

GRUPO DE TRABALHO
INTERINSTITUCIONAL

DE DEFESA DA CIDADANIA

Nota Técnica nº 11



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



OABRJ

MEPCT/RJ
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e
Corregedoria do Tribunal do Rio de Janeiro



FRENTE ESTADUAL PELO
DESENCARCERAMENTO



MPF
Ministério Público Federal



NOTA TÉCNICA Nº 11

NOTA TÉCNICA SOBRE O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 6764/2002 QUE, ENTRE OUTRAS PROPOSTAS, PROPÕE A REVOGAÇÃO DA LEI Nº 7170/83 – LEI DE SEGURANÇA NACIONAL

1. Introdução

A presente Nota Técnica busca analisar os limites da legalidade e constitucionalidade do procedimento parlamentar instaurado em regime de urgência tendo como objeto de discussão o substitutivo ao Projeto de Lei 6764 /2002, que, entre outras propostas, propõe a revogação da Lei nº 7170/83 - Lei de Segurança Nacional.

Trata-se de tema relevante com grande interesse por parte da sociedade civil, em razão das experiências históricas brasileiras, marcadas por regimes de exceção. A lei nº 7170/83 advém de longo período em que se vivenciou a ditadura empresarial-militar e foi forjada pelos governos militares tendo como moldura o princípio de segurança nacional construído pela Escola Superior de Guerra e a doutrina de segurança nacional.

Há outros exemplos na legislação em que ficou nítida a doutrina da segurança nacional, quer no revogado Estatuto do Estrangeiro, como na Lei de Drogas (Lei nº 6368/76), ou na Lei de Imprensa considerada inconstitucional no âmbito do STF, sempre havia uma disposição moral e penalmente irrelevante que impunha a todos os brasileiros uma figura de garantidor, impondo deveres que são do Estado, mas que passavam pelas referidas leis a serem de todos os cidadãos.

A relevância de tal matéria coloca em discussão o estabelecimento do regime de urgência quando a sociedade brasileira encontra-se impossibilitada de uma atuação cidadã mais ativa decorrente da pandemia que nos assola. Sabido é que a fonte principiológica de uma democracia é a capacidade do exercício por parte da sociedade civil sobre os rumos do estado.



Para Luigi Ferrajoli (2006)¹ um conceito *forte* ou *substancial* definidor de estado de direito estabelece que

aqueles ordenamentos nos quais os poderes públicos estão igualmente sujeitos à (e por isso limitados ou vinculados pela) lei, não apenas quanto às formas, mas também quanto aos conteúdos do seu exercício. Neste significado mais restrito, que corresponde àquele predominantemente ao uso italiano, são Estados de Direito aqueles ordenamentos nos quais todos os poderes, inclusive o Legislativo, estão vinculados ao respeito de princípios substanciais, estabelecidos costumeiramente por normas constitucionais, como a separação dos poderes e os direitos fundamentais. (FERRAJOLI, 2006, p. 417-418).

Não sem razão, Ferrajoli (2006) alerta para uma alteração na teoria da validade a partir do reconhecimento de um *Estado de Direito Constitucional*, marca contemporânea dos estados-nação. Para o jurista italiano o princípio da legalidade, alicerce da validade normativa, não apenas precisa ter a respeitabilidade na *forma* de produção da norma, como sua substância, ou seja: “os conteúdos ou significados das normas produzidas à coerência com os princípios e os direitos estabelecidos pela constituição” (op. cit. pp. 425).

Nesse diapasão, há que se perguntar sobre a substância de uma norma com tamanha importância para o plano de um estado democrático e de direito, como o é uma Lei que se apresenta como defensora do estado democrático e de direito ter sua votação em regime de urgência, que possibilita supressão de debates sobre a norma, reduzindo a participação da sociedade civil, agravado pelo fato de estarmos com uma pandemia e mais de 350.000 mil brasileiros mortos.

De fato, causa espécie que um projeto de lei de 2002² seja no presente alçado a tamanha urgência. Não consta que de 2002 ao presente haja práticas atentatórias à democracia. O rito de urgência retira debates tão necessários para a aprovação de uma futura norma com tantos impactos sociais, visto que o caldo cultural autoritário que forma nossa sociedade exerce um poder fiscalizador sobre movimentos sociais reivindicatórios, comumente criminalizados, conforme se verá adiante.

¹FERRAJOLI, L. O Estado de direito entre o passado e o futuro. In COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.) O Estado de Direito: história, teoria, crítica. São Paulo, Martins Fontes, 2006.

²De fato, a urgência que a democracia exige reside mais no debate parlamentar acerca da liberação e flexibilização que o decreto de armas imposto pelo atual executivo federal do que propriamente com relação a uma lei de garantia do estado democrático e de direito. É a circulação indiscriminada de arsenais armamentistas que gestarão o maior ataque à democracia.



Certo é que a atual Lei de Segurança Nacional vem sendo adotada de forma constante no atual cenário político, colocando em debate o parâmetro do que seja ação de atentado ao Estado democrático em oposição ao direito legítimo de expressão e manifestação.³

O uso indiscriminado de tal normatividade deriva do próprio poder executivo por meio do Ministério da Justiça. No mesmo sentido, ainda que não tenha sido objeto da crítica formulada o uso do “termo genocida”, o Sr. Ministro da Justiça, André Mendonça, conforme foi veiculado no Conjur,

“determinou a abertura de inquérito contra um professor e sociólogo de Palmas, capital do Tocantins, que organizou a instalação de dois outdoors com críticas ao presidente Jair Bolsonaro. O dono da empresa contratada para a instalação também é alvo da peça. Tiago Costa Rodrigues, que também é secretário de formação política do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) no estado, arrecadou R\$ 2,3 mil em uma vaquinha online para providenciar o serviço. Os outdoors apresentavam as frases "Cabra à toa não vale um pequi roído. Palmas quer impeachment já!" e "Aí mente! Vaza, Bolsonaro, o Tocantins quer paz!"⁴

O que se percebe é que uma norma, como o é a Lei de Segurança Nacional de 1983, que apresenta conteúdos abertos permitiu uma ação ofensiva por parte do executivo na criminalização dos seus opositores. As buscas pelo enquadramento na LSN voltam-se aos que emitem opinião e não ameaças, tendo o então Ministro da Justiça uma ação ativa na provocação aos órgãos da polícia federal com o intuito de criminalizar o próprio exercício democrático da liberdade de expressão, citamos alguns exemplos:

