

O RETORNO DOS CRIMES POLÍTICOS AO CÓDIGO PENAL: HISTÓRIA CRIMINAL E POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL

THE RETURN OF POLITICAL CRIMES TO THE PENAL CODE: PENAL HISTORY AND LEGISLATIVE CRIMINAL POLICY

Diego Nunes¹

Resumo

O trabalho tem como objetivo analisar se a Lei n. 14.197, de 2021 melhorou a qualidade e resolveu as lacunas e inconsistências da LSN, para avaliar se realmente era uma alteração necessária ou se tratou de uma manobra simbólica diante das contingências políticas do momento. Para tanto, utilizar-se-ão aportes da história do direito, em particular de uma análise do Projeto de Lei n. 2.462, de 1991, em uma perspectiva integrada de história criminal. Assim, pode-se dizer que a Lei n. 14.197, de 2021 trouxe tanto uma melhoria da qualidade da legislação penal, ao abordar critérios mais restritivos do que a revogada LSN, quanto identificou e resolveu algumas lacunas e inconsistências sobre os crimes contra o estado democrático de direito ao recolocar a matéria no código penal.

Palavras-chave

Política legislativa penal. Crimes contra o estado democrático de direito. Código penal. Crimes políticos. Segurança nacional.

Abstract

The work aims to analyze the Law n. 14.197, of 2021, in its quality to solve the gaps and inconsistencies of the old National Security Law, to assess whether it was really a necessary change or whether it was a symbolic maneuver given the political contingencies of the moment. To this end, contributions from the legal history will be used, in particular an analysis of Bill n. 2.462, of 1991, in an integrated perspective of criminal history. Thus, it can be said that Law n. 14.197, of 2021, brought both an improvement in the quality of criminal legislation, by addressing more restrictive criteria than the revoked LSN, and identified and resolved some gaps and inconsistencies regarding crimes against the State by replacing the matter in the criminal code.

Keywords

Legislative criminal policy. Crimes against the state. Criminal code. Political crimes. National security.

1. Introdução

¹ UFSC

A Lei n. 7.170, de 1983, conhecida “Lei de Segurança Nacional” (LSN), foi revogada pela Lei n. 14.197, de 2021. Esta lei inseriu na parte especial do código penal brasileiro um título sobre os “crimes contra o estado democrático de direito”. Para além da inegável relevância intrínseca da matéria, haja vista a sua aplicação à insurreição na Praça dos Três Poderes em Brasília em 8 de janeiro de 2023, trata-se de um interessante caso para análise de política legislativa penal. Ainda parece imaturo um estudo eficaz acerca de seu impacto legislativo, seja porque há muitos processos referente ao 8 de janeiro ainda pendentes de decisão, seja porque há incerteza de que casos futuros de aplicação da lei serão também julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A maioria dos estudos sobre a lei se resumem à uma análise dogmática dos novos tipos penais², com análises histórica e teórica muito diminutas. Mesmo nos trabalhos que dão maior densidade às questões³, esta é ainda uma dimensão secundária. Falta, portanto, estudo que busque analisar se o processo legislativo que redundou na Lei n. 14.197, de 2021 se preocupou em discutir se os critérios adotados na elaboração primaram por clareza, precisão, coerência e eficácia e contribuíram para reduzir ambiguidades (melhoria da qualidade da legislação penal) e se as lacunas e inconsistências presentes na LSN foram de alguma forma identificadas e resolvidas.

² CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito** (Lei 14.197/21). Salvador: JusPodium, 2021; CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte especial**. 15 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVIUM, 2022; NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal: parte especial**. V. 3. 6 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022; MASSON, Cleber. **Direito Penal: parte especial**. V. 3. 12 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2022; SOUZA, Luciano Anderson. **Direito Penal: parte especial**. V. 5. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2022; DELMANTO, Celso et al. **Código penal comentado**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

³ BATISTA, Nilo; BORGES, Rafael. **Crimes contra o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Revan, 2023; NUNES, Diego. Introdução: da Lei de Segurança Nacional aos Crimes contra o Estado Democrático de Direito no Código Penal. NUNES, Diego (org.). **Crimes contra o Estado Democrático de Direito: comentários à Lei n. 14.197/2021**. Belo Horizonte: DPlácido, 2023.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar se a Lei n. 14.197, de 2021 melhorou a qualidade e resolveu as lacunas e inconsistências da LSN, para avaliar se realmente era uma alteração necessária ou se tratou de uma manobra simbólica diante das contingências políticas do momento. Ainda que se tratasse de uma legislação anterior à Constituição de 1988 e se valesse de uma linguagem ainda conectada com a Ditadura Militar, a LSN sobreviveu mais de três décadas de regime democrático, com raros episódios de uso, ao menos até a polarização política iniciada em 2013 e acentuada de 2018 em diante. Nesse sentido, a citação presente no título, de autoria da relatora do projeto de lei na Câmara dos Deputados, Margarette Coelho⁴, serve como critério para um escrutínio dessa legislação.

Para tanto, utilizar-se-ão aportes da história do direito, que possibilita “uma leitura densa das fontes”⁵, em particular de uma análise do processo legislativo que vá para além de uma mera discussão sobre a redação dos dispositivos legais, em uma perspectiva integrada de história criminal⁶. Em particular, será revisto o Projeto de Lei n. 2.462, de 1991 e todas as propostas a ele apensadas até o substitutivo global, para compreender as diversas opções das legislaturas ao longo do tempo, identificando as permanências e rupturas ao longo do tempo, bem como suas conexões com as mudanças teóricas e práticas do direito penal do período.

2. O fim da Lei de Segurança Nacional

Para além do controle jurisdicional, o controle legislativo deve ser visto como efetivo filtro constitucional e convencional. Trata-se, na

⁴ COELHO, Margarette. Prefácio: A nova lei de defesa do estado democrático de direito. NUNES, Diego (org.). **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**: comentários à Lei n. 14.197/2021. Belo Horizonte: DPlácido, 2023, p. 12.

⁵ HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Europeia**: síntese de um milénio. Coimbra, Almedina, 2012, p. 62-67.

⁶ SBRICCOLI, Mario. **Justiça criminal**. Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, n. 17/18, 2011; MECCARELLI, Massimo. **Criminal Law**: Before a State Monopoly. PIHLAJAMÄKI, Heikki; DUBBER, Markus D.; GODFREY, Mark (ed.). The Oxford Handbook of European Legal History. Oxford: Oxford University Press, 2018; LACCHE, Luigi. **"Não julgueis"**: antropologia da justiça e figuras da opinião pública entre os séculos XIX e XX. Tradução de Fernando Coelho. 2ª edição. São Paulo: Dialética, 2023.

verdade, do mais amplo poder sobre uma lei, pois pode revogá-la ou modificá-la sem as limitações do *judicial review* (provocação da corte, extensão do pedido, modulação de efeitos etc.).

Para além das várias tentativas de modificação legislativa que existiram desde a emanação da última LSN⁷, vale analisar aquelas que foram construídas na legislatura a qual interveio nesta lei, de modo a mostrar qual era o imaginário dos parlamentares que aprovaram a revogação da Lei n. 7.170, de 1983 e a inclusão dos crimes contra o Estado Democrático de Direito no Código Penal.

