Segurança Nacional para definir alguns termos que ali se encontram, como "atos de hostilidade", "grave ameaça", "atos de terrorismo", dentre outros.

Os Projetos de Lei nº **3054/2000**, de autoria dos Deputado Milton Temer e José Genoíno, **3163/2000**, de autoria do Deputado Vivaldo Barbosa, e **3697/2020**, de autoria do Deputado Daniel Coelho, buscam, apenas, revogar a Lei de Segurança Nacional.

Já o Projeto de Lei nº **3381/2020**, de autoria do Deputado Paulo Eduardo Martins, busca revogar os artigos 22, 23 e 26 da Lei de Segurança Nacional.

Por fim, o Projeto de Lei nº **506/2021**, da Deputada Tabata Amaral, tem o objetivo de inserir na Lei de Segurança Nacional o crime de "*fazer apologia ao retorno da ditadura militar em território brasileiro*".

Em razão do disposto no art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída à Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre o mérito, a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa das proposições.

Em face da aprovação de requerimento de urgência, a matéria se encontra pronta para apreciação do Plenário.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Antes de adentrar ao voto propriamente dito, gostaria de esclarecer que nosso trabalho foi **construído, de forma democrática, transparente e colaborativa, a partir de sugestões recebidas dos mais diversos setores da sociedade**.

Realizamos, nas últimas semanas, diversas reuniões, em que pudemos ouvir e colher sugestões de juristas da mais alta qualidade (como os Drs. Miguel Reale Jr., Adriano Teixeira, Alaor Leite, Alexandre Wunderlich, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Oscar Vilhena Vieira, Theodomiro Dias Neto, Pierpaolo Cruz Bottini, Otavio Luiz Rodrigues Jr., Rodrigo Mudrovitsch, Lenio Streck, Pedro Serrano, Fernando Hiddeo, Eugênio Aragão, Marcelo Turbay, Marco Aurelio de Carvalho, Antônio Carlos de Almeida Castro, Diego Nunes) assim como de importantes representantes da sociedade civil organizada (como Rede Liberdade, Pacto pela Democracia, MST, Rede Justiça Criminal, Conectas, Coalizão Direitos na Rede, ANADEP, ISA, Comissão Arns de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, Instituto Igarapé, Associação Brasileira de Imprensa, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, etc.).

Ouvimos e dialogamos, também, com vários colegas parlamentares, sempre deixando claro que o nosso objetivo foi, desde o início, construir um texto que, ao enterrar de vez esse entulho autoritário que teima em viger em nosso ordenamento jurídico, entregue à sociedade brasileira uma proteção adequada ao Estado Democrático de Direito.

Feitas essas brevíssimas considerações, passa-se ao voto.

Conforme assentado, compete a esta Comissão Especial emitir parecer sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a técnica legislativa e o mérito das proposições ora apreciadas.

CD210488188000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

No que tange à **constitucionalidade**, os projetos de lei **atendem os preceitos constitucionais** concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22 e 61, todos da Constituição da República.

Quanto ao Projeto de Lei nº **6165/2019**, não se olvida que um dos dispositivos por ele sugeridos (que busca conferir, por lei ordinária, competência ao Supremo Tribunal Federal para o processamento e julgamento dos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional) também se mostra **inconstitucional** (afinal, alteração dessa natureza apenas pode se dar por emenda à Constituição). Todavia, esse vício será sanado no Substitutivo, que aproveitará apenas a parcela constitucional da proposição (que retira os crimes contra a honra dos crimes contra a segurança nacional, doravante denominados de crimes contra o Estado Democrático de Direito).

Em relação à **juridicidade**, as proposições, com exceção daquela que se mostrou inteiramente incompatível com Constituição pelos motivos já apontados, encontram-se em **harmonia com o Sistema Jurídico Brasileiro**.

Por sua vez, no que diz respeito à **técnica legislativa**, observa-se que a Lei Complementar n. 95, de 1998, foi devidamente observada.

Passemos, agora, à análise do **mérito** das proposições.

II.1. BREVE HISTÓRICO E NECESSIDADE DE REVOGAÇÃO DA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL

Permitam-me relembrar, ainda que de forma bastante sucinta, o histórico e o momento político em que a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/83) foi editada, dando continuidade a uma **doutrina de segurança nacional** introduzida em nosso ordenamento jurídico por legislações anteriores.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

De fato, a primeira legislação nacional sobre Segurança do Estado, datada da Primeira República (Lei nº 38, de 4 de abril de 1935), definia crimes contra a ordem política e social, e tinha como principal objetivo submeter esses crimes a um regime rigoroso, com o abandono das garantias processuais[1]. Ainda na Primeira República foram editadas outras normas, como a Lei nº 136 (que criou novas figuras penais relacionadas aos crimes políticos) e a Lei nº 244 (que criou o Tribunal de Segurança Nacional, órgão da Justiça Militar para julgar os crimes previstos na Lei nº 38/35, posteriormente extinto pela Lei Constitucional nº 14, de 1945).