1. O youtuber Felipe Neto;
2. O jornalista Hélio Schwartsman
3. O escritor Ruy Castro;
4. O jornalista Ricardo Noblat;
5. O advogado Marcelo Feller;

³Ver as matérias jornalísticas abaixo, dentre outras: <https://oglobo.globo.com/brasil/pmprende-manifestantes-que-abriram-faixa-em-frente-ao-planalto-chamandobolsonaro-de-genocida-1-24930767>; <https://oglobo.globo.com/brasil/servidores-publicos-criticos-bolsonaro-viram-alvo-de-perseguido-ideologica-no-governo-1-24965616>; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/stf-e-pressionado-a-dar-resposta-agil-sobre-aplicacao-de-lei-da-ditadura-reabilitada-sob-bolsonaro.shtml>; <https://oglobo.globo.com/brasil/usar-lei-assim-calar-critica-nao-protetor-estado-diz-especialista-em-lei-de-seguranca-nacional-24934742>

⁴ Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mar-17/ministro-investigacao-sociologoutdoors-bolsonaro>. Acesso em 18/03/2021

6. O empresário Roberval Ferreira de Jesus, dono da empresa que fabricou os outdoors em Palmas com a imagem do pequi e o sociólogo Tiago Costa Rodrigues, que pagou;
7. A professora Ericka Suruagy, da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), em razão de outdoor organizado por uma série de organizações sociais;
8. Dois professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), o ex-reitor, Pedro Curi Hallal, coordenador das pesquisas de prevalência do coronavírus no Brasil, e o pró-reitor de Extensão da universidade, Eraldo dos Santos Pinheiro, que tiveram o TAC anulado pelo judiciário.

Diante desse cenário, maior deveria ser o acautelamento parlamentar e a negar que um projeto de tal monta, que versa sobre nossas concepções de democracia e o direito à liberdade de se manifestar, tenha, de forma açodada, sua aprovação por um mecanismo tão supressor da participação cidadã como o é o regime de urgência. Trata-se no presente de ampliar a participação social para um tema tão candente no atual cenário brasileiro e não excluir a sociedade do debate.

Não se protege a democracia excluindo-se ou flexibilizando-se as regras democráticas. São elas que produzem o significado maior de um estado que se apresenta como de direito mas acima de tudo democrático e a ocorrência do debate público é fundamental e tão necessário para uma democracia.⁵

Nesse sentido, o regime de urgência se revela contrário a uma estrutura parlamentar em um estado democrático e de direito, ainda mais diante de uma crise sanitária como a vivenciada pelo Brasil.

As modernas democracias se debatem frequentemente diante das suas crises de representação, diante de um paulatino processo de descolamento da sociedade civil e o campo político que insiste em reservar aos cidadãos apenas o papel de eleitor, quando se trata de recuperar o papel ativo da cidadania.

No caso em tela, o regime de urgência não só retira qualquer possibilidade de debate público, tão necessário para um tema que pretende aprovar a defesa de um estado democrático e de direito, sem a necessária democracia participativa, como o projeto de lei em comento possui diversas interações limitadoras dos chamados direitos fundamentais.

⁵Ver o primoroso artigo Cavalo de Troia: Seria este o melhor momento para discutir a Lei de Segurança Nacional? de Oscar Vilhena no jornal Folha de São Paulo acerca dos desafios para a aprovação da LSN publicado em 9 de abril de 2021. Acessível em <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/oscarvilhenavieira/2021/04/cavalo-de-troia.shtml>

Deriva de José Afonso da Silva os marcos definidores de um estado democrático e de direito:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 32, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 12, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício. (SILVA, 2013, pp. 121-122)⁶

Portanto, o que caracteriza uma democracia representativa não é a autonomia absoluta da relação entre o ambiente parlamentar com a cidadania, ou seja, com os cidadãos, mas sim a busca por efetivação de mecanismos que ampliem a participação social sobre os temas de relevo de uma república que se apresenta democrática.

A aprovação do regime de urgência só se justifica em casos excepcionais quando o conteúdo do projeto de lei requer uma apreciação célere, logo a urgência é medida de exceção e não a regra do campo democrático para funcionamento do parlamento.

Assim, torna-se necessário sopesar o requerimento para o regime de urgência com o contexto externo ao parlamento que possibilitaria o reconhecimento da necessária urgência, sob pena de supressão de instâncias, de debates na aprovação de determinada norma, e com isso a sedimentação de ritos de exceção cada vez mais frequentes, o que representa um verdadeiro ataque à democracia.

⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, ed. Malheiros, 2013.

Em que pese a possibilidade instaurada no artigo 153 da Resolução nº 17, de 1989, Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que estabelece, *in verbis*:

Art. 153. A urgência poderá ser requerida quando:

I - tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais;

Melhor razão não assiste ao requerimento de urgência. Isto porque o processo hermenêutico de uma norma no interior de um Estado democrático e de Direito, tendo a Constituição com moldura necessária, impõe uma interpretação cotejada com os marcos constitucionais.

Ora, no caso em tela o Regimento Interno possibilita o regime de urgência para tais temas referentes à defesa da sociedade democrática, mas se tendo a clareza de que o cenário conjuntural justifica a urgência, sob pena de se contrariar os comandos constitucionais que resguardam direitos fundamentais, dentre eles o próprio exercício da democracia.

Ora, não é o caso em tela, visto que a própria utilização da Lei de Segurança Nacional de 1983 só no presente momento vem sendo utilizada e com as fundamentações fragilizadas, posto que desvelam intencionalidades de obstaculizar o livre exercício da liberdade de expressão e manifestação, conforme adiante se verá, aos que se opõem e criticam o dirigente hoje no planalto.

Nesse sentido, a presente Nota Técnica recomenda **a não aprovação do regime de urgência** posto que se trata de medida de exceção e não a regra dentro da estrutura parlamentar brasileira.



2- HISTÓRICO DE CRIMINALIZAÇÃO E VIOLÊNCIA CONTRA DEFENSORES E MOVIMENTOS

O Brasil, no seu decurso histórico, é um dos países mais perigosos para atuação de defensores e defensoras de direitos humanos, sendo considerado um dos locais mais perigosos para atuar na garantia de direitos fundamentais. Segundo a Anistia Internacional a escalada do discurso autoritário anti-direitos humanos vêm ocasionando ainda uma maior vulnerabilidade para movimentos sociais, ONGs, jornalistas, tendo como dispositivos centrais da violência contra estes grupos, com assassinatos, ataques e criminalização. Ainda de acordo com seu Relatório Anual 2020-2021, é informado que hoje o Brasil é o terceiro país do mundo que mais assassina defensores de direitos humanos, especialmente os que atuam com direitos à terra e território.