Tal movimento se encontrava arrefecido desde a emanação da Lei Antiterrorismo, em 2016, que até poucos anos era a maior preocupação para este tipo de tutela penal dos confins entre o direito e a política⁸.

Desde as manifestações de 2013 e reforçado a partir das eleições de 2018, a LSN novamente passou a ser ativada com frequência⁹. Mas, diferente do que acontecia nos anos imediatamente após a redemocratização, em que a lei era uma forma de ameaça aos movimentos sociais¹⁰, a lei foi invocada seja com o escopo de manter intacto o núcleo

⁷ 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. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 107, Mar.- Abr., 2014, p. 265-305.

⁸ NUNES, Diego. Nova Lei Antiterrorismo: questões teóricas e práticas. DE BEM, Leonardo Schmidt (org.). **Estudos de direito público**: aspectos penais e processuais. Belo Horizonte: DPlácido, v.1, 2018, p. 407-413.

⁹ MATTOSO, Camila. Inquéritos com base na Lei de Segurança Nacional duplicam e batem novo recorde sob Bolsonaro. Painei. **Folha de S. Paulo**: São Paulo, 21 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painei/2021/01/inqueritos-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-duplicam-e-batem-novo-recorde-sob-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2024; PLASTINO, Luisa; BARRETO, Marina Shlessarenko; SARMANHO, Nara. A história da Lei de Segurança Nacional. **Nexo Políticas Públicas**: São Paulo, 24 set. 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-historia-da-Lei-de-Seguranca-Nacional>. Acesso em: 14 mar. 2024.

¹⁰ TANGERINO, Davi P.C.; D'AVILA, Fabio R.; CARVALHO, Salo. O direito penal na “luta contra o terrorismo”: delineamentos teóricos a partir da criminalização dos movimentos sociais – o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. **Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2012.

duro de defesa fundamental à nossa democracia, seja apelando aos valores da velha “segurança nacional”.

Este segundo tipo de invocação não podia mais ser aceita, pois a expressão, de fato, apesar de constar na ementa daquela legislação, não correspondia ao seu fim. Pois, como já dizia Heleno Fragoso:

“A característica mais saliente e significativa da nova lei [de 1983] é a do abandono da doutrina da segurança nacional [...] Essa nova lei, no entanto, está longe de constituir uma solução definitiva em nosso direito, no que tange aos crimes políticos [...] Demos agora, com a nova lei, um passo largo. Temos que prosseguir na caminhada”¹¹.

Isso levou ao questionamento da LSN perante o Supremo Tribunal Federal (STF) por uma série de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): n. 797/2021/DF; n. 799/2021/DF; n. 815/2021/DF; n. 816/2021/DF; e n. 821/2021/DF. O tribunal não chegou a se manifestar definitivamente, pois o parlamento brasileiro tomou para si a responsabilidade de estabelecer um novo rumo para a política criminal no presente campo. Como menciona Wunderlich¹², logo antes da reforma legislativa, tal política criminal deveria ser capaz de ao mesmo tempo superar os últimos resquícios da doutrina de segurança nacional para adotar um modelo de tutela penal do Estado Democrático de Direito, afastar estas condutas do modelo de punição ao terrorismo e estabelecer a dignidade humana e os direitos fundamentais como limite a esta forma de incriminação.

3. Novas tentativas parlamentares de reforma à Lei de Segurança Nacional

Do mesmo modo como a lei passou a ser invocada na prática policial e judiciária como forma de resolver o atual estágio de dissenso político em que nos encontramos, também o legislativo resolveu reagir. Após 2018,

¹¹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. **Revista de Direito Penal e criminologia**. Rio de Janeiro, n. 35, jan.-jun., 1983, p. 60-69.

¹² WUNDERLICH, Alexandre. **Crime Político, Segurança Nacional e Terrorismo**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020, p. 235-264.

vários projetos passaram a tratar do tema, conforme busca no motor de pesquisa do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Passa-se a enunciar alguns deles merecerão atenção a partir de agora:

- a) O Projeto de Lei n. 9.533/2018, que dispunha “sobre o incitamento através das redes sociais”, acrescentando o uso de *apps* e *social media* para o cometimento dos crimes previstos nos artigos 22 e 23 da LSN, além de criar o artigo 22-A para criminalizar *fake news* sobre o tema¹³;
- b) O Projeto de Lei n. 11.082/2018, que acrescentava uma modalidade de homicídio qualificado no Código Penal, quando cometido por “motivo de convicção ou inconformismo político, com o objetivo de interferir no processo político eleitoral ou para impedir o livre exercício de mandato eletivo”¹⁴;
- c) O Projeto de Lei n. 6.165/2019, que buscava estabelecer o STF como órgão competente para o julgamento dos crimes previstos na Lei n. 7.170, de 1983¹⁵;
- d) O Projeto de Lei n. 921/2020, que tornava crime de “lesa pátria” a destruição de patrimônio histórico, acrescentando o artigo 29-A à LSN apensado ao Projeto de Lei n. 915/2015 que visava tipificar os “crimes de lesa pátria” que, em sua maioria, versavam sobre atos financeiros com estados estrangeiros¹⁶;
- e) O Projeto de Lei n. 1.631/2020, que buscava aplicar o art. 20 da LSN para ações cometidas durante estado de calamidade pública¹⁷;

¹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 9.533/2018**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2167860>. Acesso em: 14 mar. 2024.

¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 11.082/2018**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2187807>. Acesso em: 14 mar. 2024.

¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6.165/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231632>. Acesso em: 14 mar. 2024.

¹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 921/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2241833>. Acesso em: 14 mar. 2024.

¹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.631/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2244155>. Acesso em: 14 mar. 2024.

f) O Projeto de Lei n. 3.226/2020, que dentre outras medidas sobre terrorismo, criava o artigo 23-A na Lei n. 7.170, de 1983 para criminalizar manifestações contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, semelhante ao Projeto de Lei n. 2.464/2020, que criava o artigo 22-A para combater manifestações antidemocráticas e acrescentava modalidades de incitação no art. 23¹⁸;

g) O Projeto de Lei n. 3.550/2020, que “define o crime contra a estabilidade do regime democrático”, próprio de agentes de segurança¹⁹;

h) O Projeto de Lei n. 3.864/2020, que “institui a Lei de defesa do Estado Democrático de Direito” para substituir a Lei n. 7.170, de 1983²⁰ e, por isso, apensado ao Projeto de Lei n. 3.064/2015, que propunha um “Estatuto Cidadão de Segurança Nacional”²¹, que por sua vez também está apensado aos projetos de lei n. 2.462/1991 (de Hélio Bicudo)²² e n. 6.764/2002 (do Executivo)²³, bases para a legislação aprovada, e a projetos de lei mais específicos, como o de n. 3.430/2020 (sobre o art. 28)²⁴, o n. 506/2021 (que

¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.226/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2254914>. Acesso em: 14 mar. 2024.

¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.550/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2256410>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.864/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2257960>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.064/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=1738531>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²² BRASIL. **Projeto de Lei n. 2.462, de 1991** (do Sr. Hélio Bicudo) – Define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a humanidade. Substitutivo do PL n. 4.783, de 1990 – insere título XII ao CP. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2024.

²³ BRASIL. **Projeto de Lei n. 6.764, de 2000**: insere título XII ao CP. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2024.

²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.430/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

criminalizava a apologia à ditadura)²⁵ e o n. 5.480/2019 (“subversão empresarial”)²⁶;

i) O Projeto de Lei n. 3.697/2020, que buscava revogar a Lei n. 7.170, de 1983²⁷, apensado aos projetos de lei n. 3.054/2000 e o 3.381/2020 (que pretendiam revogar os artigos 22, 23 e 26 da LSN)²⁸;

j) O Projeto de Lei n. 4.162/2020, que inseria o crime de desmatamento florestal à lei²⁹;

k) O Projeto de Lei n. 4.425/2020, que acrescentava os crimes de apologia ao comunismo e ao nazismo³⁰;

l) O Projeto de Lei n. 157/2021, que inseria a modalidade de sabotagem a banco na lei³¹; e

m) O Projeto de Lei n. 954/2021, que conceituava “atos de hostilidade”, “grave ameaça”, “terrorismo”, “incitação”, “subversão” e “animosidade” presentes na lei³².

²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 506/2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5.480/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.697/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2257009>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.054/2000**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024; BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.381/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.162/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2259842>. Acesso em: 14 mar. 2024.

³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.425/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2261904>. Acesso em: 14 mar. 2024.

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 157/2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2268842>. Acesso em: 14 mar. 2024.

³² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 954/2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2274265>. Acesso em: 14 mar. 2024.

Vê-se, portanto, que a reutilização da LSN pelas instâncias judiciárias criou um movimento também no parlamento para a discussão da lei. E, como já visto, isso não surtiu em um primeiro momento grande efeito na doutrina, que continuava a fazer comentários pouco densos à matéria³³.

Como visto, muitos desses projetos buscavam incidir especialmente nos delitos de manifestação de pensamento, especialmente a propaganda e a incitação (arts. 22 e 23, LSN). Tais condutas eram uma espécie de porta de entrada para o uso da lei, pois possuíam requisitos típicos menos restritivos que outras formas mais sofisticadas de ataques à democracia. Tanto era assim que a maior parte da casuística recente referente à LSN tinha ao menos um dos dois tipos penais arrolados nas acusações³⁴.

Alguns outros, como visto, são fruto do contexto envolvendo o atentado contra o então candidato e depois presidente Jair Bolsonaro. Nesse grupo havia vários projetos que em tramitação, e tinham como única lógica a repressão da contingência. Trata-se daquilo que Alessandro Baratta denominava (projetos de) “leis-manifesto”, quando a lei penal busca ter, junto de seu efeito repressivo, uma eficácia simbólica de reação da classe política a eventuais acusações de laxismo por parte da mídia³⁵. São propostas

³³ CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; SOUZA, Renee do Ó (Coord.). **Leis penais especiais comentadas**. 3 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 239-343.

³⁴ KIRSZTAJN, Laura Mastroianni. **A Lei de Segurança Nacional no STF: como uma lei da ditadura vive na democracia?** Monografia (Especialização). Orientadora: Carla Osório. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2018. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/a-lei-de-seguranca-nacional-no-stf-como-uma-lei-da-ditadura-vive-na-democracia/>. Acesso em: 14 mar. 2024; NUNES, Diego. A aplicação da lei de segurança nacional às manifestações antidemocráticas. **JOTA**. São Paulo, 04 mai. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-aplicacao-da-lei-de-seguranca-nacional-as-manifestacoes-antidemocracia-04052020>. Acesso em: 14 mar. 2024; OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; NUNES, Diego. Em defesa da liberdade de expressão, a Lei de Segurança Nacional pode ser aplicada. **Juscatarina**: Florianópolis, 03 ago. 2020. Disponível em: <https://www.juscatarina.com.br/2020/08/03/em-defesa-da-liberdade-de-expressao-a-lei-de-seguranca-nacional-pode-ser-aplicada-por-claudio-ladeira-de-oliveira-diego-nunes/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

³⁵ BARATTA, Alessandro. La política criminal y el derecho penal de la constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales. **Revista brasileira de ciências criminais**, n. 29, 2000, p. 40-41.

que, de emergência em emergência, acabam por esvaziar a legislação penal de qualquer lógica sistemática³⁶.

Diante de todo esse quadro de agitação política, a opção política foi por trilhar um caminho mais tradicional, para evitar que um ou mais desses projetos acabasse ganhando tração entre os parlamentares. Assim, a solução foi buscar em proposições mais antigas as bases para uma modificação substancial ao marco legal da tutela penal do estado democrático de direito.

4. O substitutivo global ao Projeto de Lei n. 2.462, de 1991 na Câmara dos Deputados

O processo legislativo que culminou com o advento da Lei n. 14.197, de 2021 nasce da movimentação do Congresso Nacional em antecipar-se à análise das ADPFs sobre a constitucionalidade da LSN pelo STF, resolvendo a matéria *interna corporis*, especialmente pelas consequências sobre o deputado federal Daniel Silveira, diante das imputações de cometimento de crimes contra a segurança nacional. Posteriormente, o deputado foi condenado, já sob a égide da nova legislação, que ensejou a necessidade de aplicação da lei penal no tempo em benefício do réu condenado³⁷.

Assim, a Câmara dos Deputados resgatou duas propostas legislativas mais antigas, que tinham como trunfo seu desenvolvimento por juristas respeitados e com trânsito no mundo político.

a) A primeira, o Projeto de Lei n. 2.462, de 1991, do Deputado Hélio Bicudo, que criava os “Crimes contra o Estado Democrático de Direito e a humanidade” em uma lei especial, que era de idêntico teor ao Projeto de Lei n. 4.783/1990, de iniciativa do Executivo, que incorporava título de mesmo

³⁶ NUNES, Diego. Leis-manifesto penais. **Captura Críptica**: direito, política e atualidade. Florianópolis, v. 1, n. 1, jul./dez., 2008. Disponível em: <http://ojs.sites.ufsc.br/index.php/capturacriptica/article/view/3168>. Acesso em: 14 mar. 2024.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 1.044/DF/2022**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761505043>. Acesso em: 14 mar. 2024.

nome ao fim da parte especial do Código Penal vigente e, de certo modo, alinhados ao desenho geral do projeto de Evandro Lins e Silva e Nilo Batista³⁸.

b) A segunda, o Projeto de Lei n. 6.764, de 2002, do Poder Executivo, que inseria título sobre “crimes contra o Estado democrático de direito” ao Código Penal, realizado por comissão de juristas nomeados pelo então Ministro da Justiça, Professor Miguel Reale Jr., que incluía o então advogado e professor, hoje ministro do STF Luís Roberto Barroso, que por sua vez foi atento ao conteúdo do projeto de Bicudo.

c) Partindo delas e pensando outras proposições (com destaque ao Projeto de Lei n. 3.864/2020, do Deputado Paulo Teixeira), organizadas formalmente em torno da primeira e materialmente sobre a segunda, foi apresentado um substitutivo global pela nova relatora, deputada Margarete Coelho, e aprovado em regime de urgência. No Senado Federal, transformado em Projeto de Lei n. 2.108, de 2021, sob relatoria do senador Rogério Carvalho³⁹, teve uma tramitação ainda mais veloz, sendo aprovado apenas com emendas de redação. Encaminhado para sanção presidencial, sofreu quatro vetos, ainda pendentes de análise pelo Congresso Nacional.

