

UM ANO DE LEI 14.197/2021: MUDANÇA DE PARADIGMA OU PERSISTÊNCIA DA MEMÓRIA?

ONE YEAR SINCE LAW 14.197/2021: A PARADIGM SHIFT OR THE PERSISTENCE OF MEMORY?

Maria Jamile José

Mestra em Direito Processual Penal pela Faculdade de Direito da USP. Advogada.

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0831664075623957>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2153-0436>

mariajamil@mjjadv.com.br

Resumo: O presente artigo se destina a esmiuçar a evolução legislativa no campo dos crimes contra a segurança do Estado no Brasil, com enfoque específico na mudança de paradigma observado entre a Lei 7.170/1983 – orientada pela doutrina de segurança nacional, de inspiração autoritária, e promulgada sob a égide do regime militar no país – e a recente Lei 14.197/2021 – sancionada com o objetivo de adequar o tratamento de tais delitos aos princípios norteadores da Constituição Federal de 1988 e do Estado Democrático de Direito. O trabalho procura analisar, ainda, se o espírito do novel texto legislativo vem se mantendo hígido na *práxis* forense, um ano após sua promulgação.

Palavras-chave: Lei 7.170/1983; Lei 14.197/2021; Lei de Segurança Nacional; Crimes contra o Estado Democrático de Direito; Estado Democrático de Direito.

Abstract: The article is intended to scrutinize the legislative evolution in the field of crimes against State security in Brazil, with a specific focus on the paradigm shift observed between Law 7.170/1983 – which was enacted under the auspices of the military regime – and the most recent Law 14.197/2021 – passed with the goal of adjusting the treatment of said crimes with the guiding principles of the Federal Constitution of 1988 and the Democratic State and Rule of Law. The work also seeks to analyze if, one year after the promulgation of the new law, its spirit remains untouched by the daily practice of law.

Keywords: Law 7.170/1983; Law 14.197/2021; National Security Law; Crimes against the Democratic State and Rule of Law; Democratic State and Rule of Law.

*As coisas que não conseguem ser
olvidadas continuam acontecendo.¹*

1. Introdução

Durante as últimas décadas, nosso ordenamento jurídico assistiu a um fenômeno *sui generis*: a longa sobrevida da Lei 7.170/1983, gestada e parida sob a égide da ditadura militar, em pleno regime democrático.

De fato, a despeito de sua não recepção pela Constituição Cidadã de 1988, a legislação com a marca da caserna perdurou por longos anos após o debacle do regime que a inspirara – e do qual, aliás, trazia marcas claras: criminalizava o exercício de liberdades pessoais, usava e abusava de critérios excepcionais de competência, e viabilizava o uso do Direito Penal como instrumento de perseguição política e manutenção do poder.

Enquanto isso, dezenas de projetos de leis, emendas e pareceres se multiplicavam nos escaninhos da República – sem, todavia, convergir para uma solução.

Foi preciso o país chegar ao limiar de uma crise institucional para

que fosse finalmente promulgada, em 2021, a Lei 14.197 – que revogava a norma anterior e anunciava uma mudança de paradigma no tratamento da matéria.

Após um ano de vigência da nova norma, porém, é preciso avaliar se a aplicação prática das novas disposições legais pelos operadores do Direito vem se adequando aos ideais teóricos do legislador.

2. A evolução legislativa no Brasil e a doutrina de segurança nacional

Até a década de 1930, não existia, no Brasil, legislação especial destinada a tratar dos crimes contra a segurança do Estado. Muito ao contrário: a tipificação de tais delitos ficava, até então, a cargo do Código Penal em vigor.

Foi apenas em 1935 – não por acaso, pouco antes da implementação do chamado Estado Novo, governo encabeçado por **Getúlio Vargas** e de fortes traços antidemocráticos – que esses tipos penais foram extirpados da codificação penal comum e inseridos em legislação apartada – a Lei 38 –, de modo a permitir que recaísse sobre eles repressão excepcional.

Ao longo do século XX, as normas destinadas a tratar desta gama de condutas se tornaram cada vez mais severas, alcançando o auge do rigor com o advento do regime militar no país – período em que foi introduzida, em nosso ordenamento jurídico, a chamada doutrina de segurança nacional.