Ainda segundo o Comitê de Defensores de Direitos Humanos, em seu Dossiê Vidas em Luta⁷, ao analisar o período de 2018-2020⁸, aponta que a ausência de solução aos problemas estruturais vem gestando a manutenção deste quadro de risco, especialmente agravado no contexto de consolidação de militarização da vida social e da política mais adensada a partir de 2018, com a intervenção federal no Rio de Janeiro, tendo o General Braga Neto à frente, sequenciada no pós-eleição por uma reorganização do governo federal para o recrudescimento do militarismo nas instituições civis.

Ressalta-se que já no primeiro dia à frente do governo, percebia-se o intuito de retrocesso no acesso a direitos e respeito à obrigação de assegurar a possibilidade de trabalho sem riscos aos defensores e defensoras, essencial em uma democracia, mostrou-se patente a partir da MP 870/2019, que mesmo tendo seu conteúdo formal alterado, demonstrou que um dos nortes da atuação do governo federal seria o vigilantismo das organizações não governamentais e movimentos sociais.

⁷ Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Vidas em luta : criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: volume III, Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Dossi%C3%AA-Vidas-em-Luta.pdf>, Acesso em 11 abr. 2021.

⁸Anistia Internacional. Informe 2020-2021: O Estado de Direitos Humanos no Mundo. Disponível em https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2021/04/anistia-internacional-informe-anual-2020-21_versao-revisada-01.pdf, Acesso em 11 abr. 2021



O Dossiê aponta o impacto agravador na situação dos defensores de direitos humanos a partir da ampliação da perda de liberdade de expressão, criminalização, retrocessos incalculáveis nos direitos humanos pelos quais lutam, homicídios, aumento do racismo, dentre outros, afetando a luta de comunidades quilombolas, movimentos de moradia, de reforma agrária, indígenas, movimentos urbanos, de mulheres, da população LGBTI+.

A pandemia, por sua vez, trouxe ainda maiores retrocessos na defesa de direitos humanos. Segundo a Justiça Global⁹, a violência contra defensores e defensoras de direitos humanos tornou-se ainda mais atacada não apenas pelo próprio contexto pandêmico, tendo em vista que muitas lideranças vieram a óbito ou adoeceram por COVID-19, como por este ter sido utilizado para alargar o estado de exceção e a atuação de forças antidemocráticas. Neste sentido, afirma

[...] “latifundiários, madeireiros, milicianos e outros perpetradores têm se aproveitado desse contexto e da atmosfera antidemocrática provocada pelo governo Bolsonaro para atacar defensoras e defensores de direitos humanos e as organizações da sociedade civil. Em maio de 2020, a Justiça Global documentou uma quantidade preocupante de ataques contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil no contexto da Covid-19.” (Justiça Global; OBS., 2020, p. 5)

No cenário de riscos a defensores e defensoras de direitos humanos não pode ser deixado de lado o papel central que a criminalização desses defensores teve ao longo da história para se gestar um terreno repressivo a determinadas demandas, que sem dúvida nos trouxe ao atual cenário desolador.

Em primeiro ponto, faz-se central lembrar que as tipificações abertas, contrárias ao princípio da taxatividade que gesta o direito penal em um Estado de Direito, têm sido dispositivos fundamentais para assegurar o impedimento de sua atuação em conformidade com a democracia e esses decorrem de toda nossa história. Desde o período da abolição da escravidão, estratégias de criminalização de grupos resistentes aos poderes hegemônicos vêm consolidando um arcabouço punitivo que não vem operando como modo de sustentáculo de instituições democráticas, mas mero impeditivo de para atuação daqueles que buscam um sistema que estruturalmente não se forge no racismo, classismo, sexismo.

⁹Justiça Global, OBS, O Impacto da Covid-19 na Defesa dos Direitos Humanos no Brasil. Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Rapport-Br%C3%A9sil2021port.pdf>, Acesso em 11 abr. 2021



Assim, devido às similitudes presentes no projeto de lei nº 6.764/2002, não pode ser deixado de lado que data exatamente do movimento de repressão às lutas das pessoas vítimas da escravização que é criminalizada a “insurreição” no código penal de 1830, seguida também da criminalização de quilombos¹⁰.

Cumprе lembrar que a Lei nº 7.170/83, que define os crimes de Segurança Nacional vem sendo amplamente debatida, cujo PL nº 6.764/2002 visa combater, é uma normativa advinda do período da Ditadura Empresarial-Militar, sendo considerada resquício deste período, possuindo como escopo justamente o impedimento de exercício da atuação de defensores e defensoras de direitos humanos a partir da ideia de crimes políticos com tipos abertos.

O momento histórico da propositura da Lei de Segurança Nacional se demarca exatamente por se produzir uma norma voltada a gestar violações às liberdades democráticas, sendo perceptível em seu conteúdo claros espaços que autorizam a limitação dos direitos políticos e civis.

Dentre estes, elencamos alguns exemplos das limitações impostas por esta normativa:

- (a) “Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, depredar, provocar a explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por **inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas**” (Artigo 20, da Lei de Segurança Nacional, grifo nosso);
- (b) Revelar segredo obtido em razão de cargo, emprego ou função pública, relativamente a planos, ações ou **operações militares ou policiais contra rebeldes, insurretos ou revolucionários**” (Artigo 21, da Lei de Segurança Nacional, grifo nosso);
- (c) “**Fazer funcionar**, de fato, ainda que sob falso nome ou forma simulada, **partido político ou associação dissolvidos por força de disposição legal ou de decisão judicial**” (Artigo 25, da Lei de Segurança Nacional, grifo nosso);
- (d) “**Caluniar ou difamar** o Presidente da República, o do Senado Federal, o da Câmara dos Deputados ou o do Supremo Tribunal Federal, **imputando-lhes fato definido como crime ou fato ofensivo à reputação**” (Artigo 26, da Lei de Segurança Nacional, grifo nosso); dentre outros.

¹⁰CEVENB, Relatório Parcial da Comissão Estadual da Verdade da Escravidão Negra no Brasil: OAB-RJ. Rio de Janeiro: OAB-RJ; 2015



Ressalta-se que à época de sua edição a competência para julgamento dos crimes previstos na lei era da Justiça Militar (Artigo 30, Lei de Segurança Nacional), pertencendo hoje à Justiça Federal (Artigo 109, IV, Constituição Federal).

