



## COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

### PROJETO DE LEI Nº 2.769, DE 2015

Revoga o artigo 331 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), art. 299 do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar) e a Lei 7.170, de 14 de setembro de 1983, que "Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências".

**Autor:** Deputados Wadih Damous, João Daniel, Jandira Feghali e Luiz Couto.

**Relator:** Deputado MAJOR OLIMPIO

### I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão o Projeto de Lei nº 2.769/15, de autoria dos Deputados Federais Wahid Damous, João Daniel, Jandira Feghali e Luiz Couto, que visa revogar o artigo 331 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), art. 299 do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar) e a Lei 7.170, de 14 de setembro de

1983, que "Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências;".

Alegam que os dispositivos que ora se pretende revogar possibilitaram a repressão, tortura e morte de inimigos políticos durante os anos em que o Brasil viveu sob o comando dos militares e, com a redemocratização, a manutenção desses aparatos legislativos de exceção fez com os atores jurídicos passassem a criminalizar a atuação legítima de movimentos sociais.

Afirmam que ações penais instauradas em desfavor de integrantes dos MLST e MST tiveram por base a Lei de Segurança Nacional, mesmo os tribunais superiores tendo consolidado farta jurisprudência no sentido de que a atuação desses movimentos é um exercício de cidadania, própria do estado democrático de direito.

Ilustraram como exemplo o caso do artista Leônides Quadra, que se apresentava em uma praça pública da cidade de Cascavel/PR quando foi preso em flagrante por policiais militares. Explicam, que o palhaço Tico Bonito, seu personagem, ao expressar uma crítica política disse "lá vem os palhaços do governador que só sabem cuidar de quem tem dinheiro". Sendo tal frase suficiente para motivar a sua prisão, apesar dos protestos da população.

Destacam que no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi aprovada, no ano 2000, a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, tendo tal documento como uma de suas finalidades a de contribuir para a definição da abrangência da garantia da liberdade de expressão assegurada no art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. E, dentre os princípios consagrados na declaração, estabeleceu-se, em seu item "11", que "as leis que punem a expressão ofensiva contra funcionários públicos, geralmente conhecidas como 'leis de desacato', atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação."

Consideram, portanto, a prevalência do art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos sobre os dispositivos do Código Penal, no que tange à revogação do crime de desacato.

Mencionam que na elaboração do anteprojeto do Novo Código Penal foi deliberado em sessão havida em 07 de maio de 2012, por sugerir a revogação do crime de desacato da legislação penal brasileira.

Asseveram 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. Afirmando que a Constituição de 1988 inaugurou uma nova era na história brasileira, configurando a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, fundado, entre outros princípios, na promoção dos direitos humanos, e em virtude disso entendem necessária a revogação da Lei de Segurança Nacional em vigor e sua substituição por legislação de proteção ao Estado democrático de direito.

Por despacho da Presidência da Câmara dos Deputados, em 02 de setembro de 2015, a proposição foi distribuída para análise das Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD). A proposição está sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado pronunciar-se sobre o mérito da matéria, nos termos do art. 32, do Regimento Interno. Assim sendo, passo a análise de seu conteúdo.

A Proposição em exame visa revogar o artigo 331 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), art. 299 do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar) e a Lei 7.170, de 14 de setembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.

Para apreciação do projeto, se faz necessária a divisão de sua análise em duas partes, primeiramente quanto à revogação do tipo presente no art. 331 do Código Penal, quer seja, Desacato, bem como o tipo disposto no art. 299 do Código Penal Militar, quer seja, Desacato a Militar. E em seguida sobre a revogação da Lei de Segurança Nacional.

Quanto à revogação do Crime de Desacato e Desacato militar, sob a alegação de violação ao disposto no art. 13 da Convenção Americana de

Direitos Humanos, bem como ao item 11 no que tange aos princípios estabelecidos na declaração, esse relator, pelos motivos que passa a expor, entende que tal motivo não merece prosperar.

A Constituição Federal em seu art. 5º, X, estabelece que:

Art. 5º - X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, **a honra** e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; **(GN)**

Por mandamento Constitucional, em igualdade jurídica ao direito de liberdade de pensamento e de expressão, está o direito à honra. Tendo assim, os crimes de injúria, difamação, calúnia e desacato, sido recepcionados, não por mera compatibilidade com a Constituição vigente, mas como forma de proteção das garantias previstas em nossa carta maior, visando resguardar os bens jurídicos por ela tutelados.

