



Revista Direito e Práxis

ISSN: 2179-8966

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Guerra, Maria Pia; Machado, Roberto Dalledone
Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência
da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987)
Revista Direito e Práxis, vol. 14, núm. 1, 2023, Janeiro-Março, pp. 193-223
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/57060>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350974905007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987)

End of the authoritarian constitutionalism? Debating the permanence of the Brazilian National Security Law during the democratization (1978-1987)

Maria Pia Guerra¹

¹ Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: mpguerra@unb.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0856-2780>.

Roberto Dalledone Machado Filho²

² Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: roberto.filho@idp.edu.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9443-1490>.

Artigo recebido em 12/01/2021 e aceito em 26/06/2021.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Resumo

O artigo reconstrói historicamente os debates de aprovação e implementação da Lei de Segurança Nacional (Lei n. 7.170/83), de 1978 a 1987. Partindo da definição do constitucionalismo autoritário, argumenta que o sentido original da lei era conferido pelo arranjo de competências da rede institucional de segurança militar. Na redemocratização, a lei perdeu conteúdos ligados à doutrina de segurança nacional, mas manteve o arranjo institucional que lhe dava sentido. Ao ser implementada inicialmente no Supremo Tribunal Federal, tornou-se ferramenta de uma democracia controlada.

Palavras-chave: História constitucional; Lei de segurança nacional; Constitucionalismo autoritário

Abstract

The article historically reconstructs the debates of the approval and implementation of the Brazilian National Security Law (Law n. 7.170/83), from 1978 to 1987. Drawing on a definition of authoritarian constitutionalism, it argues that the original meaning of the NSL relied on the arrangement of powers and competencies of the military regime. In the democratization process, the law lost the contents that were linked to the national security doctrine but kept the institutional arrangement that once gave it meaning. Through its use in the Supreme Court, the law became a signal and a tool of a controlled democracy.

Keywords: Constitutional history; National Security Law; Authoritarian constitutionalism.



1. Introdução

Desde 2020, uma série de medidas governamentais trouxeram a Lei de Segurança Nacional (LSN) de 1983 ao centro dos debates públicos. No âmbito do governo federal, o ministro da Justiça requisitou inquérito para a investigação de dois jornalistas e o ministro da Saúde sugeriu a punição dos servidores que divulgassem informações sem autorização hierárquica (AMADO, 2020; EDITORIAL, 2020). No poder judiciário, os ministros do Supremo Tribunal Federal deliberaram sobre inquérito fundado na LSN para apurar ofensas contra a corte e seus integrantes (BRASIL, 2019). Mais recentemente, diante das críticas quanto à retomada da lei de 1983, a Câmara dos Deputados aprovou novo projeto de lei de segurança nacional. Os dilemas da utilização de uma lei produzida em contexto autoritário não têm passado despercebido e por vezes são apresentados como uma retomada ou uma permanência autoritária no país, fruto de uma transição inconclusa.

Este artigo oferece um quadro interpretativo para qualificar o argumento da permanência autoritária. Argumentamos que a Lei de Segurança, na ditadura, adquiria sentido menos pelo seu conteúdo material do que pelas conexões que criava entre os centros decisórios de poder, ou seja, pelo seu arranjo institucional. Dessa forma, como metáfora, a LSN pode ser compreendida como um forte de guerra, ou um centro de operações, um aparato que à época em que foi construído servia para conectar agentes incumbidos de certos protocolos. Uma vez deposto o regime que dele se servia, este forte ou centro de operações permaneceu como uma ruína, apto a ser reocupado por outros agentes, que estabeleceram outras conexões com outros centros decisórios. A lei é a mesma, o sentido distinto.