Importante ressaltar o uso da respectiva lei em cenário de manifestação de movimentos populares em três casos emblemáticos, cuja criminalização não prosperou, mas que, no entanto, serve de alerta para as potenciais utilizações da norma ao sabor do cenário político local, nacional e, mesmo, do campo jurídico. Como nos alerta Arno Dal Ri Júnior (2006)

“desde o final da ditadura militar e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei de Segurança Nacional foi aplicada raríssimas vezes. Tendo sido esvaziada do seu conteúdo autoritário que caracterizou as normas anteriores e em um novo contexto em que tensões sociais são bem menores, a LSN lentamente foi perdendo seu significado original ao se adaptar a nova realidade” (DAL RI JÚNIOR, 2006: 296-297) ¹¹

É essa “nova realidade” que se percebe a partir de 2000 com a criminalização dos movimentos sociais, assim, não se trata da segurança nacional, mas de se impor limites ao exercício da democracia.

Um desses casos ocorreu em 2007, a LSN foi utilizada em face do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)¹² no Rio Grande do Sul, cujos integrantes foram acusados sob a égide do artigo 20 desta lei. Nesse processo, o Ministério Público Federal, para justificar a denúncia, aponta que a Lei nº 7170/83 define os crimes não apenas com relação à segurança nacional, mas também quanto à ordem política e social, entendendo que as ações reivindicatórias do MST pela efetivação da reforma agrária seriam ações que ameaçam a ordem social.

A outra situação ocorreu em 2011, após uma manifestação no Rio de Janeiro em frente ao Consulado Americano, quando 13 pessoas foram detidas também com base na LSN, sem possuir nenhuma prova contra os mesmos¹³. Estes dois casos nos torna claro que esta perdura como norma excepcional que é aplicada para a repressão de movimentos sociais, longe de se configurarem como ameaças ao estado democrático.

¹¹ DAL RI JÚNIOR, Arno. O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal. RJ, Revan, 2006.

¹² <<http://www.mst.org.br/node/5964>>

¹³http://www.mas.org.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=222:brasil-campanha-pede-arquivamento-do-processo-contra-os-13-ativistas-presos-no-acto-contra-obama&catid=35:brasil&Itemid=478



Por fim, nas manifestações populares no dia 07 de outubro de 2013, após um protesto ocorrido na cidade de São Paulo, um casal de manifestantes¹⁴, foram enquadrados dentro de seu artigo 15, que prevê em seu tipo “Praticar sabotagem contra instalações militares, meios de comunicação, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragem, depósito e outras instalações congêneres” (Artigo 15, Lei de Segurança Nacional).

O casal foi abordado após finda a manifestação, tendo sido levados e autuados dentro desta lei por portarem em suas mochilas tinta spray, uma bomba de gás lacrimogêneo vazia - disparada pela própria Polícia Militar de São Paulo - e uma máquina fotográfica. Acusaram o casal sem nenhuma prova de autoria ou indício de terem danificado uma viatura policial. Os policiais civis afirmam ter entrado no perfil de facebook dos manifestantes para tentar identificá-los como *black bloc*. Ambos foram presos¹⁵, e somente tiveram sua prisão relaxada dois dias depois¹⁶.

Não pode ser deixado de lado que a LSN é um dos mais graves entulhos autoritários presentes na legislação contemporânea, mas é importante situar também que ela nos dá indícios sobre processos de criminalização de defensores que se valem principalmente de leis de tipo aberto e que possuem cunho político, como presente no PL nº 6764/02, ora em análise, que nos debruçaremos mais à frente.

Cumpra lembrar que a atual Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7170/83) já nasce com críticas de juristas renomados, dentre eles, Heleno Cláudio Fragoso, que em seu texto A Nova Lei de Segurança Nacional, alerta para o fato de que “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”¹⁷.

O jurista Antônio Evaristo de Moraes Filho (1982)¹⁸ foi um atento crítico da Lei de Segurança Nacional de 1978 (Lei nº 6.620/78). Um dos aspectos por ele analisado é justamente a

14 Boletim de Ocorrência nº 003-7593/2013

15 <http://oglobo.globo.com/pais/casal-presos-em-protesto-em-sp-enquadrado-na-lei-de-seguranca-nacional-10290793>>

16 <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/10/justica-de-sp-determina-liberdade-de-dupla-presos-durante-protesto.html>

17 FRAGOSO, Heleno C. A nova Lei de Segurança Nacional. In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_58/panteao/HelenoClaudioFragoso.pdf.

18 MORAES FILHO, Antonio Evaristo de. Um atentado à Liberdade: Lei de Segurança Nacional. RJ, Zahar, 1982.



imprecisão na definição da conduta tipificada na norma. O jurista cita como exemplo dos perigos na criação de uma Lei que pune crimes políticos e se vale da elasticidade dos conceitos a lei mexicana de “Disolución Social”, promulgada em 1941 e destinada a reprimir espionagem internacional, e acabou sendo usada, diante da “sanfona interpretativa” para perseguição da oposição ao governo.

Tais análises demonstram a periculosidade à democracia com aprovação de normas sem o devido debate com a sociedade civil, estudiosos e pesquisadores. Isto porque acabam por gerar uma norma cuja abrangência se dará por intérpretes não necessariamente balizados pela Constituição Cidadã de 1988. É esse risco que a ora nota técnica extrai do procedimento acelerado para apreciação do PL nº 6764/02, cuja motivação não encontra raiz na defesa democrática.

A criminalização de protestos nos últimos anos e o próprio PL inicial de criminalização do terrorismo, nos trazem fortes indicativos do risco de perversão das leis que visam proteger princípios e instituições a partir de tipos com definições abertas, com múltiplos verbos e pouco determinadas.

Neste aspecto, a Lei de Organizações Criminosas nos indica tais riscos. Certamente esta não foi criada com intenção de criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos que se valiam do direito da livre manifestação, mas pelo seu conteúdo fortemente indeterminado e por flexibilizar uma série de garantias necessárias aos investigados terminou por ser esta um dos grandes motores de violência contra defensores e criminalização de protestos. Se não vejamos.

A Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013, prevê o crime de organização criminosa e os procedimentos inerentes à mesma tipificação. No texto da lei, organização criminosa significaria:

“Artigo 1º [...]

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

§ 2º Esta Lei se aplica também:

I- às infrações penais previstas em tratado ou convenção internacional quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

II- às organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional [...]"