Antes de chegarmos à versão que fora objeto do debate efetivo por essa legislatura, é interessante conhecermos o projeto inicial e sua tramitação. Apresentado em março de 1991, foi publicado um ano depois pelo Diário do Congresso Nacional, ocasião em que foi pensado ao projeto n. 4.783/1990, que, como já discutido, possuíam o mesmo teor: enquanto este criava um título ao código penal, aquele colocava os crimes contra o estado democrático de direito e a humanidade em lei especial.

O conteúdo das proposições continha disposições muito semelhantes ao projeto da comissão de juristas da década anterior: atentado contra a soberania, traição, atentado separatista, espionagem e

³⁸ BRASIL. Ley de Defensa del Estado Democrático. Exposición de motivos del anteproyecto. **Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, San José, n. 2, Julio-Diciembre, 1985, p. 222-228, <https://www.iidh.ed.cr>. Acesso em: 14 mar. 2024.

³⁹ BRASIL. **Senado Federal. Projeto de Lei n. 2.108, de 2021**. Relator, Sem. Rogério Carvalho (PT-SE). Plenário, 10/08/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148741>. Acesso em: 14 mar. 2024.

assemelhados, insurreição, organização paramilitar, armamento militar, invasão de estado federado. Além disso, previa crimes contra a humanidade, como genocídio, terrorismo e desaparecimento de pessoas, além de disposições gerais, como o aumento de pena para servidores públicos civis e militares. A justificativa deste projeto para não se colocar a matéria no código penal, como projetado pelo Executivo, era a dificuldade de tramitação, além do conflito com normas da parte geral daquela codificação.

Dali em diante, a proposição passou dez anos sem tramitação relevante, até que fosse apensado a este o projeto n. 6.764/2002, novamente pelo Executivo, que criava um título ao código penal sobre o tema. No teor, partia de questões semelhantes, mas possuía estrutura diferente, além de muito mais tipos penais: no primeiro capítulo, dos crimes contra a soberania, atentado contra a soberania, traição, violação do território, atentado à integridade nacional, espionagem e assemelhados; no segundo, dos crimes contra as instituições democráticas, insurreição, golpe de estado, conspiração, atentado à autoridade, sequestro e cárcere privado, incitamento à guerra civil; no terceiro, dos crimes contra o funcionamento das instituições e dos serviços essenciais, terrorismo, apoderamento de meio de transporte, sabotagem, ação de grupos armados, coação contra autoridade legítima; no quarto, dos crimes contra autoridade estrangeira ou internacional, atentado e sequestro; no quinto, dos crimes contra a cidadania, atentado ao direito de manifestação, associação discriminatória e discriminação racial ou atentatória de direitos.

Estes projetos passaram mais cinco anos sem movimentação alguma, até que em 2007 houve uma série de tentativas de reativar o debate sobre tais proposições. Eles foram endereçados às comissões pertinentes: a comissão de relações internacionais optou pelo arquivamento do primeiro e aprovação do segundo com emendas aos crimes de espionagem e insurreição; no ano seguinte, a comissão de segurança pública emanou parecer em idêntico sentido ao da outra comissão. Ainda, houve voto em separado nesta comissão para a supressão do capítulo III do projeto, para evitar criminalização de movimentos sociais.

Também em 2008, foram requeridos os pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Direitos Humanos, além de instalação de comissão especial. Nada disso aconteceu, até que em 2012

passaram a ser debatidas outras proposições legislativas sobre terrorismo, situação que se repetiu ao longo dos anos de 2015 e 2018.

Somente em 2021 a tramitação ganha novo fôlego, com a desapensação de várias propostas e a aprovação do regime de urgência, com a designação da deputada Margarete Coelho como relatora, que passou a conduzir a questão na Câmara no mês de março. O regime de urgência fez com que o projeto deixasse de passar pelas comissões e fosse direto ao plenário. Ainda que a amplitude dos debates sempre seja salutar, não se pode negar que o tema atendia à exigência regimental (Art. 153, I) de “tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais”⁴⁰, especialmente no atual período de polarização política e de usos, por vezes abusivos, da LSN.

Em abril, foram a plenário duas versões de substitutivos, que partiam da base do projeto de 2002, retirando alguns delitos políticos e acrescentando alguns crimes eleitorais; inseriam cláusula de descriminalização de movimentos sociais; passavam o regime de crimes contra a honra para as regras já presentes no código penal; e revogavam completamente a lei de segurança nacional. A última versão do substitutivo apresentado pela deputada Margarete Coelho era, em linhas gerais, adequada, ainda que carecesse de alguns ajustes fundamentais para que os tipos penais tivessem redação mais precisa. Isso, como veremos, já passou a ser fruto de controvérsia na aplicação ao caso Daniel Silveira.

Seguindo a plataforma do projeto n. 6.764/2002, o substitutivo também criava um título ao fim do código penal com crimes contra o Estado Democrático de Direito. Quanto ao tipos penais: no primeiro capítulo, dos crimes contra a soberania, mantinha o atentado contra a soberania, a traição, o atentado à integridade nacional e a espionagem e assemelhados; no segundo, dos crimes contra as instituições democráticas, mantinha a insurreição, o golpe de estado, a conspiração e o atentado à autoridade; no terceiro, dos crimes contra o funcionamento das instituições nas eleições, criava os crimes de interrupção do processo eleitoral,

⁴⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. Série legislação, n. 222. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. Disponível em: www.livraria.camara.leg.br. Acesso em: 14 mar. 2024.

comunicação enganosa em massa e a violência política; no quanto, sobre os crimes contra os serviços essenciais, mantinha apenas a sabotagem; no quinto, dos crimes contra autoridade estrangeira ou internacional, matinha o atentado e o sequestro; no sexto, dos crimes contra a cidadania, mantinha apenas o atentado ao direito de manifestação; no sétimo, com disposições comuns, criado na proposição de 2021, foi inserida a cláusula de salvaguarda de proteção à manifestação política; por fim, inseria os chefes das casas legislativas e da suprema corte nas causas de aumento de pena dos crimes contra a honra e modificava a redação do delito de incitação ao crime para incluir a animosidade das forças armadas contra o regime constitucional.

Essa versão pareceu plenamente contemplar o Projeto de Lei n. 3.864/2020, do Deputado Paulo Teixeira, que contou com o auxílio de diversos juristas de destaque, como Pedro Serrano e Lênio Streck, com boa análise de direito comparado. Era um projeto interessante, que justamente buscou ser minimalista para evitar usos abusivos na atual quadra da história. Mas tinha novidades importantes, como a questão das notícias falsas e a perda de cargo por servidores e militares que cometessem tais crimes, incorporadas ao substitutivo. Por outro lado, nele faltavam crimes como secessão territorial e espionagem, que realmente são lacunas significativas na matéria, e que o substitutivo resolveu.

