



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 2.108, de 2021 (PL nº 2462/1991), da Câmara dos Deputados, que *acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais)* e sobre o Projeto de Lei nº 1.385, de 2021, da Senadora Eliziane Gama, que *estabelece a Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito*.

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.108, de 2021, proveniente da Câmara dos Deputados, originalmente numerado como PL nº 2.462, de 1991, teve por autor o deputado Hélio Bicudo e por relatora de Plenário naquela Casa a Deputada Margarete Coelho. O projeto, recentemente aprovado na Câmara, essencialmente, revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional (LSN), e, em seu lugar, acrescenta no Código Penal (CP) o Título XII – Dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito.

O novo Título XII está dividido em capítulos que versam sobre “Crimes Contra a Soberania Nacional”, “Crimes Contra as Instituições Democráticas”, “Crimes Contra o Funcionamento das Instituições Democráticas no Processo Eleitoral”, “Crimes Contra o Funcionamento dos Serviços Essenciais” e “Crimes Contra a Cidadania”, além de um capítulo com as disposições comuns.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O capítulo dos “Crimes Contra a Soberania Nacional” compreende os delitos de *atentado à soberania, atentado à integridade nacional e espionagem*.

No que pertine aos “Crimes Contra as Instituições Democráticas”, o PL contempla os crimes de *abolição violenta do Estado Democrático de Direito* e o de *golpe de Estado*.

No capítulo dos “Crimes Contra o Funcionamento das Instituições Democráticas no Processo Eleitoral”, estão previstos os delitos de *interrupção do processo eleitoral, comunicação enganosa em massa e violência política*. Para esses crimes, o PL estabelece a possibilidade de ação penal subsidiária da pública, de iniciativa de partido político com representação no Congresso Nacional.

O crime da *sabotagem* é o único constante do capítulo dos “Crimes Contra o Funcionamento dos Serviços Essenciais”, da mesma forma, o *atentado a direito de manifestação* é o único previsto no capítulo dos “Crimes Contra a Cidadania”.

Por fim, no capítulo das disposições comuns, o art. 359-T ressalva a manifestação crítica aos poderes constitucionais, a atividade jornalística e as reivindicações de direitos e garantias constitucionais por meio de passeatas, de reuniões, de greves ou de quaisquer manifestações políticas com propósitos sociais.

Foram apresentadas dezessete emendas.

A Emenda nº 01-PLEN, de autoria do Senador Esperidião Amin, é no sentido de inserir na Lei de Abuso de Autoridade o art. 27-A, para punir a conduta do magistrado que requisita a instauração de inquérito policial para investigar supostas condutas de que foi vítima e cuja ação penal será a autoridade judiciária competente para processar e julgar. A pena proposta é de detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

A Emenda nº 02-PLEN, também do Senador Esperidião Amin, dá nova redação ao inciso II do art. 5º do Código de Processo Penal, para restringir ao Ministério Público a possibilidade de requisição de instauração de inquéritos policiais. Como efeito prático, fica vedada a requisição por parte da autoridade judiciária.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Ambas as emendas são justificadas pela prevalência do princípio acusatório e do princípio da imparcialidade do juiz.

Por sua vez, a Emenda nº 03-PLEN, apresentada pela Senadora Rose de Freitas, criminaliza a conduta de aliciar estrangeiros para a invasão do território nacional, para a qual comina pena de reclusão, de quatro a dez anos. Além disso, estabelece causas de aumento de pena para as hipóteses de efetivamente ocorrer a invasão, ou a sua tentativa.

A Emenda nº 04-PLEN, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, prevê uma qualificadora para o crime de golpe de estado, se a conduta for praticada pelo Presidente da República, pelo Vice-Presidente da República, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pelo Presidente do Senado Federal, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal ou pelo Procurador-Geral da República. A pena seria de reclusão, de doze a trinta anos, e multa.

A Emenda nº 05-PLEN, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, acrescenta parágrafo ao art. 359-I – que define o atentado à soberania – para prever que *incorre na mesma pena do caput quem incita, publicamente, governo estrangeiro a promover guerra ou hostilidade contra o Brasil.*

A Emenda nº 06-PLEN, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, modifica o art. 359-Q para estabelecer a legitimidade subsidiária para propositura da ação penal, nos crimes previstos no Capítulo III do novo Título XII da Parte Especial do CP, por parte de qualquer cidadão representado por advogado, em vez da legitimidade de partido político com representação no Congresso Nacional.