A lei também realizou uma alteração no artigo 288 do Código Penal, que previa o crime de quadrilha ou bando, transformando-a em associação criminosa, que seria “Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes” criando o agravante por posse de arma ou presença de crianças e adolescentes na organização dobrando a pena.

Ambas as alterações ocasionadas pela lei afetaram entre 2013 e 2016 diretamente a criminalização dos manifestantes. A Lei 12.850/2013 possui diversos procedimentos que não apenas são inconstitucionais, como também colidentes com a legislação internacional, como a quebra de sigilo telefônico.

Sua aplicação nas investigações em curso naquele momento em face dos manifestantes autorizou um retorno de procedimentos inerentes ao período ditatorial, como a figura do agente policial infiltrado, permitindo que o governo realizasse espionagem dos movimentos sociais. No mesmo sentido, o enquadramento em associação criminosa ocasionou a detenção de dezenas de manifestantes, sem que a estes seja apontada nenhuma conduta específica, flexibilizando e estendendo a possibilidade de criminalizar um manifestante pelo simples fato de se estar presente numa manifestação, objetivando criar uma cultura de não participação cidadã, quebrando com o alicerce de um estado democrático.

Foi amplamente noticiado pela imprensa brasileira, em cadeias nacional e local, que seriam aplicados aos manifestantes da cidade do Rio de Janeiro a Lei de Organização Criminosa¹⁹. À época tinha-se conhecimento da existência de um inquérito²⁰ na 5ª Delegacia de Polícia, que correu em sigilo, no qual existem indícios de trâmite sob a égide desta mesma normativa, visando a

¹⁹ <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/policia-civil-vai-enquadrar-manifestantes-mascarados-na-nova-lei-de-organizacao-criminosa-09102013>

²⁰ Inquérito nº 005-10409/2013



investigação também de manifestantes. Neste sentido, é importante tratarmos não apenas da substância normativa, suas prescrições, mas também dos próprios procedimentos abusivos previstos nesta lei.

O artigo 23, que trata do sigilo, preceitua que esse poderia ser decretado pela autoridade judicial, para garantia da celeridade e eficiência investigatórias, sendo permitido ao advogado o acesso no que se refere ao exercício de defesa, com autorização judicial, salvo diligências em andamento, e somente nos casos que envolvam ação controlada e infiltração de agentes.

Em primeiro plano, apontamos como a necessidade de autorização judicial prévia para acesso aos documentos representa patente violação do direito ao devido processo e à ampla defesa do indiciado em um inquérito, que seja instaurado com base na lei 12.850/2013. Para além disso, é perceptível que o acesso à informação é tido como uma das formas de se realizar o controle democrático e que sua ausência caracteriza um regime desprovido de liberdades constitucionalmente garantidas.

A regra para inquéritos policiais no Brasil é o sigilo, indo na contramão dos parâmetros estabelecidos internacionalmente, no sentido de que os inquéritos devem ser revelados pelo governo²¹, excluídos os casos em que caibam as exceções previstas em lei e em que esteja caracterizada a real e iminente ameaça à segurança nacional²², sendo mandatória a justificativa do Estado para a negativa do acesso.

Nesse sentido, ter-se como regra o sigilo em inquéritos, e apenas como forma excepcional o acesso a eles, em um processo que visa claramente à criminalização política dos manifestantes, caracteriza uma limitação indevida à liberdade de expressão e ao acesso à informação. O projeto de lei ora em análise indica a criminalização de quaisquer pessoas que deem acesso a documentos sigilosos, como veremos a seguir, que em leitura conjunta com as demais normas estabelecidas pode gerar um agravamento da falta de acesso à informação, que, diga-se, é a regra constitucional.

21 CIDH. Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Cit. parágrafo 284.

22 Princípio 4 da Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos (2000).



A Lei 12.850/2013 também trouxe à época a alteração do artigo 288 do Código Penal. Com a nova redação, prevê-se como associação criminosa a associação de três ou mais pessoas para cometimento de crimes, aumentando a pena para até metade, se tiver uso de arma ou participação de criança ou adolescente, sendo que no caso de adolescente este pode fazer parte da mesma e ser indiciado por tal.

No cenário das manifestações, este instituto foi utilizado como fonte principal de criminalização, marcado pela sua utilização massiva como forma de realização de prisões dos manifestantes, prisões estas arbitrárias, que contam como prova única de autoria as alegações de policiais. Como forma de apresentar a aplicação do tipo associação criminosa aos manifestantes, torna-se necessário relatar o ocorrido no dia 15 de outubro de 2013, quando um novo grande ato teve lugar no centro da cidade do Rio de Janeiro.

Este protesto se dava na data em que no Brasil se comemora o Dia do Professor e o apoio à luta dos profissionais da educação do Rio de Janeiro por melhores condições de trabalho²³. O ato foi marcado pela intensificação da repressão policial, especialmente no que diz respeito às detenções arbitrárias. Segundo informações da Polícia Civil, cerca de 190 pessoas foram detidas²⁴, tendo ocorrido 84 casos de prisão provisória em decorrência de suposto flagrante.

Além do grande volume de detenções arbitrárias, o que qualifica especialmente esse dia é o uso do tipo penal de associação criminosa contra os manifestantes. Importante notar, como já adiantamos, que o Estado brasileiro anunciou, antes mesmo das detenções, que se valeria dessa lei em face dos manifestantes²⁵, mostrando uma intenção de criminalizar independentemente da conduta individual do manifestante detido.

Por fim, antes de adentrarmos propriamente na análise do PL 6764/02, não podemos deixar de trazer os debates em torno da Lei de Terrorismo em 2014-2015, nos quais os mesmos riscos estavam presentes. Este debate nos parece central não apenas pela presença de alguns tipos que foram previstos no projeto de lei 499/2013 à época, duramente criticado, como o artigo sobre

23 Greve dos professores foi iniciada em 08 de agosto de 2013

24 <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/10/16/para-chefe-da-policia-civil-do-rio-endurecimento-da-lei-aumentou-numero-de-presos-em-protestos.htm>>

25 <http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/rj-policia-usara-lei-de-organizacao-criminosa-contradetidos-por-vandalismo,8e9b11028b991410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>



sabotagem e sobre distinção entre manifestações pacíficas e não pacíficas, mas também pelos riscos das tipificações abertas, especialmente quando essas não passam por um processo cauteloso, amplo e detido sobre seus riscos.