Objeto de apreciação por juristas e organizações da sociedade civil, o substitutivo foi objeto de modificações antes de ser colocado em votação. O novo parecer reforçava a necessidade e a conveniência de se inserir tais crimes no código penal, facilitando a sua inserção em uma lógica de sistema, e distante da doutrina de segurança nacional. Registrava, também, que a base do substitutivo já se encontrava com discussão amadurecida, pois partia do projeto de 2002 que, por sua vez, partiu do anteprojeto de 1985.

Sobre as alterações, destacava que a retirada dos delitos de terrorismo, associação discriminatória e discriminação já se encontram tutelados pelas leis n. 7.716/1989 e 13.260/2016; a retirada do delito de conspiração, que será tutelado pelo delito comum de organização criminosa (e, acrescente-se, pelo delito de milícia privada, que pune a associação de grupos armados para o cometimento dos crimes do Código Penal, tais quais os crimes contra o estado democrático de direito, agora nele adicionados); os delitos de atentado a autoridades e sequestro também foram retirados,

para serem regulados pela codificação nos crimes comuns (lesões corporais, sequestro, homicídio etc.); e, o delito de insurreição foi substituído pelo de “abolição violenta do Estado Democrático de Direito”, de alcance mais restrito, dado o temor de incriminação de movimentos sociais.

Não mencionados no parecer, mas alterados no substitutivo e dignos de nota, foram a fusão entre os delitos de traição e atentado à soberania sob o nome deste último, sendo o primeiro forma qualificada de exaurimento; a forma equiparada a espionagem de manutenção de serviço de espionagem; a não menção da retirada do Ministério Público do rol de autoridades do então delito de insurreição (o que necessitará de interpretação para incluí-los ou não na expressão “poderes constitucionais”), além de enviar suas causas de aumento (até então repetidas no crime de golpe de estado) para as disposições gerais do título; foi retirada a causa de aumento do crime de interrupção de processo eleitoral contra funcionário público, do mesmo modo que no atentado ao direito de manifestação, para ambas também figurarem nas disposições gerais do título; deu-se fórmula mais restritiva ao crime de sabotagem; e, enfim, a incitação de animosidade nas forças armadas passou a ser uma forma equiparada do crime de incitação já presente no código penal. Importante citar que tais mudanças foi fruto da abertura dada pela relatora a diversos juristas, que enviaram suas propostas, enfim utilizadas no segundo parecer em plenário.

Na votação em plenário, apresentou-se idêntica versão, que teve a acolhida parcial de apenas duas emendas, de nove apresentadas, no crime de espionagem, acrescentando o termo “informação” a documento, e modificando a redação dos crimes de violência política (meios) e comunicação enganosa em massa (finalidade). Optou-se, por exemplo, por não aceitar a re inserção do crime de organização paramilitar, a ser regulado pelos art. 288 e 288-A do código penal; bem como o de incêndio de ônibus urbanos e explosão de caixas eletrônicos, sob pena de punição de crime comum como político; como também a desnecessidade de adicionar o termo “pacífico” às manifestações reivindicatórias, pois os excessos podem ser punidos pelo crime de dano; por fim, negou-se a extensão do crime de propagação de mensagem falsa para crimes políticos, mantendo-o estritamente ligado ao processo eleitoral. Além disso, modificou-se a *vacatio legis*, que deixou de vigor à data da publicação para noventa dias após esta.

A redação final na Câmara padeceu de algumas carências⁴¹, como os crimes de desaparecimento forçado de pessoas ou de apologia à ditadura militar, presentes no projeto do deputado Paulo Teixeira. Porém, compreende-se, especialmente no contexto de uma legislatura com maioria declaradamente conservadora, que a aprovação do projeto foi, por si só, um grande avanço, ainda que, em termos de política legislativa penal determinadas questões não tenham ficado esclarecidas, como a razão pela qual foram inseridos crimes eleitorais no código penal, já que existe codificação específica para a matéria, que inclui um rol de tipos penais.

5. O Projeto de Lei n. 2.108, de 2021 no Senado Federal

O projeto aprovado pela Câmara seguiu seu caminho e passou a tramitar no Senado no mês de junho, apensado ao Projeto de Lei n. 1.385, de 2021 da Senadora Eliziane Gama, que criava a “*Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito*”. Nesta casa, o processo legislativo caminhou de forma célere, sendo findo em pouco menos de três meses, incluído o recesso, de forma semelhante à última fase de andamento da proposição entre os deputados (descontados, é claro, os trinta anos em que não houve encaminhamento da matéria).

Após a designação do relator, senador Rogério Carvalho, foi realizada sessão de debates temáticos⁴², que contou com a participação do mesmo grupo de juristas e organizações que discutiu a matéria na Câmara. Com um mês de tramitação, tentou-se levar o processo, que continuava em regime de urgência, a plenário. Diante da apresentação de 17 emendas, na maior parte por senadores governistas, e a integral rejeição de todas as

⁴¹ CARVALHO, Ilona Szabó de; SANTOS, Juliana Vieira dos; CHILVARQUER, Marcelo; ASSIS, Maria Eduarda Pessoa de. A revogação da velha LSN: comemorações e cautelas. **JOTA**. São Paulo, 10 mai. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-revogacao-da-velha-lsn-comemoracoes-e-cautelas-10052021>. Acesso em: 14 mar. 2024

⁴² TV SENADO. **O dia em que o Senado derrubou a Lei de Segurança Nacional, a LSN**. Brasília, 31 de ago. de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=j5BSxTbiqVo>. Acesso em: 14 mar. 2024.

propostas, restou clara a insatisfação daqueles, de modo que a matéria foi retirada de pauta.

Com mais um mês de negociação, foram apresentadas outras 20 emendas até a análise em plenário. Tais senadores argumentavam que a maioria estava se furtando do papel revisor desta casa legislativa. Mas o fato é que muitas dessas emendas, a exemplo das apresentadas pelo senador Esperidião Amin, nem mesmo guardavam pertinência temática com a matéria. Na verdade, expressavam a insatisfação da base de apoio ao então presidente da república com a outra face da lei: em caso de não aplicação ou de aplicação tergiversante, estaria aberto espaço para os crimes da nova Lei de Abuso de Autoridade.

O parecer do relator propôs apenas emendas de redação com relação à proposta vinda da Câmara. Algumas foram aceitas, como a tutela da “higidez” do processo eleitoral no crime de comunicação em massa; outras, negadas, como a qualificação de “concreto” ao perigo descrito no crime de espionagem. A fundamentação do projeto no Senado seguiu o parecer da deputada Margarete Coelho, apresentando a escalada de casos em que a LSN foi empregada nos últimos dois anos antes da discussão e, por isso, a necessidade da reforma de uma legislação que até então fora raramente empregada. Do mesmo modo, entendeu-se que o projeto não era o ideal, mas o possível neste momento histórico, e que a aprovação dele com posteriores reformas pontuais seria mais vantajosa que a manutenção da legislação então em vigor.