A Emenda nº 07-PLEN, da Senadora Mara Gabrilli, modifica a redação do art. 359-P, para definir como *violência política* a conduta de *restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu gênero, orientação sexual, raça, deficiência, cor, etnia, crença, religião, origem ou quaisquer outras formas de discriminação.*

A Emenda nº 08-PLEN, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, pugna pela inserção do novo art. 359-V, para prever que *“as definições de crimes previstas nesse título aplicam-se ainda que o réu seja parlamentar no exercício das funções, não incidindo a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos prevista no caput do art. 53 da Constituição Federal”*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

A Emenda nº 09-PLEN, do Senador Angelo Coronel, propõe a supressão do art. 359-O, que define o crime de *comunicação enganosa em massa*.

A Emenda nº 10-PLEN, do Senador Telmário Mota, acrescenta ao CP artigo para criminalizar a conduta de *convidar, aliciar, obrigar ou coagir estrangeiro a ingressar ou invadir território nacional com fim de criar instabilidade social, política ou institucional*. A pena seria de reclusão de cinco a doze anos, aumentada de metade se efetivado o ingresso ou a invasão.

A Emenda nº 11-PLEN, da Senadora Leila Barros, modifica a redação do parágrafo único que o PL acrescenta ao art. 286 do CP, para prever que o crime também é cometido no caso de a animosidade ser incentivada entre as “*forças de segurança pública*”. A pena seria de detenção de seis meses a um ano, e multa.

A Emenda nº 12-PLEN, do Senador Izalci Lucas, insere dispositivo no corpo do PL para estabelecer a competência da Justiça Federal para os crimes nele definidos.

A Emenda nº 13-PLEN, do Senador Izalci Lucas, é no sentido de equiparar ao golpe de estado, de que trata o art. 359-M, a tentativa de tentar impedir a posse de governo legitimamente eleito.

A Emenda nº 14-PLEN, do Senador Izalci Lucas, tal qual a Emenda nº 03-PLEN, insere dispositivo no PL para punir a conduta de aliciar estrangeiros para invasão do território nacional, com pena de reclusão de seis a doze anos, aumentada até o dobro se a invasão se efetivar.

A Emenda nº 15-PLEN, do Senador Izalci Lucas, acrescenta parágrafo ao art. 359-L, para estabelecer que *incorre na pena de um a quatro anos de reclusão quem, mediante propaganda ou discurso, faz apologia a regime ditatorial ou prega a edição de instrumentos normativos que permitam estabelecer um regime de exceção no País*.

A Emenda nº 16-PLEN, do Senador Carlos Viana, estabelece a competência da Justiça Federal, como regra, para processar e julgar os crimes do PL, ressalvadas as competências originárias dos tribunais superiores e da Justiça Eleitoral, no caso dos crimes previstos no Capítulo III.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

A Emenda nº 17-PLEN, do Senador Carlos Viana, estende o aumento de pena proposto pelo PL, no caso de crime contra a honra, nas situações em que a ofensa for dirigida a qualquer membro do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal, e não apenas aos presidentes desses órgãos.

Tramita em conjunto o PL nº 1.385, de 2021 da Senadora Eliziane Gama, que *estabelece a Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito*.

Os tipos penais previstos no PL 1.385, de 2021, são, em essência, semelhantes aos definidos no PL nº 2.108, de 2021. O primeiro opta, contudo, pela edição de uma lei penal autônoma, enquanto o segundo promove as alterações no Código Penal.

II – ANÁLISE

O Projeto será apreciado pelo Plenário nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

Não observamos, no Projeto de Lei sob exame, vícios relacionados com a constitucionalidade e a juridicidade, nem óbices de natureza regimental.

A matéria trata de direito penal, estando abrangida pela competência legislativa da União, admitida a iniciativa de qualquer dos membros do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, I, e 61, *caput*, da Constituição Federal (CF).

Em relação à técnica legislativa, não há reparos a fazer, uma vez que atendidos todos os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A LSN constitui um dos últimos diplomas normativos de cunho autoritário ainda vigentes após a redemocratização. A atual Lei, é preciso reconhecer, revela-se mais branda do que as que a precederam, mas nela continuam presentes resquícios, traduzidos em regras punitivas, da famigerada doutrina de segurança nacional, que, numa linguagem belicista, identificava os críticos e opositores ao regime autoritário com a figura do “inimigo interno”.



SF/21510.42066-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Até mesmo como reação dos novos ares democráticos, a Lei de Segurança Nacional permaneceu, nas primeiras décadas de vigência da Constituição de 1988, quase que esquecida, com sua aplicação limitada a casos como os que envolviam a introdução ilegal, em território nacional, de armamento privativo das Forças Armadas. No entanto, esse quadro se modificou nos últimos anos, com a crescente invocação da Lei com o objetivo de punir manifestações críticas ao governante de plantão e calar adversários políticos.

