

## A NOVA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL (\*)

Heleno Cláudio Fragoso

### I

1. Em 14 de dezembro de 1983 foi sancionada a Lei n.º 7.170, que vem alterar substancialmente a filosofia das leis de segurança nacional que estiveram em vigor entre nós desde 1967. No Congresso a lei foi aprovada rapidamente, pelo voto das lideranças, sem maiores discrepâncias e sem debates que contribuíssem para aperfeiçoar o projeto do Governo, retirando-lhe graves defeitos.

2. A nova lei de segurança é fruto de enorme campanha movida contra a lei anterior, na qual se empenharam os partidos de oposição e inúmeras entidades, com intensa mobilização popular. Tornou-se clara a idéia de que a redemocratização do país era incompatível com a lei em vigor, sendo evidentemente insincero o Governo que falava em abertura democrática e mantinha a lei infame e tirânica. A Ordem dos Advogados do Brasil destacou-se nessa campanha, pronunciando-se repetidamente sobre a matéria, com críticas contundentes, desde os tempos do Decreto-Lei n.º 898.<sup>1</sup>

3. Nos últimos tempos, a lei de segurança vinha sendo aplicada pela Justiça Militar de forma draconiana, com observação estrita da doutrina da segurança nacional, o que possibilitava a perseguição de pessoas que se manifestavam contra o Governo, por fatos que nada tinham a ver com a segurança do Estado.<sup>2</sup> A substituição da lei de segurança havia se tornado inadiável.

### II

4. A característica mais saliente e significativa da nova lei é a do abandono da doutrina da segurança nacional. Essa doutrina, profundamente antidemocrática, foi introduzida na lei de segurança pelo Decreto-Lei n.º 314, de 13 de março de 1967. De acordo com essa doutrina, objeto de proteção jurídica passam a ser certos objetivos nacionais permanentes, entre os quais se incluem a paz pública e a prosperidade nacional, elementos que levam a confundir a criminalidade comum com a criminalidade política. A Ordem dos Advogados do Brasil entendeu que a doutrina da segurança nacional ainda subsiste na nova lei, mas os argumentos apresentados não convencem. Afirmou-se, por exemplo, que a manutenção da jurisdição militar para o processo e julgamento desses delitos deriva da doutrina da segurança nacional. Embora se possa dizer que a Justiça Militar passou a julgar todos esses delitos em função da idéia de *guerra interna*, convém observar que as limitações da justiça ordinária para julgamento de crimes políticos têm acompanhado invariavelmente situações de perturbação política intensa e estados de emergência.<sup>3</sup> A nossa antiga lei de segurança (Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953) também previa a competência da Justiça Militar para julgamento dos

<sup>1</sup> Fizemos dois trabalhos sobre a lei de segurança, adotados pelo Conselho Federal da OAB como pronunciamento oficial. Cf. HELENO C. FRAGOSO, *Lei de segurança nacional. Uma experiência antidemocrática*, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1980; *Id.*, "Sobre a lei de segurança nacional", *Revista de Direito Penal*, n.º 30 (1980).

<sup>2</sup> Cf. HELENO C. FRAGOSO, *Advocacia da Liberdade*, Rio de Janeiro, Forense, 1984, p. 226 e seguintes.

<sup>3</sup> "States of Emergency. Their impact on human rights", Genebra, *International Commission of Jurists*. 1983, 434.

crimes contra a segurança externa, e nada tinha a ver com a doutrina da segurança nacional. A verdade é que a competência da Justiça Militar para o julgamento dos crimes contra a segurança interna foi introduzida em nosso direito com o Ato Institucional n.º 2 (art. 8.º), em 27 de outubro de 1965, como reação ao comportamento dos tribunais civis, notadamente o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de pessoas acusadas de crimes políticos. O fato constituiu fenômeno comum nos movimentos políticos, que procuram introduzir severidade na pretensão punitiva revolucionária.<sup>4</sup>

5. Também se alegou que a doutrina da segurança nacional subsistia na prisão cautelar, que a nova lei mantém. A prisão cautelar, no entanto, nada tem a ver com a doutrina, aparecendo no antigo Código de Justiça Militar, de 1938 (art. 132), que passou a ser aplicado aos crimes políticos desde que se adotou a jurisdição militar.