Vale destacar que o direito à honra se encontra inserido dentre os direitos da personalidade, de tal modo que, como mecanismo protecionista, estaria colocando-a como ínsita a essa personalidade, sendo ela um dos direitos à integridade moral, e sua importância se manifesta em uma tríplice proteção, que são elas: constitucional, penal e cível.

Dessa maneira, com a proteção Constitucional à honra, seja ela pessoal, ou a dignidade que integra uma função do Estado, não há que se falar que ela possa ser violada diante de um “direito à expressão”, pois esse direito, esbarra igualmente no princípio da legalidade.

Ademais, o próprio dispositivo citado como fundamento (art. 13 da Convenção Americana de direitos Humanos) para a revogação desses tipos penais, prevê, a necessidade de estabelecimento de norma que traga responsabilidade ulterior àqueles que utilizarem de forma indevida a liberdade de pensamento e de expressão, como medida assecuratória dos direitos, das demais reputações das pessoas e para proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas, a saber:

“Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão:

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

2. **O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:**

**a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;**

**b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.”**

O que a convenção visa resguardar no dispositivo supracitado, e utilizado como argumentação pelos autores da proposição, é a censura prévia ao exercício do direito à liberdade de pensamento e de expressão, ou seja, medidas que impossibilitem que tais direitos sejam exercidos.

O que não é o caso do tipo penal do Desacato, nem do Desacato Militar, uma vez que estes não realizam censura prévia, e nem inviabilizam a expressão de nenhum direito, somente visam resguardar bens jurídicos tutelados pelo nosso ordenamento jurídico, dando cumprimento não somente ao disposto no texto constitucional, mas conforme demonstrado anteriormente, cumprem também o art. 13, 2, “a” e “b”, da Convenção Americana de Direitos Humanos, pois asseguram a proteção da ordem pública, da moral pública e do respeito dos direitos e da reputação das pessoas, principalmente aquelas que estão exercendo função, não em nome próprio, mas em representação do próprio Estado.

Em dezembro de 2016, a quinta turma do STJ, em uma decisão única, desvinculada, sem repercussão geral, *inter partes*, tão pouco em sede de recurso repetitivo, em um “controle de convencionalidade”, se manifestou

no sentido de, em virtude do disposto no art. 13 da convenção americana dos direitos humanos, bem como, em virtude do item 11 dos princípios, o tipo penal disposto no art. 331, do Código Penal (desacato) não possui eficácia no ordenamento jurídico penal brasileiro, por ser incompatível com os dispositivos citados.

Com a devida vênia ao decidido pela quinta turma do STJ, é importante ressaltar que não há direitos absolutos em nosso País, desse modo, assim como o cidadão possui o direito de manifestar e expressar nos moldes do documento internacional seu inconformismo contra o governo ou funcionário público dentro dos limites aceitáveis e eticamente adequados para os padrões de uma sociedade, o funcionário público também possui o direito de não ser ofendido e menosprezado no exercício da sua função ou em razão dela.

Em seu voto, o ministro relator afirmou que “os funcionários públicos estão mais sujeitos ao escrutínio da sociedade, e que as “leis de desacato” existentes em países como o Brasil atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação”, e que “a criminalização do desacato está na contramão do humanismo, porque ressalta a preponderância do Estado – personificado em seus agentes – sobre o indivíduo”.

Vale aqui esclarecer, que a premissa utilizada no julgamento pela quinta turma, está equivocada, pois a própria doutrina e jurisprudência sempre separou situações que tratam de mero desabafo, inconformismos ou reclamações dirigidas à servidor, ainda que com vigor, às situações que merecem a atuação do Estado para proteção dos direitos e garantias de nossa ordem Constitucional, pois caracterizam claramente o crime de desacato.

Estamos caminhando cada vez mais para o “laxismo penal” e não se pode falar que o minimalismo penal é a solução, porquanto a raiz do problema se esbarra acima de tudo em aspectos estruturais, bem como em medidas sociais e de instabilidade do seio familiar cada vez mais vulnerável, entre outros fatores que impulsionam a criminalidade.