Ressaltamos que as propostas de classificação criminal em questão partem da questionável premissa de que a criminalização de condutas seria, por si só, um instrumento eficaz de política de segurança pública para tratar do tema, quando na história brasileira isso tem se mostrado apenas uma forma de ampliar a segregação social, por meio da punição de grupos específicos vulneráveis e selecionados racialmente, apresentando-se absolutamente ineficaz na redução dos problemas sociais.

Além disso, é evidente o risco de criminalização dos movimentos sociais. No Brasil, havia a expectativa de que o debate em torno do tema fosse amplo e aberto à sociedade, visto que se trata de um país onde os movimentos políticos são numerosos, constantes e legítimos. Esse tipo de deturpação aconteceu no Chile, por exemplo, onde muitos membros de movimentos indígenas foram presos e acusados de terrorismo.

No Congresso Nacional existiam ao menos seis propostas em andamento, como o Projeto de Lei do Senado (PLS) 499/2013; PLS 762/2011; PLS 728/2011 (que cria diversos novos tipos penais especificamente para o período de Copa do Mundo); PL 5.773/2013; PL 236/2012 (uma proposta de reforma global do Código Penal); e PLS 44/2014. De forma geral, todas as propostas são marcadas por uma excessiva indefinição dos elementos do delito, definindo-o como conduta que causa “pânico” ou “medo” na população.

São definições subjetivas e a sua constatação varia conforme o lugar, o contexto e as pessoas envolvidas, apresentando um risco agravado de criminalização dos movimentos sociais.

No ano de 2015, novamente a tipificação do terrorismo ganha força, por intermédio do Projeto de Lei 2016/2015, que cria alteração na Lei de Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013). O PL desde seu inicial igualmente era possuidor de definições abertas e passíveis de aplicação autoritária. Previa que terrorismo podia ter motivação política e ideológica. Foi intenso o debate em torno do segundo parágrafo, já que ele excluía das definições de terrorismo os protestos populares.



Diz o texto: “É previsto como terrorismo I- intimidar o Estado, organização internacional ou pessoa jurídica, nacional ou estrangeira ou representações internacionais ou coagi-los a ação ou omissão; II- provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”. O autor da proposta segue definindo como atos de terrorismo uso ou ameaça de uso, transporte, armazenamento, porte ou transporte de substâncias que possam causar danos ou promover destruição em massa; incêndio, depredação, saque, destruição ou explosão de meio de transporte ou qualquer bem público ou privado, dentre outras condutas.

O projeto tramita em regime de urgência, tendo sido aprovado no dia 13 de agosto de 2015 na Câmara dos Deputados, incluindo a vedação de aplicação da legislação a manifestantes (Parágrafo 2º) e com a supressão dos motivos ideológicos e políticos de seu texto base. Após a aprovação o PL 2016/2015, foi votado no Senado, sofrendo grave alteração que inclui novamente os termos ideológicos e políticos, trazendo ainda um agravante que é a ideia de um dos motivadores ser “extremismo político”, definido como “ato que atentar gravemente contra as instituições democráticas”, sendo igualmente suprimidas as excludentes de ilicitude a movimentos sociais. Nesse sentido, é fundamental mostrar que o risco de criminalização dos protestos com a aprovação desta lei não jaz mais apenas na vagueza do texto, mas sim em seu conteúdo expresso de repressão política. Igualmente a rapidez do trâmite Legislativo e absoluta ausência de participação popular ou debate sobre o PL, demonstram que o autoritarismo tem sido a marca na apresentação e apreciação de matérias deste tipo no Congresso. No momento, o PL espera votação na Câmara e caso aprovado irá para sanção presidencial. Esse projeto é um dos muitos exemplos de PLs que criminalizam movimentos sociais, retiram direitos e que têm sido aprovados rapidamente à revelia da sociedade.²⁶

Os diversos PLs que buscavam criminalizar a conduta possuíam o mesmo problema, qual seja: a classificação abstrata da conduta do terrorismo como ação genérica que causasse pânico ou medo, apresentando uma tipificação com alta maleabilidade para definição subjetiva, podendo seu juízo variar de acordo com local, contexto e pessoa envolvida em quaisquer ações, que tendo em vista o histórico grave do país em criminalizar defensores e defensoras de direitos humanos torna-se um perigo iminente.

26 Justiça Global. Criminalização de Manifestantes, 2015, no *prelo*.



Esses projetos têm recebido duras críticas, principalmente dos movimentos sociais, em função de sua linguagem vaga e aberta²⁷. Nesse sentido, o Comitê de Direitos Humanos da ONU expressou anteriormente sua preocupação com a aprovação de leis antiterroristas vagas e excessivamente amplas: *“Uma das preocupações abordadas pelo Comitê de Direitos Humanos, por exemplo, foi a incompatibilidade do anti-terrorismo nacional legislação de alguns Estados Partes com disposições específicas do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em particular devido a definições vagas e excessivamente amplas de terrorismo”*²⁸.

Por outro lado, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já destacou a necessidade de cautela na elaboração de leis que mencionem o terrorismo, justamente para que não restrinjam outros direitos humanos:

“as medidas para prevenir e sancionar o terrorismo devem ser cuidadosamente formulados para reconhecer e garantir o devido respeito a esses direitos. Em geral, proibiria que os Estados, por exemplo, impeçam a participação de determinados grupos, sem oferecer provas que indiquem claramente que representam uma ameaça à segurança pública, suficiente para justificar uma medida extrema dessa natureza. Paralelamente, essas proteções exigem que o Estado assegure que as leis ou métodos de investigação e ação penal não sejam elaborados nem implementados deliberadamente de forma a estabelecer uma distinção que pode prejudicar os membros de um grupo com base em discriminações, como crenças religiosas, e a garantia de que métodos dessa natureza sejam rigorosamente fiscalizados e controlados para garantir que os direitos humanos não sejam violados.”²⁹

Passaremos agora à análise do PL 6764/2020, aprofundando os debates sobre os riscos deste em si, que se somam aos elaborados até o presente quanto à criminalização de defensores e defensoras a partir de outros tipos penais.

27 <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=111516&tp=1>

28 UN. Report of the Secretary-General. “Protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism”, 07.19.2013, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/423/03/PDF/N1342303.pdf?OpenElement>

29 CIDH. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. 22 de outubro de 2002. Tradução própria.

3 - RISCOS DE TIPOS AMPLOS (LSN, TERRORISMO, PL 6764/02 DE FORMA GERAL)

De se ressaltar não vemos o Brasil vitimado por ações consideradas de cunho terrorista. Daí segue-se a constatação de que a utilidade da lei, em verdade, não se mostra necessária.