Com o fim do Estado Novo, foi promulgada, na vigência da Constituição de 1946, a Lei nº 1.802/53, uma nova Lei de Segurança Nacional que, apesar de mais branda, manteve as linhas gerais dos crimes até então previstos.

Após o Golpe Militar de 1964, porém, essa legislação não se mostrava mais suficiente "*às aspirações do novo regime e às suas pretensões punitivistas*"[2], razão pela qual, com base no Ato Institucional nº 2, foi editada uma nova Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314, de 1967), a primeira a definir os "*crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social*", e que tinha como objetivo a "*garantia da consecução dos objetivos nacionais contra* ***antagonismos****, tanto internos quanto externos*", deixando clara a implementação da denominada Doutrina de Segurança Nacional. Nesse sentido, lembra a doutrina que:

> "A DSN [Doutrina de Segurança Nacional], de emulações militares e antagonismo total com os países comunistas, começou a ser redigida no momento em que se instaurava uma bipolaridade mundial fruto da denominada Guerra Fria, logo após o final de Segunda Guerra Mundial, com suas vertentes originárias nos Estados Unidos e na França, chegando aos países da América Latina como o Brasil. A partir deste momento, a DSN (que seduzia por sua simplicidade), foi o referencial norteador da produção legislativa sobre segurança do Estado, fundamentalmente de 1964 até o ano de 1983, quando deixou suas digitais na última LSN do país."[3]

1 WUNDERLICH, Alexandre. Crime político, segurança nacional e terrorismo. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 95.

2 WUNDERLICH, op. cit., p. 101.

3 WUNDERLICH, op. cit., p. 103.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

O Decreto-Lei nº 314/1967 foi, posteriormente, substituído pelo Decreto-Lei nº 898, que manteve as orientações gerais da legislação anterior. Tanto o Decreto Lei nº 898 quanto os anteriores, vale lembrar, "*foram editados pelo poder discricionário do Presidente da República, ou da Junta Militar que exercia as suas funções, sem aprovação do Congresso e, pois, sem qualquer legitimidade democrática*"[4].

Após isso, sobreveio a Lei nº 6.620/78 e, finalmente, com o início da abertura política, em 1983, **a vigente Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/83)**, que, apesar de avanços, manteve impregnada em seu bojo princípios e conceitos que não se harmonizam com o Estado Democrático de Direito, e que, por conseguinte, **não encontram amparo na Constituição Federal de 1988**. Sobre o tema, lembra a doutrina que:

> "Com o estabelecimento gradual da democracia após o fim da ditadura militar (1964-1985) e o advento da 'Constituição Cidadã' em 1988, o respeito aos direitos e garantias do cidadão passaram a ser território comum no discurso jurídico brasileiro. Uma das consequências deste fenômeno foi a reestruturação da ordem jurídica nacional.
>
> [...]
>
> Especificamente com relação aos crimes políticos, uma das heranças da transição entre ditadura e democracia foi a edição da Lei 7.170, de 14.12.1983. Positivamente, essa última 'Lei de Segurança Nacional' (LSN) da ditadura estabeleceu um critério rígido para sua aplicação, que exigia, além do dolo para cada conduta típica descrita, uma finalidade específica de ameaça ao Estado Democrático de Direito. Além disso, o novo texto legal não continha nenhuma referência aos princípios e objetivos de segurança nacional constantes nas leis ditatoriais, como 'guerra psicológica', mas ainda se pautava por uma lógica anticomunista.
>
> Todavia, as Forças Armadas mantiveram um papel de destaque não condizente com a nova ordem política nessa legislação. A competência da Justiça Militar para processo e julgamento de tais crimes foi mantida, mesmo que estes fossem cometidos por civis. Ainda, estabeleceu que os casos omissos na lei devessem ser resolvidos com os princípios e normas do direito e processo penal castrense, mais rígido que o comum.
>
> **Assim sendo, tornava-se claro que tal norma penal não condizia com a nova realidade democrática. Todavia, isso não significou uma imediata reforma legislativa. Não seria a primeira e provavelmente não será a última lei ditatorial**

4 FRAGOSO, Heleno Claudio. Lei de Segurança Nacional: uma experiência antidemocrática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980, p. 14.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

> **que, mesmo com patente conteúdo autoritário, permaneceria (permanecerá) em vigor já em regime democrático. Assentimos, porém, a ideia de que todo ordenamento jurídico possui memória, o que se demonstra deveras pernicioso no caso em discussão**." [5]

Não se olvida, é verdade, que alguns dos efeitos nefastos da Lei nº 7.170/83 foram neutralizados pela Constituição Federal de 1988 (que, por exemplo, devolveu à Justiça Federal a competência de processo e julgamento de civis).