Corrente teórica de raízes estadunidenses – onde se alastrou sem peias durante a Guerra Fria, sob a justificativa de fazer frente a uma suposta ameaça comunista –, a doutrina de segurança nacional encontrou terreno fértil para se desenvolver também no Brasil, no período da ditadura militar, equilibrando-se na ideia de conferir proteção jurídica a: “certos objetivos nacionais permanentes, entre os quais se incluem a paz pública e a prosperidade nacional” (FRAGOSO, 1983, p. 61).

Em termos penais, tal doutrina caracterizava-se pelas disposições legislativas marcadas por termos imprecisos e indeterminados, que tinham por objetivo fabricar a sensação de que os “interesses nacionais” estariam sendo protegidos, e acabavam por: “confundir a criminalidade comum com a criminalidade política” (FRAGOSO, 1983, p. 61).

Aliás, **Heleno Fragoso** destaca que: “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” (1983, p. 67).

A imprecisão legislativa não era por acaso, muito ao contrário: a intenção do legislador era, ao fim e ao cabo, favorecer o aparelho estatal e a manutenção do poder, justificando medidas extremadas. **Miguel Reale Júnior** e **Alexandre Wunderlich** (2020, p. 34) chamam a atenção para a: “repressão exagerada desde o Estado Novo até as legislações da Ditadura Militar”, por meio do:

Recurso aos conceitos vagos e indeterminados na construção de modelos legais, na suposta busca da preservação dos elementos essenciais do Estado, em “defesa da Nação” e dos “objetivos nacionais”. É visível que a defesa da Segurança Nacional ficou ao encargo das Forças Armadas, dos militares e dos teóricos da Doutrina de Segurança Nacional produzida pela Escola Superior de Guerra, instituição que desempenhou papel relevante na construção dos conceitos básicos e na formação da unidade do discurso, bem como na implementação contínua da doutrina ideológica da segurança no Brasil. Em síntese, a Segurança Nacional tende para o absoluto e os Estados como o Brasil, que tomaram como base este conceito, empregaram violências de Estado contra seus inimigos (REALE JÚNIOR; WUNDERLICH, 2020, p. 34).

Na prática, a doutrina de segurança nacional cria, a pretexto de proteger “interesses do Estado” – propositadamente difusos –, verdadeira *carte blanche* para o uso do arbítrio e da violência. É – na irretocável expressão de **Heleno Fragoso** (1978, p. 73) – a verdadeira “mística da segurança nacional”.

E foi precisamente dessa fonte que bebeu a Lei 7170, de 14 de dezembro de 1983 – que, muito embora anunciasse proteger “o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito” (art. 1º,

II), carregava epígrafe que não esconde seu real objeto: “crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social”.

E, de fato, os dispositivos legais contidos na lei não escondem os traços inconfundíveis da doutrina de segurança nacional, tais como a competência da Justiça Militar para o processo e julgamento dos tipos penais ali previstos – classificada por **Heleno Fragoso** como o “defeito máximo” (1980a, p. 5) do texto legal – e a imprecisão dos termos empregados para descrever as condutas típicas – ressaltando **Grace Mendonça**, que o diploma legislativo apresentava: “termos vagos em certos comandos, que podem causar insegurança jurídica quanto à sua definição e aplicação” (2020, p. 5).

É mesmo indiscutível que o compromisso do texto legislativo passava longe de ser com o Estado Democrático de Direito. Conforme bem apontam **Miguel Reale Júnior** e **Alexandre Wunderlich** (2020, p. 69): “como se deflui da Exposição de Motivos e da Ementa, peças que explicitam o objeto do diploma legal e oferecem sua chave interpretativa, [o foco da lei] é a Segurança Nacional e não o Estado de Direito”.

Com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, o desalinhamento da Lei 7170 à nossa ordem jurídica – e ao Estado Democrático de Direito – ficou evidente. Aliás, conforme já apontávamos outrora: “a anacrônica LSN não foi mesmo recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Afinal, como poderia uma Carta Política que constituía um Estado democrático de Direito, logo em seu primeiro dispositivo, abraçar uma legislação fundada na ‘segurança nacional’?” (2021, n.p.).

Todavia, surpreendentemente, a legislação parida sob a égide da ditadura ainda teve longa sobrevivência no período democrático: a despeito de inúmeros projetos de lei gestados ao longo de décadas nas duas casas do Congresso Nacional por representantes das mais diversas matizes ideológicas, foi apenas em 2021 – quase quatro décadas após a sua promulgação – que o texto legislativo em questão foi, finalmente, revogado, com a sanção da Lei 14.197/2021.