A definição por sua vez da categoria de terrorismo não é um conceito fechado e certo para o Direito. A legislação atual tem elementos de sobra para justificar ações ditas ou chamadas de “antiterroristas” a partir dos elementos normativos já existentes. Inexistem no país grupos armados que venham a se utilizar de estratégias de terror sobre a população.

No entanto, em diversos tratados e convenções internacionais a prática se constitui como crime de guerra, inclusive punível através do Tribunal Penal Internacional instituído pelo Estatuto de Roma de 1998, toda a prática de grupos armados, em conflitos militares, e que não venham distinguir entre alvos civis e alvos militares. Evidentemente que tal atuação em sede terrorista deve existir de forma real, concreta e efetiva a ponto de violar a vida das pessoas.

De outra banda, é imprescindível que exista um especial fim de agir em amedrontar a população de modo a impor tal ou qual decisão de cunho político.

Em leis desta natureza o ponto de se notar é a possibilidade de punição por atos preparatórios. Como se sabe, não existe no âmbito do Direito Penal a possibilidade de punição por atos preparatórios, salvo quando estes não constituírem crimes autônomos.

Tais definições não constam dos diversos projetos de lei e na sua omissão, a caracterização do terrorismo passaria de forma quase que exclusiva pelo Poder Executivo Federal, o que poderia vir a dar azo a perseguições políticas de toda ordem na medida em que inexistem definições no próprio projeto de lei. Em síntese, o projeto de lei pretende trazer para o âmbito do Executivo, que deve agir de modo a fazer valer opções de conveniência e oportunidade, quando na verdade as imputações criminais devem ser pautadas pela lei e serem vinculadas a ela.



Não sem razão, ao se debruçar sobre a nova Lei de Segurança Nacional de 1983, o jurista Heleno Fragoso alerta para a importância de uma norma que se volte à proteção da segurança nacional em uma projeção não autoritária, deve ter como pressuposto a defesa do estado democrático e da soberania e não do governo:

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 (...) 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. (grifo nosso)³⁰

Trata-se, ainda, de um conceito jurídico indeterminado, como muitos dos presentes no atual Projeto de Lei 6.764/2002, cuja subversão de seu uso para atentar ainda de forma mais severa contra a democracia deve fazer parte do debate, indicando que potencialmente a aprovação açodada de mais uma série de tipos abertos, cuja atual redação se assemelha a diversos dispositivos acima mencionados, sem o devido debate amplo e cauteloso, pode ocasionar um efeito *boomerang* de tornar-se o próprio dispositivo que fragilizaria o estado de direito.

30 FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. Disponível em: http://www.fragoso.com.br/wp-content/uploads/2017/10/20171002195930-nova_lei_seguranca_nacional.pdf

4- CONJUNTURA DE RISCOS A DIREITOS FUNDAMENTAIS

No âmbito da cidadania estão uma série de direitos relacionados. Os direitos políticos não estão restritos à capacidade de sufrágio, ativa ou passiva, mas também a de influir nas tomadas de decisão levadas a cabo pelos representantes eleitos. O livre direito à reunião, à manifestação pacífica e dos debates políticos.

A partir da movimentação política, uma série de atos que em verdade não se configuram como terrorismo seriam enganosamente lidos como tal. O fechamento de vias públicas, por exemplo, a ocupação de terras ou de prédios públicos, ocupações para moradia, tudo isso, pela leitura do PL 1595/2019 poderia ser enquadrado como terrorismo a partir da ausência de definição no próprio projeto de lei.

Tais atos são próprios da democracia e da participação política. Até mesmo uma passeata que paralise uma via pública poderia ser entendido pelo viés nefasto do terrorismo. O artigo 25 do Pacto Internacional pelos Direitos Civis e Políticos é claro:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

A Constituição vê com extrema cautela o exercício dos direitos políticos. Inclusive estabelece como um dos motivos para o crime de responsabilidade do Presidente da República o mero atentado ao livre exercício dos direitos políticos.



Por outro lado, a possibilidade de uma lei com tal teor sendo utilizada, tal qual ocorre com a utilização descabida da Lei de Segurança Nacional, viria a criar um *chilling effect* similar, que acabaria em redundar em uma violação aos direitos políticos da população. O *chilling effect* se caracteriza por um estado de temeridade e de receio que se lança sobre a população na medida em que leis repressivas são editadas.

Ora, sabemos que é dever do Estado não apenas agir de forma negativa para possibilitar a maior participação política possível e, de outra banda, ao contrário, deve inclusive fomentar tal possibilidade. Para se caracterizar o *chilling effect* não basta o receio de, ao final de um hipotético processo, ver uma punição na esfera penal, mas basta o receio da abordagem policial indevida e do abuso de autoridade com a deflagração de um inquérito policial descabido a fim de causar um injusto receio a ponto de inibir a atitude política de uma pessoa que tenha o desejo de influir através de uma mobilização popular.

Importante notar que no projeto de lei não há qualquer menção a uma eventual punição para o agente de segurança ou operador do Direito que haja no sentido de, extrapolando as suas atribuições legais, atue, com abuso do direito, a fim de instaurar procedimento criminal em que se saiba da impertinência de tal imputação.

Na América Latina não é raro que o termo “terrorismo” seja utilizado para a criminalização de oponentes políticos. Aliás, usualmente o termo terrorista é utilizado para impor uma pecha contrária aos interesses nacionais a pessoas que se opõem a um regime com posturas autoritárias.

Tal problemática está presente em todos os projetos de lei que tratamos agora e que são propostos com finalidade de revogar a Lei de Segurança Nacional, mas que mantêm boa parte do seu conteúdo. Em inúmeras oportunidades, posteriormente, pessoas apontadas como terroristas se tornam estadistas de grande relevo internacional como Nelson Mandela, que veio a se tornar Presidente da África do Sul e Simon Peres, que se tornou Premier israelense.

O caso Loayza Tamayo vs. Peru é um exemplo interessante e que merece ser lembrado. Tratou-se de um processo que se desenvolveu no Peru, na década de 90, em que a imputação de



terrorista sobre uma professora subverteu completamente o devido processo legal, haja vista que antes mesmo do resultado do processo, a mesma foi apresentada como “terrorista”. A Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou que a postura do estado peruano inviabilizava a sua defesa.