Apesar disso, parece-nos claro que essa lei, **elaborada em período ditatorial e maculada pelo espírito autoritário e antidemocrático**, deve, de fato, ser substituída por legislação mais moderna, **que objetive a proteção do Estado Democrático de Direito**. Por isso, todos os projetos de lei buscam essa finalidade se mostram convenientes e oportunos e merecem a aprovação desta Casa.

Essa, aliás, foi a recomendação da Comissão Nacional da Verdade, que sugeriu, em seu Relatório, a "*revogação da Lei de Segurança Nacional em vigor* ***e sua substituição por legislação de proteção ao Estado democrático de direito***", tendo em vista que "*a atual Lei de Segurança Nacional – Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – foi adotada ainda na ditadura militar e reflete as concepções doutrinárias que prevaleceram no período de 1964 a 1985*"[6].

Foi justamente esse, também, o espírito que moveu a Comissão de Juristas que elaborou o texto que deu origem ao Projeto de Lei nº **6764/2002**. Com efeito, ao encaminharem o trabalho elaborado ao então Ministro da Justiça, Miguel Reale Jr., os eminentes juristas destacaram[7]:

> "A Constituição de 1988 foi a superação histórica do regime que tinha como um de seus fundamentos a ideologia da segurança nacional, e toda carga autoritária que dela decorria. Por tal razão, a própria locução segurança nacional ficou praticamente fora de seu texto, salvo uma intempestiva

5 NUNES, Diego. As iniciativas de reforma à lei de segurança nacional na consolidação da atual democracia brasileira: da inércia legislativa na defesa do estado democrático de direito à ascensão do terrorismo. In Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 22, n. 107. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 266-269.

6 http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf

7 BARROSO, Luís Roberto. A superação da ideologia da segurança nacional e a tipificação dos crimes contra o estado democrático de direito. In: Revista de Estudos Criminais, ano 2, n. 9, 2003, p. 73-74.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

menção no art. 173, onde se cuida das hipóteses excepcionais de exploração da atividade econômica pelo Estado. No Título V, incorporando o ideário vitorioso, a Carta emprega a terminologia compatível com a nova ordem: 'Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas'.

Produto de uma outra época, a Lei de Segurança Nacional, tanto na sua filosofia como nos princípios e conceitos que utiliza, não se harmoniza com o Estado Democrático de Direito introduzido pela Constituição de 1988. Embora promulgada no período menos agudo do regime militar - após o fim dos atos institucionais e da Lei da Anistia -, ainda foi contemporânea da intolerância política e do conflito ideológico mundial. De fato, em 1984, quando da votação da emenda constitucional destinada à introdução das eleições diretas, a capital federal esteve sob medidas de emergência e o movimento que apoiava a modificação foi, em diversas ocasiões, intimidado e reprimido. O Muro de Berlim, marco simbólico da Guerra Fria, somente veio a ser derrubado mais adiante, em final de 1989, quando já em vigor a nova Carta.

Na definição dos crimes, **a Lei nº 7.170/83 emprega a terminologia superada, impregnada de subjetivismo ideológico e facciosismo político**, como por exemplo: incitar à subversão da ordem política ou social, à animosidade entre as Forças Armadas e as instituições civis ou à luta com violência entre as classes sociais (art. 23); fazer funcionar partido político ou associação dissolvidos por força de disposição legal ou de decisão judicial (art. 25); imputar ao Presidente da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal fato definido corno crime ou ofensivo à reputação (art. 26), independentemente de ser verdadeiro ou falso.

Dispõe, ainda, a Lei nº 7.170/83 que, na sua aplicação, será observada, no que couber, 'a Parte Geral do Código Penal Militar e, subsidiariarnente, a sua Parte Especial'. No plano processual, prevê a competência da Justiça Militar para processar e julgar os crimes nela previstos, com a observância das normas estabelecidas no Código de Processo Penal Militar. Contempla, ademais, a instauração de inquérito policial-militar sendo o agente civil e admite a decretação de prisão pela autoridade que presidir o inquérito. Nenhuma dessas disposições pode subsistir à luz da Constituição de 1988.