Algumas emendas parlamentares foram objeto de destaque e votadas em plenário, mas nenhuma delas conseguiu êxito. Novamente em jogo estavam as tentativas do bloco favorável ao governo em tentar barrar pautas a ele sensíveis, como o aumento de pena a militares. Ao fim, salvo o aceite parcial de duas das quarenta emendas, apenas para fins de aprimoramento redacional, manteve-se a versão enviada pela Câmara.

Percebe-se que o consenso no Senado era muito menor do que aquele atingido na Câmara. Para além da face mais conservadora tradicionalmente impingida à câmara alta, estavam em jogo as tentativas de reversão de algumas novidades que basicamente dão a nova tônica da legislação. Mas, como escusa, alardeava-se um suposto alijamento do papel

revisor da casa apenas por concordar, ainda que em menor percentual, com a proposição vinda da outra casa.

É possível afirmar que em termos políticos, dadas as circunstâncias, a célere tramitação e a aprovação no Senado foram uma vitória da democracia, tendo em vista a sensibilização não apenas dos setores progressistas, mas também do chamado “centrão”. Apenas a base mais próxima ao presidente da república mostrou-se mais refratária às disposições. A busca pela aprovação da proposta nos termos dos deputados tinha como objetivo impedir a procrastinação da deliberação, bem como a rediscussão de pontos sensíveis.

Mas, como já era previsto, sabia-se que a tramitação não acabaria ali, pois a sanção presidencial é outro momento importante do debate, dado o clima favorável – e mesmo o apelo – a possíveis vetos, advindo dos senadores governistas.

6. Os vetos presidenciais

A sanção da Lei n. 14.197, de 2021, porém, contou com quatro importantes vetos presidenciais, ainda passíveis de reversão pelo parlamento. Ao longo do tempo entre a aprovação parlamentar e a publicação, foram veiculadas várias hipóteses, especialmente no último dia de prazo: primeiro, que a nova lei seria aprovada, mas a LSN seria mantida (imagine-se a confusão da convivência entre os textos antigo e novo e a discussão sobre a prevalência de lei penal mais benéfica sobre uma dezena de tipos penais); depois, que a nova lei seria vetada e apenas a LSN mantida; em seguida, que nada seria vetado; para, ao fim, prevalecerem vetos parciais.

O primeiro veto foi sobre o tipo penal de comunicação enganosa em massa⁴³. Apesar de, assim como interrupção do processo eleitoral, tratar-se de crime eleitoral (e, portanto, deveria estar no novo código eleitoral em discussão, e não nesta lei), não há de se dar razão ao motivo do veto, pelo temor do estabelecimento de um “*tribunal da verdade*”, como exposto na

⁴³ TANGERINO, Davi. Comunicação enganosa em massa. NUNES, Diego (org.). **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**: comentários à Lei n. 14.197/2021. Belo Horizonte: DPlácido, 2023.

mensagem presidencial⁴⁴. O crime busca impedir a promoção ou o financiamento da disseminação de notórias *fake news* que, com tamanho volume, fosse capaz de ameaçar a confiança no atual modelo de eleições.

Do mesmo modo, não há que se concordar com o raciocínio empregado para o veto de que o crime pudesse afugentar o eleitorado do debate político, pois a incriminação não é sobre a discussão ideológica, mas relativa às regras do jogo democrático, que as precede e são reguladas por um órgão do poder judiciário (TSE) justamente por tais razões. Sobre as dúvidas quanto ao momento consumativo do delito, e a possibilidade de verificá-lo nas modalidades continuada e permanente, também parece não ter guarida o arrazoado ministerial, haja vista que a modalidade de financiamento é instantânea (verificados os demais requisitos do tipo), que possui fim especial de agir; a promoção não é do simples compartilhamento, mas a realização de “campanha ou iniciativa”, que pressupõem atos complexos, como arregimentação de pessoas ou mesmo de empresas ou robôs para a execução de empreitada capaz de ofender o bem jurídico.

O segundo veto diz respeito à possibilidade de ação penal privada subsidiária da pública por partido político em face da inação do Ministério Público⁴⁵. A mensagem de veto confunde a hipótese legal ao justificar a rejeição do dispositivo alegando possível desrespeito à decisão da acusação penal pública com a inação do órgão responsável. Fica claro pela disposição que se faz necessária a verificação de desídia do membro do *parquet* quando não este der o andamento obrigatório por lei: ou a denúncia, ou o arquivamento, cujos prazos são estabelecidos pela legislação processual. Dado o vigor da instituição, a hipótese poderia até parecer desnecessária; mas, justamente por isso, parece salutar haver possibilidade de remédio diante da inação de quem possua a atribuição para tanto e não respeite o disposto em lei.

⁴⁴ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem n. 427, de 1º de setembro de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-427.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

⁴⁵ BARBOSA, Mario Davi. Ação penal privada subsidiária. NUNES, Diego (org.). **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**: comentários à Lei n. 14.197/2021. Belo Horizonte: DPlácido, 2022.

O terceiro veto diz respeito ao tipo penal de atentado contra direito de manifestação⁴⁶ e suas formas qualificadas pelo resultado de violência grave ou morte como delito contra a cidadania. A justificativa para o veto centrou-se na possível dificuldade de as forças de segurança pública agirem contra as manifestações identificadas como não pacíficas, ou da impossibilidade de tal distinção. Ora, não se trata de crime próprio, que mire apenas policiais; pensa-se, inclusive, no entrelaço de grupos que busquem impedir outros, de direcionamento político diverso, de pacificamente realizarem discursos constitucionalmente permitidos. O veto atinge o coração da lei, que é a defesa do direito de livre expressão sem excessos em manifestação, basicamente regulando o direito de reunião e liberdade de pensamento previstos como direitos fundamentais na constituição. O dever das polícias, em manifestações, é duplo: de um lado, utilizar de inteligência para prever possíveis desdobramentos violentos; de outro, proteger os manifestantes que estão a exercer os direitos mais caros a uma democracia liberal.

O quarto e último veto diz respeito à previsão de causas de aumento de pena e efeitos da condenação⁴⁷. O dispositivo conta com três hipóteses: se os crimes cometidos com violência se valerem do uso de arma de fogo; se forem cometidos por funcionários públicos; e se forem cometidos por militares. Nestes dois últimos casos, ainda seria imposta a perda da posição. Valem comentários específicos sobre cada uma das questões.

Na primeira hipótese de aumento de pena, o veto literalmente carece de justificativa. Não há qualquer menção sobre qual razão de interesse público se impõe para a recusa em aumentar as penas quando da utilização de arma de fogo. Imagina-se que, preocupada com a argumentação sobre os outros incisos, a mensagem acabou-se por esquecer desta; ou, ainda, que simplesmente tenha se adotado a fórmula mais simples de eliminar todo o artigo. Nenhuma dessas circunstâncias, porém, podem servir como razão

⁴⁶ ABRAHAM, Ricardo. Atentado a direito de manifestação. NUNES, Diego (org.). **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**: comentários à Lei n. 14.197/2021. Belo Horizonte: DPlácido, 2023.