6. Afirmou-se, igualmente, que a definição vaga de certos delitos, que aparece na nova lei, é um sinal de que a doutrina da segurança nacional subsiste. Todavia, as definições vagas em matéria de crimes políticos têm sido uma constante na história do direito penal, remontando ao direito romano.<sup>5</sup>

7. A nosso ver, está bem claro o abandono da doutrina da segurança nacional desde a epígrafe da lei. E, muito particularmente, pela supressão do conceito de segurança nacional, que constava de todas as leis desde 1967, e sua substituição pela expressa referência a bens-interesses políticos como objeto da tutela jurídica.

### III

8. A nova lei aparece com epígrafe onde se diz: "Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento." As leis anteriores limitavam-se à referência a "segurança nacional", pois, em face da doutrina que adotavam, essa expressão compreendia toda espécie de ofensa à segurança do Estado. A nova lei emprega a expressão "segurança nacional" ao lado de "ordem política e social". Na lei não há, em princípio, palavras inúteis, e por isso o intérprete deve entender que "segurança nacional" é coisa diversa de "ordem política e social".

9. A nova lei restringiu o conceito de segurança nacional, de acordo com a tendência mais liberal e democrática. Segurança Nacional é o que se refere à nação como um todo, e diz respeito à própria existência do Estado e à sua independência e soberania. Trata-se de segurança *nacional*, ou seja, da nação. Ela não se confunde com a segurança do governo ou da ordem política e social, que é coisa bem diversa. Esse conceito de segurança nacional é o que prevalece no direito internacional. Quando o Pacto de Direitos Civis e Políticos permite a derrogação da garantia de direitos humanos, por motivos de segurança nacional (arts. 12 a 14, 19, 21 e 22), essa expressão significa apenas a garantia de bens relativos a toda a nação, com exclusão de atentados ao governo. Nesse sentido são os chamados "Princípios de Siracusa", aprovados em reunião de peritos convocada pela Comissão Internacional de Juristas e pela Associação Internacional de Direito Penal, celebrada na cidade de Siracusa, na Itália, em abril/maio de 1984, para o estudo das derrogações e limitações previstas pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cf. HELENO C. FRAGOSO, *Advocacia da Liberdade*, cit., 2.

<sup>5</sup> Veja-se a definição de ULPiano para o crime de lesa-majestade, contida no *Digesto* (48.4.1, § 1.º).

<sup>6</sup> O autor participou dessa reunião. Veja-se o excelente relatório do prof. BERT B. LOCKWOOD JR., JANET FINN

10. *Ordem política* é a estrutura política do Estado, na forma em que a Constituição a estabelece. *Ordem social* é o regime social e econômico que o sistema político estabelecido institui e tutela. À ordem política e social refere-se o que se tem chamado de *segurança interna*.

11. O art. 1.º da lei esclarece: "Esta lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão: I - a integridade territorial e a soberania nacional; II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; III - a pessoa dos chefes dos Poderes da União." Criticando o projeto de que resultou o texto definitivo da lei, em parecer aprovado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, sugerimos que esse art. 1.º tivesse a seguinte redação: "Esta lei prevê crimes que lesam ou expõem a perigo: I - a existência, a integridade, a unidade e a independência do Estado; II - a ordem política e social, o regime democrático e o Estado de Direito". Desta forma se teria melhor especificado a objetividade jurídica desses crimes, indicando, com maior precisão, o âmbito da segurança externa e, com mais propriedade, os bens que importa preservar, no âmbito da segurança interna.

12. A referência à proteção dos chefes dos Poderes é imprópria. Ela já está compreendida na tutela jurídica da ordem política vigente e sempre se entendeu que os atentados aos governantes (quando praticados por motivos políticos) atingem a segurança interna. O que esta lei visa proteger não é a pessoa dos chefes dos Poderes da União, mas sim a segurança do Estado. A pessoa de tais chefes é protegida por outras leis penais. O que aqui se contempla é a ofensa aos interesses da segurança interna, através do atentado ou da ofensa realizados com propósito político-subversivo. Isso significa que a pessoa dos chefes dos Poderes, no âmbito de uma lei dessa natureza, é protegida de forma secundária ou reflexa.

#### IV

13. O art. 2.º da lei estabelece que devem levar-se em conta, na aplicação da lei, a motivação e os objetivos do agente e a lesão, real ou potencial, aos bens jurídicos anteriormente mencionados, sempre que o fato esteja também previsto em outras leis penais. Isso significa que nos crimes políticos próprios (em que a ação, por sua natureza, se dirige a atentar contra a segurança do Estado), o fim de agir (motivação política) é elementar ao dolo. Nos crimes políticos impróprios (crimes comuns cometidos com propósito político) a aplicação desta lei depende de indagação sobre os motivos (que devem ser *políticos*) e os objetivos (que devem ser *subversivos*). E depende também da existência de lesão, real ou potencial, aos bens jurídicos que a lei tutela.