Além da inconstitucionalidade explícita de inúmeros de seus preceitos, há também, em relação a boa parte das normas da Lei nº 7.107/83, uma incompatibilidade de sistema com a nova ordem constitucional: os fatos tipificados e os valores nela considerados afastam-se dos princípios e conceitos que inspiraram a reconstrução democrática do país.

São, por isso mesmo, incompatíveis com o pluralismo político, previsto como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil no art. 1º, V, da Constituição. **Há, é certo, residualmente, dispositivos que não são em si**

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

> **inconstitucionais e que tutelam bens jurídicos que devem ser preservados em qualquer circunstância**.
>
> Poderiam ser citados, apenas como exemplos, o artigo 8º, que pune aquele que entrar em entendimento ou negociação com governo ou grupo estrangeiro, ou por seus agentes, para provocar guerra ou atos de hostilidade contra o Brasil; ou ainda o artigo 9º, que pune aquele que tentar submeter o Território Nacional, ou parte dele, ao domínio ou à soberania de outro país. **Mas contaminam-se por integrar um diploma que, no seu conjunto, não fez validamente a travessia entre a ordem autoritária e a ordem democrática**. A aplicação isolada desses artigos, servindo-se da legislação processual regular, apesar de possível, não restará harmônica com os já mencionados fundamentos e dispositivos autoritários da Lei em comento.
>
> Pelas razões expostas, o ponto de vista da Comissão é o de que **se impõe a elaboração de uma nova lei, não mais inspirada pela ideologia da segurança nacional, mas voltada para a defesa do Estado Democrático de Direito**."

Por essas razões, e por concordarmos que a Lei de Segurança Nacional deve dar lugar à uma nova legislação, que inclua no texto do próprio Código Penal os crimes atentatórios ao Estado Democrático de Direito, **adotamos o Projeto de Lei nº 6764/2002 como base para a elaboração do nosso Substitutivo**. Os projetos de Lei nº **2462/1991** e **3064/2015**, todavia, também foram devidamente considerados, pois apesar de objetivarem a edição de leis especiais, preveem tipos penais semelhantes àqueles estabelecidos no PL nº 6764/2002, sempre buscando a tutela do Estado Democrático de Direito.

Com isso, apesar de se extirpar do ordenamento jurídico a Lei de Segurança Nacional, **mantém-se a tipificação de condutas que visam à proteção do Estado**.

II.2. O LOCAL DA ALTERAÇÃO

Conforme já assentado, reputamos mais adequado, ao revogar a Lei de Segurança Nacional, **inserir no próprio Código Penal** um título relacionado aos crimes contra o Estado Democrático de Direito. Embora compreendamos os argumentos daqueles que sustentam a elaboração de uma

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

nova legislação especial, entendemos que a codificação apresenta mais benefícios.

Com efeito, em carta que nos foi endereçada, os eminentes juristas Adriano Teixeira, Alaor Leite, Alexandre Wunderlich, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Miguel Reale Júnior, Oscar Vilhena Vieira e Theodomiro Dias Neto, apontam que:

> "Há diversos argumentos técnicos para o recurso ao chamado princípio de reserva de código, no sentido de que as alterações legais sejam feitas na própria Codificação Penal – visão de sistema, correlação com a parte geral, evitação de dissonâncias a partir de corpos estranhos, p. ex.
>
> Então, neste particular aspecto, sugerimos que os delitos desenhados sejam efetivamente tratados na Parte Especial. Afinal, não basta alterar o nomen iuris – de Lei de Segurança Nacional para Lei de Defesa do Estado Democrático e suas Instituições Democráticas –, se não for modificada a matriz autoritária do primeiro instrumento jurídico, o que pode ser (também) mais facilmente realizado a partir da codificação."

Era também esse o entendimento sustentado pelo saudoso penalista Heleno Cláudio Fragoso, que, apesar de ter sido um dos maiores críticos da Lei de Segurança Nacional, defendia a manutenção de um núcleo de condutas ali previstas, **desde que remetidas ao Código Penal e voltadas à proteção do Estado Democrático de Direito**:

> "Por outro lado, cumpre insistir na proposta que já fizemos, no sentido de que esses crimes voltem ao CP, constituindo o último título da Parte Especial. **A experiência demonstra que a formulação de leis especiais nessa matéria é sempre inspirada pelo propósito de submeter a repressão desses crimes a critérios de particular severidade; que não corresponde a uma visão liberal**."[8]

A ideia sustentada por Fragoso encontra amparo na história, tendo em vista que foi apenas no Estado Novo que esses crimes foram retirados da codificação penal comum e inseridos em uma legislação apartada, conferindo a esses delitos forte viés de repressão política. Com efeito, conforme ensina Arno Dal Ri Júnior[9]:

8 FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova Lei de Segurança Nacional. *In*: Revista de Direito Penal de Criminologia, nº 35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983, p. 60-69.