3. A Lei 14.197, de 1 de setembro de 2021

Nos primeiros anos da década de 2020, recrudesciu, no Brasil, o emprego da Lei de Segurança Nacional para a repressão de crimes de opinião – o que acabou por reacender o debate legislativo em torno da matéria e culminou com a aprovação pelo Senado Federal, em 11 de agosto de 2021, do Projeto de Lei 2.108/2021 – cuja origem remontava ao Projeto de Lei 2.462/1992, de autoria do então Deputado Federal **Hélio Bicudo**, apresentado à Câmara dos Deputados no longínquo ano de 1991.

Assim, em 1º de setembro de 2021, foi publicada na Imprensa Oficial, a Lei 14.197, que:

[...] acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei 7170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).

A novel legislação se esforça em distanciar-se o máximo possível do texto legal que revoga. A começar pela nomenclatura adotada: ao tratar os tipos penais ali enumerados por “crimes contra o Estado Democrático de Direito” – abandonando a velha terminologia dos “crimes contra a segurança nacional” – a norma já anuncia, logo de largada, que o objeto da proteção legal deixa de ser o Estado e passa a ser a própria Democracia, com seus princípios e regras fundantes.

Sintomático é, também, o fato de o novo diploma legislativo ter, finalmente, abolido a competência da Justiça Militar para o processo e julgamento dos delitos previstos em seu bojo – a qual passa a ser, *a priori*, da Justiça Federal, nos termos dos artigos 144, parágrafo 1º, I, 109, IV, e 102, II, *b*, todos da Constituição Federal.

É de especial relevo, ainda, o fato de os tipos penais criados pela Lei 14.197/2021 terem sido inseridos na sistemática do Código Penal – sendo abandonada, finalmente, a antiga e reiterada *práxis* de regulamentação do tema por meio de legislação especial.

Não se trata, de fato, de mudança meramente formal, muito ao revés – já que, conforme lembra **Heleno Fragoso** (1980a, p. 7):

O sistema de leis especiais para repressão desses crimes surgiu para submetê-los a disciplina especial, abandonando garantias elementares do direito e do processo penal, em nome de suposta repressão mais eficaz. Isso é profundamente antidemocrático e termina por conduzir a um terrorismo penal.

Com a alteração promovida pela nova lei, a tipificação retorna: “ao Código Penal e passam a seguir integralmente as diretrizes da parte geral da codificação. Ganha-se com a lógica de sistema e a isonomia de sua aplicação aos crimes comuns, sinal de amadurecimento democrático” (NUNES, 2021, n.p.).

E a própria formulação dos tipos penais parece demonstrar a intenção do legislador contemporâneo de não mais criminalizar os conflitos de classe ou manifestação de ideias – dedicando-se, ao revés, a proteger os princípios fundantes do regime democrático.

Justamente por isso, os tipos penais são organizados dentro de títulos a serem introduzidos no *codex* penal – títulos estes cuja nomenclatura, não por acaso, coincide com a das principais instituições democráticas: a soberania nacional, as instituições democráticas constitucionalmente estabelecidas e o processo eleitoral.

Assim, a nova lei insere no Código Penal o Título XII, denominado “Dos crimes contra o Estado Democrático de Direito” – o qual foi, por sua vez, subdividido em Capítulos.

O primeiro – “Dos crimes contra a soberania nacional” – dedica-se a tipificar condutas que coloquem em risco a independência do Estado brasileiro, sua autonomia, autoridade plena e governo próprio, tanto dentro do território nacional quanto em suas relações com outros estados.

O Capítulo II, por sua vez, cuida “Dos crimes contra as instituições

democráticas”, voltando sua proteção ao Estado Democrático de Direito *per se*. Assim, zela pelo regular funcionamento do regime democrático e de suas instituições constitucionalmente estabelecidas – em especial, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Já o Capítulo III, trata “Dos crimes contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral”, voltando suas atenções, portanto, às eleições.

Por fim, o derradeiro capítulo dedicado às tipificações penais – o Capítulo IV – cuida “Dos crimes contra o funcionamento dos serviços essenciais”, e tem por objetivo resguardar a defesa nacional – colocando sob sua tutela os meios de defesa do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, mostra-se especialmente relevante a inserção, na sistemática do *codex* penal, do artigo 359-T – que se dedica a garantir, expressamente, os direitos à crítica, à manifestação de opinião, à reunião, à atividade jornalística, demonstrando que o novo

texto legislativo não se contentou em simplesmente excluir de seu escopo os crimes de opinião e de manifestação do pensamento previstos na Lei 7.170. Foi, de fato, muito além: garantiu, de forma expressa e efetiva, o direito ao seu exercício.