14. As novas disposições são da maior importância. A característica fundamental de uma lei democrática para punir os crimes contra a segurança do Estado é, precisamente, a da previsão do fim de agir e da existência de lesão, real ou potencial, aos bens jurídicos que ela protege. Deve-se dizer que a antiga jurisprudência do Superior Tribunal Militar, abandonada nos últimos tempos, pronunciava-se sempre no sentido de exigir esses requisitos, como elementos dos crimes contra a segurança do Estado.

---

e GRACE JUBINSKY, "Derogation and Limitation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights", p. 49 e seguintes (mimeo.).

## V

15. Na Parte Geral da nova lei aparece, ainda, uma disposição importante, sobre suspensão condicional da pena (art. 5.º), agora permitida expressamente. No regime da lei anterior, a questão era largamente controvertida, embora o Supremo Tribunal Federal houvesse concedido a medida, no caso de um deputado condenado com base na lei de segurança. O Superior Tribunal Militar, no entanto, na linha de rigor que o caracteriza nos últimos tempos, vinha recusando a suspensão condicional, sob argumento de que a decisão do Supremo era um caso isolado. No Tribunal Militar havia, no entanto, vários importantes votos vencidos. A questão agora, com a nova lei, está encerrada.

16. Defeitos graves, porém, encontramos também na Parte Geral da lei. O art. 6.º, que prevê causas de extinção da punibilidade, dificilmente se compreende, pois o que está ali previsto já se encontra no CP Militar (art. 123). A disposição é, portanto, absolutamente inútil, e deveria ter sido suprimida.

17. Outro defeito, este muito mais grave, é o que aparece no art. 7.º, onde se prevê a subsidiariedade do CP Militar, e não do CP comum. A legislação penal militar é *especial* e se destina, basicamente, a militares, para preservar as instituições militares, a ordem, a disciplina e a hierarquia das forças armadas. É simplesmente um absurdo aplicar essa legislação a civis, a menos que atentem contra os valores que o direito penal militar visa preservar. A lei que define crimes contra a segurança do Estado é direito penal complementar e a ele se aplicam, subsidiariamente, as disposições do direito penal fundamental, que é o contido no CP comum.

18. No regime do Decreto-Lei n.º 898, a matéria foi intensamente debatida pelos tribunais, no silêncio da lei, tendo o Supremo Tribunal Federal se pronunciado corretamente, no sentido da subsidiariedade do CP comum (RTJ 76/682). A Lei n.º 6.620, no entanto, reagindo contra a jurisprudência do Supremo Tribunal, dispôs expressamente que a subsidiariedade seria do CP militar. A nova lei manteve essa orientação lamentável. É verdade que a consequência mais grave da solução adotada foi evitada, consignando-se na lei que a imputabilidade começa aos 18 anos (art. 7.º, parágrafo único). Essa disposição foi uma das poucas introduzidas pelo Congresso, e veio evitar que a imputabilidade, nos crimes contra a segurança do Estado, começasse nos 16 anos.

## VI

19. Na Parte Especial da lei aparecem também defeitos graves. Tomemos, por exemplo, o art. 15, que define o crime de sabotagem, julgando que a expressão "praticar sabotagem" define com nitidez uma conduta delituosa. Uma das críticas mais constantes que se tem feito às leis de segurança que estiveram em vigor desde 1967 é a do emprego de expressões vagas e indeterminadas, que atingem, como se sabe, o princípio da reserva legal. A palavra "sabotagem" não tem significação técnica e não se sabe que atos a configuram. Essa palavra também é empregada como *nomen juris* de um crime contra a organização do trabalho. Todavia, no art. 202 CP comum, a palavra "sabotagem" não aparece como forma de ação delituosa.

Por isso, sugerimos, na crítica que elaboramos ao projeto, e a que já aludimos, que esse art. 15 esclarecesse que a sabotagem se pratica *destruindo ou danificando*. Por outro lado, parece-nos rematado contra-senso punir os *atos preparatórios* (art. 15, § 2.º). A punição de atos preparatórios não se encontrava nem na lei anterior, nem no draconiano Decreto-Lei n.O 898. O problema fundamental da punição de tais atos decorre de não haver critérios definidos para identificá-los, de modo que a sua- punição significa estabelecer perigosa linha de insegurança para a liberdade.