9 RI JÚNIOR, Arno Dal. O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 264-265.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

> "Desde a proclamação da República até 1935, os crimes contra a segurança do Estado eram regulamentados no ordenamento penal brasileiro do mesmo modo que os crimes comuns. Constavam nos Títulos I e II do Código Penal emanado pelo governo republicano em 1890. O Título I era dedicado aos 'crimes contra a existência política da República', enquanto o Título II dispunha sobre os 'crimes contra a segurança interna da República'. No primeiro, encontravam-se os crimes contra a independência, a integridade e a dignidade da Pátria (artigos 87 a 106), os crimes contra a constituição da República e a forma de seu governo (artigo 107 e 108) e os crimes contra o livre exercício dos poderes políticos (artigos 109 a 114). No segundo, estavam previstos os crimes de conspiração (artigos 115 a 117), de sedição e de ajuntamento ilícito (artigo 118). Em nenhum caso eram previstas as penas de morte ou de prisão perpétua.
>
> Somente com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo, ocorrida através da revolução de 1930 e, posteriormente, com o surgimento do Estado Novo e sua característica repressão política, iniciou-se o processo que culminaria na exclusão de tais crimes da codificação penal. Um processo que veio a se concretizar com a emanação da primeira Lei de Segurança Nacional, em 1935 e, mais tarde, com a ausência de tais crimes no corpus do novo Código de 1940."

Por isso sugerimos, tal qual o faz o **Projeto de Lei nº 6764/2002**, que tais delitos **retornem ao Código Penal**, através da criação de um Título XII, intitulado "DOS CRIMES CONTRA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO".

II.3. O TEXTO DO SUBSTITUTIVO

Conforme já ressaltado, o Substitutivo que ora apresentamos foi construído a partir de **sugestões recebidas dos mais diversos setores da sociedade**.

É preciso registrar, também, por justiça histórica, que o "ponto de partida" já era, em verdade, **texto bastante maduro**, elaborado pelas penas de juristas de inegável conhecimento jurídico. De fato, o **Projeto de Lei nº 6764/2002**, conforme já dito, decorreu de anteprojeto elaborado pelos Drs. Luiz Vicente Cernicchiaro, Luís Roberto Barroso, Luiz Alberto Araújo e José Bonifácio Borges de Andrada. Esse anteprojeto, por sua vez, se baseou em

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

textos anteriores, como o anteprojeto de Lei de Defesa do Estado Democrático, elaborado em 1985 pela Comissão presidida pelo Ministro Evandro Lins e Silva e integrada pelos Professores René Ariel Dotti, Nilo Batista e Antônio Evaristo de Moraes, e o anteprojeto da Comissão Revisora para elaboração do Código Penal (Portaria no 232, de 24.03.98), presidida pelo Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro e integrada pelos Drs. Licínio Leal Barbosa, Damásio E. de Jesus, Dirceu de Mello, José de Deus Menna Barreto, Ney de Moura Teles, Luiz Alberto Machado, Ela Wiecko de Castilho, Sérgio Médici, Nabor Bulhões e Evandro Lins e Silva.

A ideia central de todos esses textos decorre da "*convicção de que a consolidação da democracia está a exigir normas permanentes de proteção,* ***daí a necessidade – mais do que a conveniência – de codificação dos crimes que afrontam a estrutura e os valores fundamentais do Estado***"[10]. E foi justamente esse o espírito que procuramos externar no substitutivo que ora oferecemos, **que busca manter a tipificação apenas daquelas condutas que, de fato, possam colocar em risco o Estado Democrático de Direito, com tipos penais fechados e que busquem, ao máximo, evitar interpretações que desvirtuem o seu verdadeiro objetivo.**

Destacamos, a seguir, algumas alterações que promovemos no texto do PL 6764/2002, todas realizadas, repita-se, após escutarmos os mais diversos setores da sociedade.

Quanto aos crimes de **terrorismo (e os atos a ele relacionados)**, **associação discriminatória** e **discriminação racial ou atentatória aos direitos fundamentais**, sugerimos a sua exclusão, tendo em vista que essas condutas se encontram tipificadas em leis especiais próprias elaboradas após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 (Lei nº 7.716/1989 e Lei nº 13.260/2016).