⁴⁷ LUCCHESI, Guilherme Brenner. Aumento de pena. NUNES, Diego (org.). **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**: comentários à Lei n. 14.197/2021. Belo Horizonte: DPlácido, 2023.

para o poder executivo interferir em decisão soberana do parlamento sem apresentação de razões específicas. Além de efetivamente ser causa de maior reprovabilidade, inclusive de previsão comum em outros delitos do ordenamento jurídico, merecia maior atenção em sua análise.

Na segunda hipótese também parece ter andado mal a justificação do veto. Argumentou-se que o aumento de pena e a perda de cargo ou função pública imporia responsabilização penal objetiva aos agentes públicos. O fato de a nova lei trazer os crimes contra o estado democrático para o código penal teve a vantagem de retirar dúvidas sobre a lógica de sistema. No caso do aumento de pena, vários crimes ao longo do código impõem maior reprovação a pessoas que, por sua condição pessoal ou profissional, são sujeitos a maior responsabilização. A lógica da lei foi de que aqueles que trabalham para o efetivo funcionamento das instituições teriam um dever extra na defesa democrática em relação ao cidadão comum. A disposição valeria igualmente para servidores civis de carreira, temporários, comissionados, equiparados (estagiários e terceirizados) ou agentes políticos, inclusive eleitos, nos termos do art. 327 do código penal. Do mesmo modo, para o efeito da condenação: a disciplina deles em geral (como a perda de cargo, com hipóteses no art. 92, I do código penal) exige fundamentação em sentença pelo juiz para sua imposição (art. 92, Parágrafo único, *idem*). Portanto, nunca seria aplicada de modo automático. Além do mais, outras leis trazem dispositivo semelhante, como o crime de tortura.

A terceira hipótese, em linha semelhante, parece não ter sido a melhor solução. Aqui, porém, a fundamentação tratou da desproporcionalidade entre o aumento previsto aos funcionários civis (um terço) e aquele para os militares (metade da pena). A diferenciação parece levar em conta o fato de os militares estarem sujeitos à hierarquia e disciplina, sendo o cometimento de crime a mais grave falta a tais diretrizes. O servidor público civil, ainda que também tenha um especial dever de abstenção quanto ao cometimento de tais fatos, não possui o mesmo tipo de vínculo com o Estado, especialmente com o desenho de Administração Pública e modelo de serviço público trazidos pela constituição.

Já a discussão sobre o efeito da condenação realmente merece maior atenção. Como levantado pelo veto, a própria Constituição estabelece como a questão deve ser tratada. No caso de praças, o próprio tribunal que julga

a causa decide acerca da perda de patente (art. 125, §4º). No caso de oficiais, a regra é diversa (art. 142, VI e VII): exige-se a condenação por pena maior de dois anos em tribunal comum; neste caso, deve-se acionar o tribunal militar para julgar especificamente este aspecto. Certo que nesse caso se exige a pena mínima de dois anos, mas vale lembrar que a única hipótese da nova lei que feriria o *quantum* constitucional seria a hipótese do auxílio à espionagem mediante entrega de senha ou acesso a sistema de informação (Art. 359-K, § 3º), que possui mínimo legal inferior. Ou seja, um excepcional defeito formal que seria facilmente resolvido pela aplicação da lei pelo Judiciário em controle difuso de constitucionalidade.

Certamente, a melhor saída para a Lei n. 7.170, de 1983 era uma reforma ou a emanção de um novo texto. No caso dos vetos à Lei n. 14.197, de 2021, todas essas questões, como se pode imaginar, serão fruto de intenso debate quando o Congresso Nacional finalmente se debruçar sobre a matéria. Os parlamentares deverão meditar profundamente as consequências de sua manutenção ou derrubada, tendo em vista que são todos aspectos que ajudam a dar contornos mais claros sobre o escopo desejado à lei.

7. Conclusão

Levando-se em consideração os critérios de melhoria da qualidade da legislação penal, bem como da identificação e resolução de lacunas e inconsistências sistêmicas daquela, podemos analisar os resultados do processo legislativo que culminou com a Lei n. 14.197, de 2021 de acordo com os cenários possíveis que apareciam antes do seu desfecho: a simples revogação da LSN, sem alguma reposição normativo-penal; a aprovação do texto como se deu pelo Congresso; e, a manutenção ou derrubada dos vetos presidenciais.

Sob o primeiro aspecto, é inegável uma resposta positiva. Evitou-se um eventual “vácuo legislativo”, que seria semelhante à declaração total de inconstitucionalidade da Lei de Segurança Nacional no STF. Isso já fora feito pelo Supremo, por exemplo, no julgamento da ADPF 130 sobre a Lei de Imprensa. No campo legislativo, eram favoráveis à simples revogação da LSN algumas organizações da sociedade civil, posição defendida no plenário

pelo PSOL. Se compararmos com o período da aprovação da LSN em 1983, àquela época foi o PT a defender esta posição, o que mostra uma determinada postura do campo progressista de marcar posição radical pelas liberdades democráticas em contextos de conservadorismo, como forma de pressão para que a proposta final fosse moderada. Ou, enfim, antes a aprovação nos termos da Lei n. 14.197, de 2021 do que sua substituição por alguns dos outros projetos que se encontravam em tramitação na Câmara dos Deputados, já vistos, em ângulo diametralmente oposto à vigente lei e que imporiam um regime ainda mais severo ao anteriormente existente.

No que diz respeito ao segundo aspecto, a análise exige algumas considerações a mais. A proposição aprovada manteve hígida – ao menos em grande parte – os dispositivos da Lei n. 7.170/1983 que realmente eram indispensáveis à tutela do Estado, que se encontravam presentes nos artigos 8º, 9º, 11, 13, 14, 15, 17, 18 e 23. A Lei n. 7.170, de 1983 era típica legislação penal extravagante, elegida a partir de determinado bem jurídico que, por alguma razão, preferiu-se apartar da codificação (pense-se na Lei de Crimes Ambientais, por exemplo). Possuía algumas normas gerais, contendo disposições especiais com relação à parte geral do código penal, tipos penais e disposições processuais. Isso faz com que ela possuísse uma principiologia e uma dogmática peculiares, pois desalinhada do papel de baricentro do ordenamento penal que ainda é exercido pela codificação.

Nesse sentido, com uma redação sensivelmente melhorada em alguns pontos, a nova lei teve o mérito de acrescentar título à Parte Especial do Código Penal. Os debates parlamentares, que consideraram ser esta a versão possível, levaram isso em conta. Aqui vale analisar, ainda que muito brevemente, a proposta teórica elaborada por Luigi Ferrajoli sobre a “reserva de código”⁴⁸. Para o jurista italiano, tipos penais deveriam constar apenas nas codificações, que por sua vez deveriam possuir quóruns qualificados para alterações⁴⁹. Ou seja, contrário à tendência de

⁴⁸ FERRAJOLI, Luigi. Crisi della legalità e diritto penale minimo. In: CURI, Umberto; PALOMBARINI, Giovanni. **Diritto penale minimo**. Roma: Donzelli, 2002, p. 19-20.