O desacato deve ser reputado como crime, e caminhar em sentido contrário é consentir com violações às demais garantias constitucionais, não havendo que se falar em prevalência de uma norma supralegal para fundamentar a revogação dos referidos artigos, pois esses possuem respaldo

constitucional uma vez que, conforme citado anteriormente, esses dispositivos atacados pela proposição foram recepcionados como garantidores de preceitos que são fundamentais para consolidação do Estado Democrático de Direito.

No Brasil não há, por ora, nem precedentes gerados na Suprema Corte no sentido de entender um caráter abusivo por parte do art. 331 do código penal, ou tão pouco outra decisão com efeito vinculante no mesmo sentido.

Destarte, ao revés do que foi esposado em decisão recente (dezembro de 2016) pela 5ª turma do STJ, tal exegese mostra-se destoante da própria postura do STJ quanto ao tema, uma vez que em julgados anteriores e posteriores a este, a aplicação dos apenamentos por eles impostos não foram refutados.

O STJ através da 6ª Turma voltou a se posicionar sobre o tema:

“PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS ASSESTADO CONTRA ACÓRDÃO DE APELAÇÃO. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE FLAGRANTE ILEGALIDADE. QUESTÃO NÃO SUSCITADA PELA DEFESA NAS RAZÕES DE APELAÇÃO NÃO OBRIGA O COLEGIADO A SE MANIFESTAR NO PARTICULAR. DESACATO. INSUBSISTÊNCIA DIANTE DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA). JULGAMENTO ISOLADO DESTE SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INDEFERIMENTO LIMINAR DA PRESENTE IMPETRAÇÃO. (...) 3. **A insubsistência do crime de desacato frente à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) foi nesta Corte sufragada em julgamento isolado, de um dos seus órgãos julgadores, não havendo, ainda, consenso sobre a questão, tampouco é essa a "voz" do Superior Tribunal de Justiça.** 4. Indeferimento liminar da presente

impetração.” (STJ; HC 386.771; Proc. 2017/0018907-1; SC; Sexta Turma; Rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Maria Thereza Assis Moura; DJE 06/02/2017)

Repetindo-se, a decisão isolada do Superior Tribunal de Justiça não tem efeito vinculante e “erga omnes”, havendo, conforme supracitado, a sexta turma se manifestado no sentido de que a decisão exarada em dezembro de 2016 não é consenso no tribunal superior e tampouco é a “voz” do STJ. Desse modo, até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie de forma definitiva ou que o Superior Tribunal de Justiça se pronuncie em sede de recurso repetitivo (embora o mesmo não tenha os mesmos efeitos vinculantes “erga omnes”) devemos seguir parte da doutrina majoritária com os demais argumentos que se tem posicionado pela manutenção das figuras incriminadoras que oram pretendem revogar.

Para exercer o direito de liberdade de pensamento ou de expressão contido no art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, **o cidadão não pode agir de forma abusiva**, de forma a violar direito de outrem, porque senão estará perpetrando algum ilícito, cível e penal. Não podemos ao regular determinado direito fazer uma interpretação irrestrita, sem limite do direito de liberdade de expressão ou manifestação.

Vale ressaltar ainda, que tal revogação enfraqueceria a figura da administração pública, uma vez que o crime deixaria de ser de ação penal pública incondicionada para ser de ação penal privada, e uma ofensa que não é afeta exclusivamente à pessoa do funcionário público, mas à própria administração pública, ficaria sujeito à discricionariedade do representante do Estado ofendido mover a ação ou não, bem como recaindo sobre esta ação a renúncia à queixa, a perempção, dentre outros institutos.

No que cerne à revogação da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, conhecida como a Lei de Segurança Nacional – LSN, é necessário primeiramente frisar que a manifestação pública da sociedade, na reivindicação de seus direitos, é um exercício claro de democracia, conforme claramente demonstrado quando abordamos a figura do desacato.



Mas não se pode compactuar com a violência, com as ações de vandalismo, invasão de bens privados e públicos e nem com a depredação do patrimônio. Para essas medidas deve haver a repressão e o rigor da lei.

Recentemente temos vistos diversos casos, em que se utiliza como pretexto ao exercício da liberdade de expressão e de pensamento para invasão e depredação de patrimônios públicos, destruição de carros, agressão a pessoas, dentre outros crimes, crimes que por sua motivação, relevância, magnitude e efeitos devem ter a devida reprimenda do Estado, não se permitindo ameaça à ordem pública e institucional, e muito menos perigo ao Estado democrático de Direito.