Tal dispositivo sela o antagonismo da Lei 14.197 em relação à peça legislativa anterior – sacramentando, de uma vez por todas, o compromisso da norma com o Estado Democrático de Direito.

Diante de todas essas significativas mudanças – de sistematização e conteúdo – parece ser indiscutível a intenção do legislador de pôr fim: “à era das ‘leis de segurança nacional’! A Lei 7.170/1983, agora revogada, foi a última de uma linhagem de textos normativos, assim conhecidas, que

muito serviram aos governos de turno (e coturno) para a repressão da divergência política-ideológica” (CUNHA; SILVARES, 2022, p. 12).

4. Mudança de paradigma ou a persistência da memória? ■

O primeiro ano de vigência da lei mostrou, porém, que a separação entre as legislações de matizes autoritária e democrática talvez não seja tão estanque quanto se imaginava.

Posto à prova em casos rumorosos, o novel texto legislativo acabou se mostrando, em certa medida, fungível à legislação da caserna – já tendo nosso Supremo Tribunal Federal reconhecido, inclusive, a ocorrência do fenômeno da continuidade normativo-típica em relação a alguns dos tipos penais da lei anterior.

Foi o que se viu no julgamento da AP 1044, levado a efeito em 20 de abril de 2022, no qual o Plenário da Corte Constitucional, ao condenar o ex-Deputado Federal **Daniel Silveira**, reconheceu expressamente, por maioria de votos, a continuidade normativa dos artigos 18 e 23 da Lei 7.170 (BRASIL, 2022a).

Em seu voto condutor, o Ministro Relator **Alexandre de Moraes** frisou a: “inexistência de *abolitio criminis* das figuras típicas previstas na Lei 7.170/1983”, ressaltando que não ocorreu, na hipótese:

"O PRIMEIRO ANO
DE VIGÊNCIA DA LEI
MOSTROU, PORÉM, QUE
A SEPARAÇÃO ENTRE
AS LEGISLAÇÕES DE
MATIZES AUTORITÁRIA
E DEMOCRÁTICA
TALVEZ NÃO SEJA TÃO
ESTANQUE QUANTO
SE IMAGINAVA."

[...] alteração substancial na descrição da conduta anteriormente narrada pelo novo tipo penal, que mantém a estrita correlação com as elementares anteriormente previstas pela lei revogada entre os crimes previstos: (a) nos antigos arts. 18 e 23, IV, da Lei 7.170/83 e no atual art. 359-L do Código Penal; e (b) no antigo art. 23, II, da Lei 7.170/83 e no delito previsto no art. 286, parágrafo único, do Código Penal.

Na ocasião, o Relator destacou que:

[...] a revogação de uma lei penal não implica, necessariamente, na descriminalização de todas as condutas nela tipificadas, haja vista que pelo princípio da continuidade normativo-típica haverá possibilidade de que certas condutas previstas na norma penal revogada tenham sido objeto da norma revogadora.

O entendimento esposado pelo Ministro Relator foi acompanhado por quase todos os demais integrantes da Corte, à exceção do Ministro **André Mendonça** – que, contrariamente aos demais, manifestou-se pela ocorrência da *abolitio criminis*, frisando que: “a Lei de Segurança Nacional foi expressamente revogada pelo art. 4º da Lei 14.197, de 2021, e restaram abolidos os tipos penais nela previstos”.

Em seu voto vogal, André Mendonça anota que:

[...] é bem verdade que a simples revogação de um tipo penal não significa que a conduta nele descrita deixou de ser criminosa. [...] No entanto, uma vez revogada a LSN, a conduta então prevista no seu antigo art. 23, IV, cumulado com art. 18, não mais encontra atualmente adequação típica em qualquer outra norma penal vigente no país. Em outras palavras a conduta, em si, deixou de ser criminosa. Não há qualquer outro crime atualmente em vigor cujo tipo tenha redação capaz de absorver a conduta praticada pelo Deputado neste caso específico. Enfim, não houve continuidade típico-normativa. Nunca é demais lembrar que todas as condições exigidas pela lei no tipo penal devem estar presentes para que possa haver a aplicação de sanção. Não há tipificação penal por analogia. Logo, não pode haver sanção criminal por condutas parecidas, próximas, semelhantes a uma outra que porventura esteja tipificada.