Quanto ao crime de **conspiração**, também sugerimos a sua exclusão, tendo em vista que a associação para cometer qualquer crime já encontra tipificação, a depender do caso, nos artigos 288 do Código Penal

10 Exposição de motivos do anteprojeto apresentado pela Comissão Revisora para elaboração do Código Penal (Portaria no 232, de 24.03.98). Extraído de D'URSO, Luiz Flávio Borges. Anteprojeto da parte especial do Código Penal. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 20.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

(associação criminosa) ou na Lei nº 12.850/2013 (organização criminosa), **que prevê, inclusive, uma pena maior**.

Na mesma linha, foram retirados os crimes de **atentado à autoridade**, **sequestro e cárcere privado**, **atentado à autoridade estrangeira ou internacional** e **sequestro e cárcere privado de autoridade estrangeira e internacional**. Afinal, essas condutas já encontram tipificação nos crimes de homicídio (art. 121 do Código Penal), lesão corporal (art. 129 do Código Penal) e sequestro e cárcere privado (art. 148 do Código Penal), de forma que a inclusão de novas figuras assemelhadas poderia, conforme bem apontou o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), em nota técnica que nos foi encaminhada, criar "*disfuncionalidade no sistema, já que a partir do status de determinadas vítimas, poderia se cogitar que o mesmo ato deve ser reputado como mais grave do que se fosse cometido contra outra pessoa qualquer*". Com efeito, conforme salienta a mesma nota:

> "Todas essas condutas já se encontram satisfatoriamente previstas e apenadas no Código Penal.
>
> Primeiro, 'atentar contra a vida' significa inescapavelmente a prática de um crime de homicídio consumado ou tentado. E, sendo assim, deve-se lembrar que o art. 121 do Código Pena brasileiro tutela a proteção à vida de qualquer pessoa. E nesse tópico a inutilidade que a nova legislação traria ao sistema é palpável, já que a pena prevista no novo crime seria a de reclusão de 12 a 30 anos, e é essa exatamente a pena prevista, desde 1940, no Código Penal, à figura do homicídio qualificado pelo motivo torpe. Não há como deixar de concordar que o homicídio, tentado ou consumado, contra qualquer das autoridades, dentro do contexto da proteção ao Estado Democrático de Direito, pode ser visto como exemplo de manual de direito penal de homicídio torpe. Não há, pois, motivo algum para se punir novamente, e com a mesma pena, a figura já contemplada no direito brasileiro.
>
> De igual sorte, se a situação do 'atentado à autoridade' for equivalente a um crime de lesão corporal, o sistema brasileiro igualmente convive com sanção penal suficiente, como se vê do art. 129 do Código Penal"

Não fosse só, é preciso apontar que, se esses crimes forem cometidos com o fim de "abolir o Estado Democrático de Direito", o agente responderá, **também**, pelo crime de "**Abolição violenta do Estado Democrático de Direito**" (denominado de "insurreição" pela proposição

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

analisada, mas cuja redação foi atualizada e aprimorada a partir de sugestões primorosas dos professores Adriano Teixeira, Alaor Leite, Alexandre Wunderlich, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Miguel Reale Júnior, Oscar Vilhena Vieira e Theodomiro Dias Neto).

Por outro lado, sugerimos a inclusão de condutas que, quando da elaboração do Projeto de Lei, não possuíam a relevância que alcançaram nos últimos anos, **mas que sem sombra de dúvida atentam contra o Estado Democrático de Direito**, sobretudo contra processo eleitoral (que é, sem qualquer dúvida, um importante instrumento para a democracia).

Nesse sentido, incluímos os crimes de **Interrupção do processo eleitoral** (i*mpedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral*), de **Comunicação enganosa em massa** (*promover, ofertar, constituir, financiar, ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, mediante uso de expediente não fornecido diretamente pelo provedor de aplicação de mensagem privada, campanha ou iniciativa para disseminar fatos que sabe inverídicos capazes de colocar em risco a higidez do processo eleitoral, ou o livre exercício dos poderes constitucionais*), e de **Violência política** (*restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, orientação sexual, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional*).

Do Projeto de Lei nº **3864/2020**, por sua vez, colhemos a importante previsão de que "*não constitui crime a manifestação pública de crítica aos poderes constituídos, nem a reivindicação não violenta de direitos por meio de passeatas, reuniões, aglomerações ou qualquer outro meio de comunicação ao público*". Afinal, as liberdades de reunião e de manifestação, como meios de garantir a liberdade de expressão, devem ser preservadas em qualquer Estado que se pretende democrático (e encontram, em nossa ordem jurídica, expressa guarida constitucional).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

Também dessa proposição legislativa adotamos a sugestão de prever, para alguns dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, a ação penal privada subsidiária, de iniciativa de partido político com representação no Congresso Nacional, se o Ministério Público não oferecer a denúncia ou ordenar o arquivamento do inquérito no prazo legal, garantindo-se que essas ações atentatórias à democracia possam, em caso de inércia do *Parquet*, ser, ainda assim, levadas ao judiciário.