O que nomeamos conexões, aqui, nada mais são do que normas constitucionais. Formulamos, assim, um critério de distinção entre o constitucionalismo autoritário e o constitucionalismo democrático, que permite destacar as continuidades e discontinuidades da utilização da lei de segurança. A síntese do argumento é a seguinte: a ditadura militar produziu um tipo específico de pré-compromisso imperativo de divisão poderes, denominado constitucionalismo autoritário, que servia às forças armadas para organizar internamente as suas disputas políticas. Este pré-compromisso constituiu-se por meio de um arranjo institucional e de uma infraestrutura legislativa de distribuição de competências legais, de que é exemplo a LSN. A longa redemocratização alterou este arranjo de divisão de poderes,



mantendo, porém, alguns elementos. Em um primeiro momento, o projeto de *distensão política*, na sua tentativa de institucionalizar o que na visão de seus atores militares era uma “revolução”, buscou estabilizar a divisão de poderes anteriores. Nesta fase, o Supremo Tribunal Federal (STF) anunciou um projeto próprio de transição, pelo qual afastava a tutela militar, sem, contudo, ampliar as possibilidades democráticas. Em um segundo momento, a Assembleia Nacional Constituinte retirou parte do controle militar sobre a vida institucional civil, deixando, porém, no campo da segurança, dispositivos de competência acionáveis, no futuro, em outro arranjo de organização de poderes. Neste ponto, não são apenas as competências militares que podem vir a ser acionadas pelas forças armadas, mas também são outros atores institucionais que podem invocar os dispositivos da LSN. Na imagem utilizada acima, o forte não apenas mudou de mãos, mas inseriu-se em uma nova forma de ocupação territorial – novas guerra, novas conexões, novo sentido.

Este quadro interpretativo traz duas consequências para a análise das manifestações mais recentes de utilização da LSN – e para a análise dos projetos de nova lei de segurança nacional. Primeiro, o quadro leva a afirmar que a reativação da LSN, após algum período de dormência nos debates públicos, não significa a continuidade ou a retomada da ditadura militar, embora possa sinalizar uma transformação de regime atual ofensiva à democracia. Segundo, o quadro leva a redirecionar o foco de avaliação dos problemas, passando da análise do conteúdo material dos tipos penais da lei de segurança nacional – conquanto permaneça relevante – para a análise das conexões institucionais que permanecem, ainda hoje, à sombra do constitucionalismo pós-1988, como reminiscências ou ruínas do passado. De fato, existiu uma mudança qualitativa na passagem entre o constitucionalismo autoritário e o constitucionalismo democrático pós-1988, mas restaram também temas pouco explorados, como a organização das polícias e a relação do judiciário com os órgãos de investigação.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, elaboramos a distinção entre constitucionalismo autoritário e democrático que informará tanto a descrição do processo como a crítica aos seus limites. Este critério permite explicar por que a ditadura precisou aprovar uma legislação para dar tratamento jurídico aos impulsos repressivos. Na segunda parte, relatamos o processo de edição da LSN em 1983, parte da distensão que modificou o modelo da lei de segurança de 1969. Na terceira parte relatamos as primeiras repercussões deste projeto na jurisprudência do STF. A combinação entre a segunda e a terceira partes



mostra a participação do judiciário no período de transição política. Como veremos, o tribunal, embora não estivesse vinculado às expectativas militares, alinhava-se, a seu modo, a um projeto de democracia controlada. O resultado foi uma lei reocupada por atores com projetos diversos, conquanto intrigantemente similares. Nas conclusões, apontamos indicativos da transformação da segurança nacional nos anos seguintes, assim como os desafios democráticos pendentes no país.

O foco será o debate imediatamente anterior e posterior à aprovação da lei em 1983, embora o critério seja pontualmente ampliado para a compreensão das transformações anteriores e subsequentes. Por um lado, no aspecto descritivo, o critério constitucional vem complementar os estudos de segurança, pois permite observar a participação do poder judiciário, que por vezes não recebe a devida atenção. Por outro lado, no aspecto normativo, tendo em vista a retomada dos debates públicos, o critério constitucional traz parâmetros mínimos de existência de uma legislação desta natureza em uma democracia. Caso o Congresso Nacional opte pelo desafio de produzir uma norma de segurança nacional adequada à democracia, deve ao menos enfrentar o problema remanescente da organização institucional da segurança.

2. O constitucionalismo autoritário

Um dos temas que mais desafiam a análise jurídica do regime da ditadura militar é o da legalidade autoritária. Nesta primeira parte do texto, formularemos, com base na literatura jurídica e histórica sobre o período, um conceito de constitucionalismo autoritário, que explica a necessidade da edição de uma legislação como a de segurança nacional pelo governo militar tanto nos anos iniciais como no período em que já anunciava a transição para um governo de civis.