Por sua vez o Brasil já foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Escher, em que justamente em razão de procedimentos extrajudiciais utilizados sob a justificativa de contenção de terrorismo. Policiais do interior do Paraná, visando reprimir trabalhadores rurais organizados na luta pela terra procederam de forma ilegal com escutas telefônicas ilícitas e tal fato não foi apurado pelas instâncias devidas. A Corte verificou, dentre outros pontos, que o Estado violou o direito à liberdade de associação reconhecido no artigo 16 da Convenção Americana, em prejuízo das vítimas, integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. É ler o artigo 16:

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.
2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.
3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia.

Vale dizer que está em risco o próprio direito à liberdade de expressão, talvez um dos direitos fundamentais mais caros à democracia.

O Supremo Tribunal Federal empresta grande relevo à liberdade de expressão. No julgamento da ADPF nº 130, o relator, Min. Ayres Britto, averbou que “*a Constituição brasileira se posiciona diante de bens jurídicos de personalidade para, de imediato, cravar uma primazia ou precedência: a das liberdades de pensamento*”.



No mesmo sentido, o Min. Luiz Fux consignou, em voto proferido na ADPF nº 187, que *“a liberdade de expressão [...] merece proteção qualificada, de modo que, quando da ponderação com outros princípios constitucionais, possua uma dimensão de peso prima facie maior”*, em razão da sua “preeminência axiológica” sobre outras normas e direitos.

Já o Min. Luís Roberto Barroso registrou, no julgamento da Rcl nº 22.328, que *“a liberdade de expressão desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades”*.

A liberdade de expressão mantém prevalência em hipóteses de colisão com outros interesses coletivos e direitos ainda que seja relativamente ao direito à honra e à reputação, especialmente de autoridades e personalidades públicas, bem como a necessidade de escrutínio estrito e rigoroso das leis que restrinjam esse direito fundamental, como é o caso da Lei de Segurança Nacional. Neste caso vemos que o Estado não pode diante de um suposto desejo de prevenção de um crime, estabelecer mecanismos de censura indireta, algo já rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise de questões de natureza civil. Traçando-se um paralelo para a questão política, resta evidente o acerto da Corte.

Deste modo, qualquer restrição que se queira lícita e possível à liberdade de expressão deve contar com amplo escrutínio público e popular para ser positivada em lei. Eventual restrição a atos políticos que contenham em seu âmago questões atinentes à participação política e democrática somente podem contar com restrição pelo poder público em especialíssimas condições.

A mera possibilidade do uso do aparelho repressivo estatal, tal qual postas nos diversos projetos de lei que tratam da matéria, com intuito de restringir a participação política deve ser vista com extrema cautela. Jamais o Parlamento deveria fazer qualquer discussão neste sentido sem uma ampla discussão sobre o tema com a oitiva popular, agravado, ainda, em razão da pandemia pela contaminação do COVID-19.

5 - CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conforme amplamente debatido nesta nota, não podemos deixar de enfatizar a emergência de serem tomadas medidas para o asseguramento do Estado Democrático de Direito e suas instituições. Não obstante, é central para a boa execução deste intento assegurar que as medidas também perpassem por amplos debates, especialmente levando em conta o momento extremamente delicado que a população enfrenta em relação à pandemia, o que por si só opera enquanto inibidor de um amplo debate.

Destaca-se ainda que o atual PL possui uma amplitude e abstração em suas previsões que incorrem no risco severo de terminar gerando o efeito inverso do pretendido, como operado nos casos supramencionados no tópico sobre criminalização de defensores. Não restam dúvidas de que o momento é de forte ataque às liberdades democráticas e aos direitos humanos, e por tal é fundamental que a cada passo de reafirmação de sua centralidade haja realização de um debate amplo com todos os setores da sociedade.

Não podemos olvidar o estabelecido na Resolução 1/2020 da Comissão Interamericana sobre o tema de garantias democráticas durante a pandemia de COVID-19, na qual recomenda:

O objetivo de todas as políticas e medidas adotadas deve ser baseado em uma abordagem dos direitos humanos que contempla a universalidade e inalienabilidade; indivisibilidade; interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos; igualdade e não discriminação; a perspectiva de gênero, diversidade e interseccionalidade; a inclinação; a prestação de contas; respeito pelo Estado de Direito e fortalecimento do cooperação entre estados³¹.

Especificamente sobre a proteção de defensores de direitos humanos assevera que o estado deve:

31 CIDH, Resolução n. 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Americas, 2020, p. 9



Garantir que os defensores dos direitos humanos possam realizar seu trabalho como uma defesa e informação no contexto da pandemia. Abstenha-se de perseguir ou deter defensores dos direitos humanos pela vigilância que realizam sobre a ação do Estado em face da pandemia e em caso de possíveis violações de direitos fundamentais, o que inclui não sujeitá-los a processos civis ou criminais por suas opiniões, não as detenha com base no uso de figuras penais amplas ou ambíguas, ou expô-los ao risco de ataques físicos ou virtuais.³²

O atual cenário nos demanda cautela nas ações, e especialmente se impõe assegurar que as medidas adotadas contem com ampla participação social, especialmente daqueles e daquelas que potencialmente podem sofrer criminalizações a partir do atual PL 6764/02, de modo a assegurar que não se torne mais grave o desrespeito a direitos humanos no país.

Neste sentido, é esta para RECOMENDAR que seja retirada a urgência, permitindo um longo e detido debate sobre o tema seja realizado, garantindo a manutenção de prioridade para temas emergenciais relacionados a COVID-19, tendo em vista que a votação acelerada e sem amplo debate pode gerar efeitos gravemente deletérios aos direitos humanos, especialmente a partir dos riscos de agravamento da criminalização de movimentos, o que por si só possui um efeito de redução contumaz a democracia.

Assim, repisa-se, torna-se essencial a participação plena da sociedade sobre a construção de uma norma de tamanha relevância, dependendo para tal da realização não apenas de audiências públicas, mas de debates em uma conjuntura adequada, cuja pandemia não esteja impactando a população como no atual momento, preferencialmente após garantida a vacinação (esta, sim, uma medida de urgência a ser resguardada com a atuação imediata e efetiva do parlamento), assegurando assim a presença de todos os setores da sociedade de modo seguro e presencial.

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2021.

GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA

32 CIDH, Resolução n. 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Americas, 2020, p. 14



Ministério Público Federal

Defensoria Pública da União

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio de Janeiro

Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro

Centro de Assessoria Popular Mariana Criola

Fórum Grita Baixada

Frente Estadual pelo Desencarceramento do Rio de Janeiro

Maré 0800 – Movimento de Favelas do Rio de Janeiro

Rede de Comunidades e Movimentos contra a violência

Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial/Baixada-Fluminense-RJ