A sugestão constante dos Projetos de Lei nº **6165/2019 e 3381/2020**, de extirpar alguns crimes da Lei de Segurança Nacional (como os crimes contra a honra), foi devidamente atendida no Substitutivo, **que não inclui essas condutas entre os crimes contra o Estado Democrático de Direito.** Com efeito, o Código Penal já possui tipificação adequada para os crimes contra a honra (arts. 138 a 140), inclusive com causa de aumento de pena para o crime cometido contra o Presidente da República (art. 141, inc. I), que deve apenas ser atualizado para conferir igual tratamento aos chefes de todos os poderes.

A preocupação constante do Projeto de Lei nº **3550/2020**, relacionada a algumas ações atentatórias ao Estado Democrático de Direito, também se encontra, em nosso sentir, contemplada no Substitutivo, **que busca tipificar todas as condutas que tenham o potencial de agredir a ordem constitucional democrática**.

Quanto ao Projeto de Lei nº **954/2021**, entendemos que as preocupações externadas pelos autores foram devidamente sanadas no texto que ora se apresenta, que deixa os tipos penais mais fechados e impede ou ao menos dificulta sobremaneira eventuais interpretações extensivas.

Por fim, os Projetos de Lei nº **3054/2000**, **3163/2000**, e **3697/2020** (que buscam a revogação da Lei de Segurança Nacional) e os Projetos de Lei nº **5480/2019**, **2464/2020**, **3430/2020** e **506/2021** (que buscam alterar alguns tipos penais na LSN) também devem ser aprovados, **na forma do Substitutivo**, que, além de revogar a Lei de Segurança Nacional, reformula a legislação para, conforme já assentado, incluir no Código Penal um título relacionado aos Crimes contra o Estado Democrático de Direito.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

II.4 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, no âmbito da Comissão Especial, somos pela **constitucionalidade**, **juridicidade** e **boa técnica legislativa** dos Projetos de Lei nº **2462/1991**, **6764/2002, 3064/2015, 5480/2019, 6165/2019, 2464/2020, 3550/2020, 3430/2020, 3864/2020, 954/2021, 3054/2000, 3163/2000, 3381/2020, 3697/2020 e 506/2021** e, no mérito, pela **aprovação** de todos eles, **na forma do Substitutivo em anexo**.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada MARGARETE COELHO
Relatora

CD210488188000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2462/1991

(e aos Apensados: PL nº 6764/2002, 3064/2015, 5480/2019, 6165/2019, 2464/2020, 3550/2020, 3430/2020, 3864/2020, 954/2021, 3054/2000, 3163/2000, 3381/2020, 3697/2020 e 506/2021)

Acrescenta, na Parte Especial do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, o Título XII, relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito, e revoga a Lei 7.170, de 14 de setembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional.

Art. 1º Esta lei acrescenta, na Parte Especial do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, o Título XII, relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito, e revoga a Lei 7.170, de 14 de setembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional e o art. 39 da Lei 3.688 de 3 de outubro de 1941 – Lei de Contravenções Penais.

Art. 2º A Parte Especial do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescida do seguinte Título XII:

"**TÍTULO XII**

DOS CRIMES CONTRA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

CAPÍTULO I

DOS CRIMES CONTRA A SOBERANIA NACIONAL

Atentado à soberania

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

Art. 359-I. Negociar com governo ou grupo estrangeiro, ou seus agentes, com o fim de provocar atos típicos de guerra contra o País ou invadi-lo:

Pena – reclusão, de três a oito anos.

§ 1º Aumenta-se a pena de metade até o dobro, se declarada a guerra em decorrência das condutas previstas no caput.

§ 2º Se o agente participa de operação bélica com o fim de submeter o território nacional, ou parte dele, ao domínio ou à soberania de outro país:

Pena – reclusão, de quatro a doze anos.

Atentado à integridade nacional

Art. 359-J. Praticar violência ou grave ameaça com a finalidade de desmembrar parte do território nacional para constituir país independente:

Pena – reclusão, de dois a seis anos, além da pena correspondente à violência.

Espionagem

Art. 359-K. Entregar a governo estrangeiro, a seus agentes, ou a organização criminosa estrangeira, em desacordo com determinação legal ou regulamentar, documento classificado como secreto ou ultrassecreto nos termos da lei, cuja revelação possa colocar em perigo a preservação da ordem constitucional ou a soberania nacional.