Vale destacar que a referida legislação vem sendo aplicada, e não foi declarada não recepcionada, havendo, inclusive, informativo do STF com precedentes de julgados, que regulam a forma de adequação aos tipos penais impostos pela lei, como se segue:

**Informativo Brasília, 11 a 15 de março de 2002- Nº260.**  
**Crime contra a Segurança Nacional**

Para a caracterização dos crimes políticos previstos no art. 12 e parágrafo único da Lei 7.710/83 (Lei de Segurança Nacional) é necessário que a conduta realizada pelo agente tenha sido motivada por objetivos políticos, assim como tenha havido lesão real ou potencial aos bens jurídicos tutelados pela referida Lei, conforme estabelece o seu art. 2º. Com esse entendimento, a Turma conheceu, em parte, de recurso ordinário criminal - interposto contra sentença que condenara os recorrentes pela prática do crime político previsto no parágrafo único, do art. 12, da Lei 7.170/83, por estarem portando, no interior do veículo que conduziam, várias armas de fogo de uso exclusivo das Forças Armadas -, e na parte conhecida, o proveu para assentar a natureza comum do delito pelo qual foram condenados os recorrentes, anulando a sentença condenatória e determinando que

outra seja proferida, observado o § 2º, do art. 10, da Lei 9.437/97, que define o crime de porte de arma de fogo ou acessórios de uso proibido ou restrito. (Lei 7.170/83, art. 12: "Importar ou introduzir, no território nacional, por qualquer forma, sem autorização da autoridade federal competente, armamento ou material militar privativo das Forças Armadas. Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, sem autorização legal, fabrica, vende, transporta, recebe, oculta, mantém em depósito ou distribui o armamento ou material militar de que trata este artigo."). Precedentes citados: RCR 1.468-RJ (acórdão pendente de publicação, v. Informativo 182) e HC 73.451-RJ (DJU de 6.6.97).  
**RCR 1.470-PR, rel. Min. Carlos Velloso, 12.3.2002. (RCR-1470)**

Uma possível revogação da LSN só poderia ocorrer se viesse acompanhada de uma ampla reforma na legislação penal brasileira, raciocínio este que vem sendo aplicado no PLS nº 236, de 2012, que reformula o Código Penal e, somente por fim, revoga a LSN.

Não poderia deixar de mencionar o exemplo ilustrado, em tom de crítica, pelos autores, que citaram o caso do artista Leônides Quadra, que se apresentava em uma praça pública da cidade de Cascavel/PR quando foi preso em flagrante por policiais militares, ao se expressar no momento em que esses passavam pelo local com a seguinte frase, "lá vem os palhaços do governador que só sabem cuidar de quem tem dinheiro", criticando o fato de tal manifestação ter sido suficiente para motivar a sua prisão.

Por todo o exposto, está mais que claro que o direito de expressão é livre, mas não ilimitado, aqueles que o manifestam de forma desrespeitosa, agressiva e ofensiva aos demais, está sujeito à reprimenda e controle sob todas as esferas do direito. Nenhum direito é absoluto, e toda manifestação, por mais crítica que seja, não pode ferir o direito de outra pessoa, muito menos daqueles que são a representação do Estado, e em nome dele promovem a ordem pública.

Com todo respeito, mas basta um dia na lida policial para que pessoas reclusas em gabinetes, longe de diversos confrontos com todos os tipos de criminosos, e presas a uma realidade longe e distante da brasileira, para notar que a revogação proposta acaba por retirar uma tutela dada, legitimamente, na proteção à própria Administração Pública, na figura do seu servidor. Não sendo fundamento para tal o argumento de que alguns casos possuem o uso de abuso de poder, uma vez que esses devem sofrer o controle jurisdicional do Estado, e sobre eles também a aplicação da legislação em todas as esferas, cível, penal e administrativa.

Por fim, vale citar o renomado Professor e Promotor de Justiça, Rogério Sanches, que sobre a possibilidade de “descriminalização” do Desacato versa que, “Quando você descriminaliza o desacato, você deixa de imediato de tutelar a administração pública”, deixando claro assim, que tutelar a honra funcional, a partir do crime de desacato, é tutelar, por via reflexa, a integridade da Administração Pública, havendo uma total correspondência entre a tutela da integridade administrativa e a tutela da honra funcional.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela rejeição do PL nº 2.769 de 2015.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2017.

**Deputado MAJOR OLIMPIO**  
**RELATOR**