Curiosamente, já à época da edição da Lei nº 7.170, de 1983, o grande penalista Heleno Fragoso observava: *a quase totalidade dos processos movidos com base na lei de segurança, depois da revogação do Ato Institucional nº 5, refere-se a crimes de manifestação do pensamento*. Com isso, apontava para a tendência de os regimes de inclinação autoritária se valerem de leis penais rigorosas com o escopo de calar opositores políticos.

Retornando aos tempos atuais, verificamos um sensível aumento do número de inquéritos instaurados com base na Lei de Segurança Nacional, a partir de 2019, chegando a 51 no ano de 2020. Esse número foi de 26 em 2019, 19 em 2018, 5 em 2017, 7 em 2016 e 13 em 2015, conforme levantamento publicado pelo jornal *Folha de S. Paulo* em 21 de janeiro de 2021. E grande parte deles se refere aos chamados “delitos de opinião”, numa estratégia clara de intimidar e impor o silêncio a jornalistas, políticos e demais cidadãos.

Evidentemente, o uso da Lei de Segurança Nacional com esse propósito se afigura incompatível com a Constituição de 1988 e com os contornos amplos que ela deu às liberdades de expressão, de informação e de imprensa (arts. 5º, IV, IX e XIV, e 220).

A existência, na Lei de Segurança Nacional, de normas inconciliáveis com a Carta Política não deve levar, porém, à conclusão de que seja inconstitucional toda e qualquer norma incriminadora de condutas que desafiam as instituições estatais e a ordem constitucional. Muito ao contrário disso, é a própria Carta de 1988 que, em seu art. 5º, XLIII e XLIV, estabelece um regime punitivo mais severo para crimes como o terrorismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, vedando, também, em seu art. 17, § 4º, que os partidos políticos utilizem organização paramilitar.



SF/21510.42066-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

As nações democráticas se valem de normas penais para coibir tentativas de comprometer a existência soberana da nação ou ainda de quebrantar o Estado de Direito. Normas que se destinam, portanto, a proteger o Estado e suas instituições contra ameaças externas e internas.

Conveniente e oportuno, portanto, o Projeto de Lei sob exame, que estabelece normas penais incriminadoras apropriadas para a defesa da soberania nacional e do Estado Democrático de Direito.

Não obstante, o texto proveniente da Câmara dos Deputados pode ser aprimorado em alguns pontos, por emendas de redação.

No art. 359-K, o “perigo” colocado na lei penal sem concretude assume um caráter vago e torna o tipo penal aberto. A palavra **concreto** fecha mais o tipo penal e não abre possibilidades de supor um risco que talvez não exista.

A palavra **concreto** exige a comprovação da existência de um perigo real, não abrindo espaço para o uso do tipo para vetar a denúncia documental a organismos internacionais ou governos parceiros ou influentes, por exemplo, como mote para proteger governos antidemocráticos ou ações ilegais.

No art. 359-O, que o PL insere no CP para tipificar a “comunicação enganosa em massa”, é imprescindível esclarecer que a tutela da norma incriminadora recai sobre a **higidez** do processo eleitoral, e não sobre este em si mesmo. A despeito da prática da conduta descrita nesse dispositivo, o processo eleitoral pode não sofrer intercorrências, embora seu resultado tenha sofrido influência da prática delituosa.

Além disso, o dispositivo se ressentir de aprimoramento redacional. Veja-se que a parte final está redigida da seguinte forma: “disseminar fatos **que sabe** inverídicos capazes de comprometer o processo eleitoral”. No caso, o conhecimento prévio, que caracteriza a ação dolosa, deve recair apenas sobre a inveracidade dos fatos, mas não sobre o potencial comprometimento da higidez do processo eleitoral.

É preciso, ainda, registrar que esse novo tipo penal, que só encontra paralelo, por ora, na legislação austríaca, estará submetido a *triplo filtro* decorrente da nova redação proposta. O primeiro, é ter em mente que as condutas



SF/21510.42066-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

típicas de “promover” e de “financiar” sugerem uma orquestração, um concerto, alguma atitude organizada, e não o mero encaminhamento episódico de mensagens. O segundo, o de que essas condutas estão vinculadas à utilização de um expediente de certa forma “clandestino”, que escapa ao controle do provedor de aplicação de mensagem privada, e que se traduz nos conhecidos “robôs” e nos virulentos disparos em massa. Já o terceiro, é importante ressaltar, que o fato inverídico deve possuir um peso tal que possa atingir a higidez do processo eleitoral, não bastando alguma informação falsa marginal, sobretudo porque o tipo é construído sob a forma do que se convencionou chamar de “delito de aptidão” – no caso, para comprometer (a higidez) do processo eleitoral, e não para prejudicar individualmente este ou aquele candidato, o que pode representar apenas um resultando acompanhante.