Pena – reclusão, de três a doze anos.

§ 1º Incorre na mesma pena quem presta auxílio a espião, conhecendo essa circunstância, para subtraí-lo à ação da autoridade pública.

CD210488188000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

§ 2º Se o documento, dado ou informação for transmitido ou revelado com violação do dever de sigilo:

Pena – reclusão, de seis a quinze anos.

§ 3º Facilitar a prática de qualquer dos crimes previstos neste artigo mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha, ou de qualquer outra forma de acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações.

Pena – detenção, de um a quatro anos.

§ 4º Não constitui crime a comunicação, entrega ou publicação de informações ou documentos com o fim de expor a prática de crime ou a violação de direitos humanos.

CAPÍTULO II

DOS CRIMES CONTRA AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Abolição violenta do Estado Democrático de Direito

Art. 359-L. Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais.

Pena – reclusão, de quatro a oito anos, além da pena correspondente à violência.

Golpe de Estado

Art. 359-M. Tentar depor, por meio de violência ou grave ameaça, o governo legitimamente constituído:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

Pena – reclusão, de quatro a doze anos, além da pena correspondente à violência.

CAPÍTULO III

DOS CRIMES CONTRA O FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO PROCESSO ELEITORAL

Interrupção do processo eleitoral

Art. 359-N. Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral:

Pena – reclusão, de três a seis anos, e multa.

Comunicação enganosa em massa

Art. 359-O. Promover, ofertar, constituir, financiar, ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, mediante uso de expediente não fornecido diretamente pelo provedor de aplicação de mensagem privada, campanha ou iniciativa para disseminar fatos que sabe inverídicos capazes de colocar em risco a higidez do processo eleitoral, ou o livre exercício dos poderes constitucionais.

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Violência política

Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, orientação sexual, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

Pena – reclusão, de três a seis anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Ação penal privada subsidiária

Art. 359-Q. Para os crimes previstos neste Capítulo, admite-se ação privada subsidiária, de iniciativa de partido político com representação no Congresso Nacional, se o Ministério Público não atuar no prazo estabelecido em lei, oferecendo a denúncia ou ordenando o arquivamento do inquérito.

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA O FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

Sabotagem

Art. 359-R. Destruir ou inutilizar meios de comunicação ao público, estabelecimentos, instalações ou serviços destinados à defesa nacional, com o fim de abolir o Estado Democrático de Direito:

Pena – reclusão, de dois a oito anos.

Parágrafo único. Punem-se os atos preparatórios de sabotagem com a pena deste artigo reduzida de dois terços, se o fato não constitui crime mais grave.

CAPÍTULO V

DOS CRIMES CONTRA A CIDADANIA

Atentado a direito de manifestação

CD210488188000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

Art. 359-S. Impedir, mediante violência ou grave ameaça, o livre e pacífico exercício de manifestação de partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, órgãos de classe ou demais grupos políticos, associativos, étnicos, raciais, culturais ou religiosos:

Pena – reclusão, de um a quatro anos.

§ 1º Se resulta lesão corporal grave:

Pena – reclusão, de dois a oito anos.

§ 2º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de quatro a doze anos.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES COMUNS

Art. 359-T. Não constitui crime previsto nesse Título a manifestação crítica aos poderes constitucionais, nem a atividade jornalística ou a reivindicação de direitos e garantias constitucionais por meio de passeatas, reuniões, greves, aglomerações ou qualquer outra forma de manifestação política com propósitos sociais.

Aumento de pena

Art. 359-U. Nos crimes definidos neste Título, a pena é aumentada:

I – em um terço, se o crime é cometido com violência ou grave ameaça exercidas com emprego de arma de fogo;

II – em um terço, cumulada com a perda do cargo ou da função pública, se o crime é cometido por funcionário público;

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000

III – em metade, cumulada com a perda do posto e da patente ou da graduação, se o crime é cometido por militar.”

Art. 3º O Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 141. .....

.....

II – contra funcionário público, em razão de suas funções, ou contra o Presidente do Senado Federal, o da Câmara dos Deputados ou o do Supremo Tribunal Federal.

..... (NR)”

“Art. 286. .....

.....

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem incita, publicamente, a animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade. (NR)”

Art. 4º Fica revogada a Lei 7.170, de 14 de setembro de 1983 e o art. 39 da Lei 3.688 de 3 de outubro de 1941 (Lei de Contravenções Penais).

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

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada MARGARETE COELHO
Relatora

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210488188000

CD210488188000