O paradoxo da legalidade autoritária aparece já no primeiro ato institucional da ditadura. A fundação do poder autoritário surge como oxímoro: ao mesmo tempo que se diz ilimitado, resolve se autolimitar (OLIVEIRA; PATRUS, 2016). Na visão dos seus ideólogos, a “revolução” é poder constituinte que, para evitar a radicalização, mantém a Constituição de 1946, a indicar que o golpe teria sido instrumental e extra-normativo. Considerando esta



pretensão inicial dos militares, uma das linhas historiográficas sobre o período sustenta que a limitação do poder teria sido uma farsa (GALLO, 2014). Quando muito, existiriam dois níveis de legalidade: uma atuação legal visível e outra clandestina, amparada apenas no nível simbólico. A consequência imediata é pensar que, porque na prática o poder autoritário é ilimitado, não parece ter muita utilidade examinar o fenômeno jurídico. Existiria o constitucionalismo e existiria a farsa.

Pesquisas em história constitucional, contudo, têm demonstrado uma dimensão jurídica e constitucional no regime militar (DE CHUEIRI; CÂMARA, 2015), uma vez que mesmo os parâmetros fixados pelo regime abriram margem para limites ao poder autoritário. Como apontam Barbosa e Paixão (2008), “a ditadura não foi capaz de domar completamente o direito”. Mas em que medida pode ser eficaz a limitação do poder feita pela própria ditadura? Seria possível falar em um constitucionalismo autoritário?

A pergunta remete à definição mais elementar de constitucionalismo e divisão de poderes. Robert Barros (2002), em estudo sobre a ditadura chilena, examina quando um governo autoritário consegue, de modo efetivo, formular um pré-compromisso. Para isso, Barros distingue limites institucionais de outros conceitos tradicionais sobre a relação entre democracia e ditadura. Por limites institucionais não se está a falar de constitucionalismo republicano ou liberal, nem de Estado de Direito (rule of law), nem de limites prudenciais estrategicamente utilizados por um governo autoritário.

Em primeiro lugar, em relação ao constitucionalismo, a diferença se daria porque, em suas versões republicanas e liberais, o constitucionalismo pressupõe limites ao poder como forma de proteger interesses públicos e direitos individuais. Para Barros, é possível definir limites institucionais sem referência a estas finalidades (interesses públicos ou direitos individuais), confiando apenas em normas que fixem padrões de validade. Isso ocorre porque, uma vez estabelecidas, tais normas fornecem parâmetros de crítica para os desvios da autoridade legítima. Elas limitam porque servem, pois, como crítica ao poder ou, como queira, contestação. É preciso, porém, que tenha havido uma prévia delegação de autoridade (HART, 2012; PAULSON, 2000), portanto, uma divisão de poderes dentro do Estado (LUHMANN, 1993).



Em segundo lugar, a diferença se daria porque, a partir da definição de Estado de Direito (RAZ, 2009), mesmo uma autoridade com poderes ilimitados poderia ter interesse em estabilizar a ordem legal, já que isso implicaria adotar leis que são prospectivas, públicas, estáveis, abertas à crítica, aplicáveis por um judiciário e executadas de modo não arbitrário. Em uma sociedade complexa que pressupõe a descentralização de decisões, não é difícil imaginar o valor de tais princípios de legalidade (FULLER, 1965): eles garantem que comandos centrais sejam efetivamente cumpridos. A utilidade da legalidade é, com efeito, independente da legitimidade da autoridade, daí porque, ao invés de *rule of law*, tenhamos *rule by law*.

Em terceiro lugar, finalmente, segue Barros, a diferença existiria porque limites institucionais não se confundem com os conselhos prudenciais com vistas a ganhar mais respeito e obediência. Embora haja nesses conselhos um apelo ao pré-compromisso, eles não esclarecem a utilidade de se manter os compromissos mesmo quando eles sejam desinteressantes.