20. No crime de associação subversiva (art. 16), sugerimos, sem êxito, a punição mais branda dos simples filiados. Sempre foi da tradição de nosso direito, nessa matéria, punir mais gravemente os que organizam, comandam e dirigem a associação ilícita, distinguindo-os dos simples filiados. O art. 14 do Decreto-Lei n.o 898 prestou um grande serviço, sendo (tecnicamente mal) aplicado para a punição leve de jovens que integravam, como simples filiados, associações subversivas.

21. No art. 20, onde se punem diversas ações heterogêneas, inclusive o terrorismo, encontramos uma das disposições mais defeituosas da lei. A definição legal do terrorismo apresenta dificuldades técnicas consideráveis, porque não há clara noção doutrinária do que ele significa.<sup>7</sup> A nova lei é extremamente imperfeita, porque segue a linha casuística de nossas leis de segurança, misturando terrorismo com crimes violentos contra o patrimônio, com finalidade subversiva, que não constituem terrorismo. Por outro lado, a lei reproduz o defeito máximo das leis que têm estado em vigor, pretendendo definir o crime com a referência genérica a "atos de terrorismo". Isso numa lei penal é inadmissível, sobretudo porque não se sabe com segurança o que são atos de terrorismo.

22. Criticando o projeto de que resultou a lei atual, sugerimos que se desse ao art. 20 nova redação, nos seguintes termos: "Praticar atentado contra a vida, a integridade corporal ou a liberdade; causar destruição e dano, através de meios capazes de provocar perigo comum ou que conduzam à difusão de enfermidades, para a criação real ou potencial de intimidação generalizada, com finalidade político-social. Pena: reclusão de 3 a 10 anos. § 1.º - Nas mesmas penas incorre quem pratica roubo ou extorsão, para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. § 2.º - Se resulta lesão corporal grave, a pena pode ser aumentada até o dobro; se resulta morte, pode ser a pena aumentada até o triplo."

23. A emenda que apresentamos, e que foi desprezada, parecia resolver todos os problemas, sendo tecnicamente superior. Há terrorismo no atentado individual indiscriminado, contra a vida, a integridade corporal ou a liberdade das pessoas. O crime se caracteriza por causar dano considerável a pessoas e coisas; pela criação real ou potencial de terror ou intimidação generalizada, e pela finalidade político-social. Dano considerável resulta de estragos e destruição, em geral decorrente do emprego de violência contra pessoas e coisas. O terror e a intimidação resultam do emprego de meios capazes de causar perigo comum ou que conduzam à difusão de enfermidades. O emprego pela nova lei da expressão "inconformismo político" é particularmente censurável pela perigosa indeterminação, como bem demonstra a aplicação das leis de segurança que temos tido.

---

<sup>7</sup> Veja-se extensamente sobre a matéria, HELENO C. FRAGOSO, *Terrorismo e Criminalidade Política*, Rio de Janeiro, Forense, 1981, *passim*.

24. Em nossa emenda, destacamos, num parágrafo, os crimes violentos contra o patrimônio, para puni-los com as mesmas penas do terrorismo. Esses crimes se limitam ao roubo e à extorsão. Eliminamos a expressão "saquear", porque não tem significação técnica. Saquear, na linguagem comum, significa também roubar e, até, furtar, mas parece claro que na lei significaria despojar violentamente, causando dano patrimonial extenso, certamente acompanhado de outras violências a pessoas. Isso tudo, em termos de direito penal, entra no conceito de roubo.

## VII

25. Os crimes de manifestação do pensamento constituem o ponto nevrálgico de uma lei desse tipo. Pode-se dizer, sem medo de errar, que a quase totalidade dos processos movidos com base na lei de segurança, depois da revogação do Ato Institucional n.º 5, refere-se a crimes de manifestação do pensamento. A nova lei apresenta sobre a anterior, nesta matéria, sensíveis modificações. Abandona-se o texto simplesmente lamentável que vinha em vigor, em favor de uma fórmula que faz sentido, se se considera a finalidade da lei. Perigosa é apenas a incriminação da propaganda (e da incitação) de luta pela violência entre as classes sociais. Essa disposição serviu indebitamente para a inclusão na lei de segurança de conflitos de terras, como a experiência demonstrou. É verdade que agora o crime depende, sem a menor dúvida, de motivação política ou de propósito político-subversivo e de lesão, real ou potencial, aos interesses da segurança do Estado.