⁴⁹ CHOUKR, Fauzi Hassan; FERRAJOLI, Luigi. Entrevista com Luigi Ferrajoli. **Canal Ciências Criminais**, 26 jun. 2015. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/entrevista-com-luigi-ferrajoli/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

“descodificação”⁵⁰, que no Brasil é uma tradição da república no que tange o direito penal. Essa restrição para a criação de novos crimes funcionaria, traçando um paralelo com hipótese já existente em nossa ordem constitucional, como no caso da legislação tributária. Dada a exigência de lei complementar pela Constituição nessa matéria, obriga a construção de grandes consensos políticos, impedindo reformas de ocasião.

Enfim, a ideia é preservar o código enquanto sistematização de um ramo do direito, e por isso impor às reformas penais maior racionalidade e acordo. A menção a tal proposta apareceu no projeto de 2002⁵¹, assim como no anteprojeto de código penal de 2012⁵². Mas já na abertura à ditadura militar, Célio Lobão Ferreira admitia que decidir por inserir os crimes contra a segurança do Estado na codificação teria a vantagem de mobilizar a doutrina para a análise e desenvolvimento teórico acerca de tais figuras⁵³, vez que, como sói acontecer ainda hoje, os tratados de direito penal se restringem, na grande maioria dos casos, a analisar apenas os crimes constantes na parte especial do código penal, e deixando de lado a análise de leis penais especiais com grave repercussão, como era a LSN. As versões atualizadas da doutrina penal já estão sendo editadas com comentários e análises ao título XII do código⁵⁴.

⁵⁰ IRTI, Natalino. **L'eta' della decodificazione**: vent'anni dopo. 4 ed. Milão, Giuffrè, 1999.

⁵¹ GREGORI, José. **Exposição de Motivos do Ministério da Justiça n. 318, de 11/08/2000**. Projeto de Lei que altera a Parte Geral do Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências, p. 2. Disponível em: www.mj.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2024.

⁵² GONÇALVES, Luiz Carlos Dos Santos. **Relatório final da comissão de juristas para a elaboração de anteprojeto de código penal, criada pelo Requerimento nº 756, de 2011, do Senador Pedro Taques, aditado pelo de nº 1.034, de 2011, de Vossa Excelência, com aprovação pelos Senadores da República em 10 de agosto de 2011**, p. 6-7. Brasília, 18 de junho de 2012. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 14 mar. 2024.

⁵³ FERREIRA, Célio Lobão. **Crimes contra a segurança do Estado**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1982, p. 7.

⁵⁴ CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito (Lei 14.197/21)**. Salvador: JusPodium, 2021. CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte especial**. 15 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVIUM, 2022; NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal: parte**

Em tal contexto, evitar a duplicação entre os níveis de legalidade penal dentro da própria codificação⁵⁵ passa a ser o grande desafio: vale dizer, não basta inserir os crimes políticos no código penal, é necessário que eles não estejam sujeitos a “disposições especiais” que modifiquem excessivamente a lógica da parte geral, tornando-os uma exceção mais rigorosa fora dos controles normativos e doutrinários. Segundo Canedo, ainda no horizonte da reforma após a nova constituição, “essa é uma observação cuja ênfase nunca é excessiva”⁵⁶.

Por fim, no que tange ao terceiro aspecto, ainda que sem o resultado da análise dos vetos pelo Congresso Nacional o juízo aqui feito seja incompleto, parece possível ao menos em termos teóricos que a manutenção dos vetos retira certa coerência interna que o projeto vislumbrava. De uma parte, o crime de atentado contra o direito de manifestação seria uma marca clara da superação das perseguições políticas e uma forma de tutela da liberdade de expressão e reunião; de outro, as causas de aumento de pena apresentariam uma graduação mais clara para as responsabilidades de agentes imposta pela lei e não por discricionariedade judicial.

Vê-se, por exemplo, que ambas as normas, de um lado pela defesa, e de outro pela acusação, poderiam ser facilmente arguidas nos julgamentos

especial. V. 3. 6 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022; MASSON, Cleber. **Direito Penal**: parte especial. V. 3. 12 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2022; SOUZA, Luciano Anderson. **Direito Penal**: parte especial. V. 5. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2022; DELMANTO, Celso et al. **Código penal comentado**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

⁵⁵ SOLIMANO, Stefano. Aspectos da história das codificações modernas: conexões entre a dimensão ideológica e os regimes de legalidade. In: DAL RI JR., Arno; NUNES, Diego (Org.). **ANAIS Encontros de História do Direito da UFSC**: Regimes de legalidade e a construção do direito penal moderno: a questão do crime político. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível em: <https://iuscommune.paginas.ufsc.br/anais-de-evento/>. Acesso em: 14 mar. 2024; MECCARELLI, Massimo. Fuori dalla società: emergenza politica, espansione del sistema penale e regimi della legalità nel tardo Ottocento: Una comparazione tra Italia e Francia. In: COLAO, Floriania; LACCHÈ, Luigi; STORTI, Claudia; VALSECCHI, Chiara. *“Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane”*: le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento. Macerata: eum, 2011.

⁵⁶ CANEDO, Carlos. **Crimes políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 136.

do 8 de janeiro. Mas à época da aprovação da lei, as justificativas do Poder Executivo já sinalizavam que a punição das polícias militares e das forças armadas era tema sensível ao governo; e, no caso do direito de manifestação, não se vislumbrava ainda que seriam os apoiadores do ex-presidente a estar no banco dos réus. Porém, mesmo com as limitações acima listadas, parece um passo avante diante dos desafios deste momento histórico, dentro do grande acordo político que proporcionou uma votação bastante folgada, em que a prioridade era livrar-se da LSN. Mas, certamente, sempre se poderá avançar em matéria de salvaguarda das instituições democráticas.

Pode-se dizer que a Lei n. 14.197, de 2021 trouxe melhoria da qualidade da legislação penal sobre os crimes contra o estado democrático de direito, ao abordar critérios mais restritivos do que a revogada LSN, ainda que se possa clamar pelo desenvolvimento de técnicas para elaboração de leis penais mais claras, dada a construção do texto ainda ser centrada na finalidade do agente. No que diz respeito à identificação e resolução de lacunas e inconsistências sistêmicas da legislação penal, o papel principal da Lei n. 14.197, de 2021 foi liberar o ordenamento jurídico-penal dos excessos da LSN, que vinham gerando interpretações controversas nos últimos anos, ao mesmo tempo que recolocou a matéria no código penal, ainda que os vetos por enquanto mantenham as principais novidades sem vigência.

Enfim, em um juízo preliminar de política legislativa penal conjugado a uma análise de história criminal, a opinião da deputada Margarete Coelho consignada no título deste texto parece correta: a lei possui um norte claro de atuação sobre aqueles que se colocam contra a democracia, e não os que buscam ampliar suas possibilidades, e trata-se de um avanço sobre a antiga legislação, “entulho autoritário”.