Por último, o parágrafo único que o PL acrescenta ao art. 286 do CP, que trata de incitação ao crime, deve ter sua redação aprimorada para deixar claro que o que se pune é a animosidade das Forças Armadas contra os Poderes e contra a sociedade, que são objeto da tutela da Lei.

Registro que participaram de Sessão de Debates Temáticos no Senado Federal os palestrantes Alexandre Wunderlich, Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS; Alaor Leite, Docente-Assistente junto à Cátedra de Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Penal Estrangeiro e Teoria do Direito Penal da Faculdade de Direito da Universidade Humboldt, de Berlim; Maurício de Oliveira Campos Júnior, Professor da Faculdade de Direito Milton Campos, Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Advogado; Virgínia Dirami Berriel, Conselheira do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH e representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT; Camila Asano, Coordenadora Jurídica da ONG Conectas Direitos Humanos; Raisia Ortiz, Coordenadora da Área de Espaço Cívico da ONG Artigo 19; Juliana Vieira dos Santos, Advogada na Rede Liberdade; e Pedro Estevam Serrano, Advogado e Professor de Direito Constitucional.

Além da Sessão de Debates Temáticos, para a construção do presente relatório, foram realizadas reuniões com representantes dos seguintes movimentos e organizações: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; Artigo 19; Rede Justiça Criminal; Terra de Direitos; Centro Popular de Direitos Humanos – CPDH; Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Travestis, Transexuais e Intersexos – ABGLT; Coalizão Direitos na Rede; Pacto pela Democracia; Instituto de Defesa do Direito de Defesa – IDDD; Aliança Nacional LGBTI+; Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; Instituto Vero; Instituto Socioambiental; Rede Liberdade; Instituto Igarapé; Comissão Arns; World Wide Fund for Nature – WWF; e Conectas Direitos Humanos.

Em sua maioria, os debatedores expuseram que o texto vindo da Câmara dos Deputados não é o ideal, mas que seria importante garantir a sua aprovação nesta oportunidade, com algumas emendas de redação. Os aperfeiçoamentos substanciais podem ficar para momento posterior, após a convalidação do projeto em lei.

Com efeito, as emendas apresentadas – todas elas – implicam alterações de mérito substantivas, e seu acolhimento implicaria o retorno da proposição à Casa Iniciadora. Diante disso, embora reconheça o inegável mérito dessas emendas, considero que não são oportunas, razão pela qual as rejeito.

Com relação ao PL nº 1.385, de 2021, considero que a proposição é meritória. Contudo, há que se reconhecer que o PL 2.108, de 2021 já foi debatido na Câmara dos Deputados e, no Senado Federal, foi submetido a debates a que acorreram renomados juristas, conforme dissemos linhas atrás.

Diante disso, e até pela adiantada fase do processo legislativo em que se encontra o PL 2.108, de 2021, ele deverá prevalecer sobre o PL nº 1.385, de 2021, razão pela qual o voto será pelo arquivamento deste último.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pelo **arquivamento** do Projeto de Lei nº 1.385, de 2021, pela **rejeição** das Emendas nºs 01 a 17-PLEN, apresentadas ao Projeto de Lei nº 2.108, de 2021, e pela **aprovação** deste último, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - PLEN





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Dê-se ao *caput* do art. 359-K do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei nº 2.108, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 2º

.....”

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

.....”

EMENDA Nº - PLEN

Dê-se ao *caput* do art. 359-O do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei nº 2.108, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 2º

.....”

Art. 359-O. Promover ou financiar, pessoalmente ou por interposta pessoa, mediante uso de expediente não fornecido diretamente pelo provedor de aplicação de mensagem privada, campanha ou iniciativa para disseminar fatos que sabe inverídicos, e que sejam capazes de comprometer a higidez do processo eleitoral:

.....”

EMENDA Nº - PLEN

Dê-se ao parágrafo único do art. 286 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, nos termos do art. 3º do Projeto de Lei nº 2.108, de 2021, a seguinte redação:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

“Art. 3º

.....

‘Art. 286.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador ROGÉRIO CARVALHO, Relator



SF/21510.42066-50