26. A pena do crime de propaganda subversiva deveria ter sido reduzida para detenção, de seis meses a três anos. Trata-se de crime de perigo e as democracias são tolerantes com as manifestações do pensamento dos que se opõem ao sistema político dominante, punindo os abusos sem severidade. Por outro lado, a propaganda, como incitação indireta, deve ter pena menor do que a prevista para a incitação subversiva.

27. O governo anunciou largamente o propósito de retirar da lei de segurança os crimes de imprensa. Em realidade, é a imprensa que assegura a mais completa articulação democrática da opinião pública, constituindo o principal instrumento de oposição e sobrevivência das minorias. Contrapondo-se aos regimes totalitários, onde não há, nem pode haver, liberdade de imprensa, a democracia se caracteriza pela liberdade de manifestação do pensamento sobre os atos dos governantes e sobre o rumo a imprimir ao governo da coisa pública. Essa liberdade a Constituição vigente assegura, acolhendo a tradição de nosso direito, desde a Constituição de 1824. Ela encontra na liberdade de imprensa a expressão máxima. RUI BARBOSA dizia que, de todas as liberdades, é a de imprensa a mais necessária e conspícua: Sobranceia e reina sobre as demais. Cabe-lhe, por sua natureza, a dignidade inestimável de representar todas as outras.

28. Se o governo pretendeu deixar os crimes praticados através da imprensa fora da lei de segurança, não foi isso o que fez. A lei continua a prever também os crimes de manifestação do pensamento praticados através da imprensa. Isto é simplesmente lamentável. Os inúmeros abusos que tivemos, na perseguição de jornalistas, com base na lei de segurança, por fatos que realmente nada tinham a ver com a segurança do Estado, recomendariam que se deixasse fora dessa lei os abusos da liberdade de

imprensa, já previstos na respectiva lei. E isso, em homenagem à significação especial que a imprensa tem num regime democrático. Por essa razão, no parecer que fizemos sobre o projeto, sugerimos a inclusão, nos artigos que tratavam de propaganda e incitação, de um parágrafo em que se deixava expresso que "não constituem meios de propaganda previstos nesta lei os jornais, revistas e livros regularmente publicados no país". Inspiramo-nos, para essa proposta, no projeto alternativo alemão.<sup>8</sup> Incluímos, como naquele projeto também se faz, referência aos livros, restabelecendo assim o que se continha na Lei n.º 1.802, segundo correta interpretação do Supremo Tribunal Federal. Os livros são instrumento de cultura e, por sua natureza, meios inidôneos para propaganda ou incitação subversiva, que se expressa com propriedade através de boletins e panfletos.

## VIII

29. A nova lei de segurança representa um avanço notável que não pode deixar de surpreender os que se opõem ao sistema político em vigor. A doutrina da segurança nacional, elaborada pela Escola Superior de Guerra, parecia ser a alma do sistema. A nova lei tende a tornar raros os processos por crime contra a segurança do Estado.

30. Essa nova lei, no entanto, está longe de constituir uma solução definitiva em nosso direito, no que tange aos crimes políticos. Seu defeito máximo é a manutenção da jurisdição militar para o processo e julgamento desses crimes. A Constituição, aliás, estabelece a competência da Justiça Federal (art. 125, IV), permitindo, no entanto, que o foro militar se estenda aos civis para a repressão dos crimes contra a segurança nacional (art. 129, § 1.º). A evolução de nosso direito, nesta matéria, certamente conduzirá no futuro ao retorno à competência da justiça civil, pelo menos para o processo e julgamento dos crimes contra a segurança interna. 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 correspondem a uma visão liberal. As disposições especiais de natureza processual devem ser eliminadas, especialmente as que se referem à prisão cautelar e à incomunicabilidade. Demos agora, com a nova lei, um passo largo. Temos que prosseguir na caminhada.

-----  
(\* ) Publicado na *Revista de Direito Penal de Criminologia*, n.º 35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983, p. 60-69.

---

<sup>8</sup> Art. 11 (2) do projeto alternativo, que dispunha: "Propagandaschriften im Sinne des Absatzes 1 Nr. 4 sind nicht in Erscheinungsland allgemein vertriebene Publikationen, namentlich Tageszeitungen, Zeitschriften und Bücher". *Alternativ Entwurf eine Strafgesetzbuches, besonderer Teil, Politisches Strafrecht*, Tübingen, Mohr, 1968, 46.