O ponto central de Barros é, portanto, o de que pré-compromissos são imperativos, isto é, eles impõem limites ao poder de rever decisões anteriores, e eles são intencionais, como na imagem de Ulisses atando-se ao próprio mastro (ELSTER, 2000). Sempre que o exercício de poder estiver submetido a uma pluralidade de atores (não necessariamente democraticamente estabelecidos) eles precisarão de regras processuais para determinar quando uma decisão obriga a todos ou, em outras palavras, quando uma decisão se conforma a parâmetros de validade. É evidente que tal cenário pressupõe atores que não ajam como um bloco monocrático, porque, caso contrário, a pluralidade de interesses se desfaz e os pré-compromissos acabam sendo apenas limites prudenciais. Daí a proposta de Barros: quando governos autoritários têm esferas plurais de poder, como, por exemplo, divisões internas dentro das Forças Armadas, é possível que a adesão à legalidade (*rule by law*) se torne necessária para a manutenção do regime.

A pluralidade de facções políticas nas forças armadas chilenas permitiu que Barros demonstrasse a existência de limites institucionais dentro do governo da Junta militar. Mas estes conceitos podem ser generalizados se os limites institucionais por ele descritos forem interpretados como mecanismos institucionais de troca de governo, isto é, como as regras



que definem a negociação de poder entre os poucos oficiais que integram a junta de governo (CHEIBUB; GANDHI; VREELAND, 2010).

A dificuldade de transpor os conceitos trazidos por Barros à ditadura brasileira reside sobretudo na relativa primazia do Exército em relação às demais forças. Isso não significa, porém, que se pudesse falar de homogeneidade, seja no Exército, seja nas demais forças. A dificuldade de se organizar as diversas tendências dentro do Exército é bem exemplificada pela declaração do General Carlos de Meira Mattos (Castro et al., 1994, p. 114):

Revolução é uma coisa muito séria. É uma ruptura de um sistema de hierarquia de comando. E feita a revolução, essa ruptura não cessa na hora que alguém assume. Porque todos aqueles que participaram ativamente da revolução acham que têm direitos. Acham que têm direito de opinar, de orientar, de ser ouvidos. Aí começa o conflito do chefe da revolução com os grupos revolucionários.

Embora não se deva tomar a visão dos protagonistas como a imagem fidedigna da ditadura, o depoimento indica que os esforços legislativos durante o período militar serviram para ajustar o conflito – e possivelmente a divisão de poderes – entre os atores do golpe. Isso porque, ao contrário da narrativa do golpe como reação à possível quebra de hierarquia, é possível interpretar a organização do golpe em função – e não contra – as linhas hierárquicas. Chirio (2012, p. 54), examinando depoimentos de integrantes das forças armadas, aponta que as patentes mais baixas não romperam a hierarquia, antes, o desenvolver das ações obedeceu a uma certa organização hierárquica, em razão da descentralização de comando e do deflagrar da conspiração, tramada nos anos anteriores a partir do conceito francês de guerra revolucionária (MARTINS FILHO, 2008). O golpe era, portanto, na visão da oficialidade, uma “revolução”, reclamada pela necessidade de uma “intervenção constitucional” das forças armadas.

Deflagrado o golpe, as patentes mais baixas ficaram à procura de lideranças entre os postos mais altos. Alguns assumiram o protagonismo nas investigações lançadas pela criação da Comissão Geral de Investigação (CGI) (CHIRIO, 2014). De fato, o primeiro ato institucional previa a possibilidade de instauração de investigações sumárias em face do que seriam os *inimigos internos*. Surgiram, assim, os chamados coronéis dos Inquéritos Penais Militares (IPMs). Não se deve supor que a pretensão de poder entre essa camada do oficialato se restringisse apenas à presidência dos inquéritos. Com o expurgo de diversos oficiais, uma



avenida para a ascensão funcional se abriu a eles. A disputa de poder chegou aos gabinetes do Palácio do Planalto e, em especial, ao Gabinete Militar. Como indica Chirio (2012, p. 61): “a ruptura da cadeia de comando, o expurgo, a colocação em marcha da máquina repressiva, que se seguem às responsabilidades assumidas por ocasião da conspiração, constituem assim não apenas fatores de indisciplina militar, mas também de reivindicações políticas”.