Merecem atenção, de fato, as ponderações feitas pelo Ministro, já que os dispositivos legais da norma revogada, embora próximos em sentido, não encontram correspondência plena no novo texto legislativo. Encontrar aproximação de sentido entre as normas penais em questão é possível, sim; mas exige certo esforço interpretativo.

Ocorre, todavia, que, à luz do princípio da legalidade – pedra de

toque de nosso Estado Democrático de Direito, justamente o objeto maior de proteção da Lei 14.197 –, não se deve tolerar de esforços interpretativos para a aplicação de sanção penal. Muito ao contrário: apenas pode ser punida a conduta que se amoldar, de forma precisa, à tipificação penal.

É de se questionar, então, se o expediente adotado no caso em testilha não acabaria por configurar, em última análise, ele próprio, uma ameaça à ordem jurídica que pretende proteger.

Não obstante, o precedente forjado na ocasião vem sendo replicado em outros casos de repercussão. Mais recentemente, os tipos penais da lei revogada foram utilizados como fundamento de ainda outra decisão da lavra do Ministro **Alexandre de Moraes**, que autorizava monocraticamente, no bojo da PET 10.543/DF (BRASIL, 2022b), a implementação de diversas medidas cautelares em desfavor de inúmeros investigados.

Outras questões de relevo exsurtem desta última decisão – que, ao fim e ao cabo, procura subsumir o que essencialmente podem ser descritas como mensagens trocadas em aplicativos de mensageria aos tipos penais insculpidos nos noveis artigos 359-L e 359-M do *codex* – os quais tipificam, respectivamente, as condutas de: “tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais” e “tentar depor, por meio de violência ou grave ameaça, o governo legitimamente constituído”.

Ora, não é possível deixar de questionar se tal decisão, ainda que proferida em sede cautelar, não estaria a se distanciar por demais da *mens legis*, vez que, por fim, rotula como crimes contra o Estado Democrático de Direito a mera manifestação de opinião por meio de mensagens privadas – entendendo ser dispensável, inclusive, para a configuração do delito, a efetiva existência de violência ou grave ameaça, elemento constitutivo do tipo. Não estaria tal decisão, por fim, criminalizando a manifestação de opinião – como fazia, outrora, a Lei de Segurança Nacional?

É necessário ponderar, portanto, se, após um ano em vigência, a aplicação diuturna da Lei 14.197 vem honrando seu ideário original – ou se os vícios de tantas décadas vêm se fazendo sentir nas entrelinhas das decisões.

Notas

- ¹ QUINTANA, Mario. Uma alegria para sempre. In: *Baú de espantos*. São Paulo: Globo, 2006. p. 104.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal 1.044/DF*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, data de julgamento 20 de abril de 2022a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/API044N2681352022GABLMAindultoesusenosdemedidascautelares.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *PET 10543/DF*. Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, data de julgamento 19 de agosto de 2022b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/PET10543PUBLICO.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. *Crimes contra o Estado Democrático de Direito*. São Paulo: JusPodivum, 2022.

DELMANTO, Celso et al. *Código Penal comentado*. São Paulo: Saraiva Jus, 2022.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Editorial. *Revista Brasileira de Direito Penal*, n. 30, jul./dez. 1980a.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lei de Segurança Nacional. *Revista de Direito Penal e de Criminologia*, n. 35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983, p. 60-69.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lei de Segurança Nacional. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Ano 15, n. 59, jul-set/1978, p. 71-86.

JOSÉ, Maria Jamile; GOMES, Theuan Carvalho. O Estado democrático de Direito pede

a revogação da Lei de Segurança Nacional. *Revista Consultor Jurídico*, 22 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-22/opinioao-estado-democratico-direito-revogacao-lsn>. Acesso em: 02 jun. 2022.

MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. Consulta. *Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal; Comissão de Estudos Constitucionais*, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oab-avalia-proposicao-adpf-questionando.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

NUNES, Diego. Crimes políticos: competência para o julgamento dos delitos da Lei 14.197/2021. *Revista Consultor Jurídico*, 8 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-08/nunes-competencia-julgamento-delitos-lei-141972021>. Acesso em: 08 jun. 2022.

QUINTANA, Mario. Uma alegria para sempre. In: *Baú de espantos*. São Paulo: Globo, 2006.

REALE JÚNIOR, Miguel; WUNDERLICH, Alexandre. Lei de segurança nacional e defesa do Estado de Direito no Brasil. *Parecer; Instituto de Estudos Culturalistas*, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-oab-lsn-reale-jr-wunderlich.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

Autora convidada