O recurso à legalidade, para estes agentes, era não apenas um limite imposto pelo regime anterior, que poderia ser superado ou desconsiderado em face dos objetivos da “revolução”, mas também uma via de institucionalização do novo regime, um regime que se constituía a partir das reivindicações políticas de seus participantes. Assim, nos primeiros anos, a disputa com a “linha dura” – título que chega apenas mais tarde, a indicar uma oposição fluída ao governo de Castelo Branco (CHIRIO, 2012, p. 63) – fará o primeiro governo militar romper com os ares democráticos da “revolução” e aprofundar o aparelhamento do Estado. Nos anos seguintes, vê-se a mesma disputa de poder, instrumentalizada nos atos de repressão. Também a transição ou distensão política, iniciada pelo governo Geisel em 1974, buscava não a rejeição do modelo criado em 1964, ou o triunfo de uma visão democrática como a que se pensaria hoje, mas a prevalência de uma visão também tutelada do exercício do poder, constituída por uma série de medidas legislativas que empoderavam os centros decisórios militares e institucionalizavam as soluções dadas às disputas políticas militares dos anos anteriores, de que é exemplo, veremos, a Lei de Segurança Nacional. Como indica Koerner em estudo sobre as reformas institucionais do judiciário durante o Pacote de Abril de 1977, a distensão marca, em verdade, a própria institucionalização do poder militar (KOERNER, 2018).¹

O apelo à institucionalidade deriva assim de uma necessária organização interna das próprias forças e de suas disputas por poder. Trata-se de criar procedimentos de participação, seja para compartilhar o exercício de poder (conquanto em dimensão bastante reduzida), seja para fortalecer os generais nas disputas de hierarquia, seja simplesmente para favores que o acesso ao poder concede, como aumentos salariais e exploração de prestígio.

¹ Os debates sobre a transição ou redemocratização tiveram início nos primeiros momentos após o golpe e são, nesse sentido, tão antigos quanto a própria ditadura. O que se convencionou chamar distensão, não obstante, é o projeto de liberalização controlada anunciado pelo presidente Geisel após assumir em 1974. Sobre o tema, conferir Sallum (SALLUM JR., 1996) e Rocha (ROCHA, 2013)



Esta necessidade afasta a possibilidade de se referir à atuação clandestina de torturas nos porões da ditadura como uma atuação que está “além do direito”, alheia à normatividade. A legalidade não era, para o regime militar, apenas farsa, mas a forma de sua constituição. A diferença é que esta legalidade se referia menos ao conteúdo substantivo das normas – como a de proibição da tortura – e mais ao conteúdo processual ou de competências que criava um arranjo institucional de poder. Ressaltamos este ponto porque, do contrário, restringindo-se ao descumprimento das normas materiais pelos agentes do estado, o que se faz é eximir a responsabilidade do campo do direito na formação de um regime autoritário. Aquela foi, na realidade, uma forma de normatividade, que denominamos constitucionalismo autoritário.

Ao longo da ditadura, diversas normas sobre a organização das forças armadas foram produzidas.² Em paralelo a essas alterações, também a estrutura repressiva foi sendo aos poucos modificada. Na antevéspera da posse de Costa e Silva, Castelo Branco publicou o Decreto-Lei n. 314 de 1967, que redefiniu aos crimes contra a segurança nacional. A mudança atendeu nitidamente aos anseios dos coronéis, uma vez que, logo em seus artigos iniciais, definiu a guerra revolucionária, conceito inexistente na legislação de 1953. Além disso, a nova lei promoveu uma abertura dos tipos penais e, mais significativo, entregou a competência para a investigação e julgamento à estrutura militar. Ainda no período de radicalização do regime, o Decreto-Lei n. 898 de 1969 aprofundou as tendências arbitrárias, com previsão de penas perpétuas e de morte. A investigação e o julgamento continuaram, como seria de se supor, sob monopólio do complexo militar.

A infraestrutura normativa (legal e infralegal) editada no início do período militar serviu de base para a distribuição de tarefas nas secretas diretrizes de segurança interna. As diretrizes, complementadas por normas de direito processual, representam um quadro de colaboração e de limitação de poderes de investigação entre os diversos núcleos das comunidades de inteligência. Como indicam os estudos sobre os órgãos de repressão, existia uma dinâmica de compartilhamento de tarefas (JOFFILY, 2008). Embora essas comunidades devessem funcionar em cooperação, havia desconfianças entre as chefias dos centros de

² Conferir as leis: Lei n. 4.328, de 1964, Lei n. 4.341, de 1964, Lei n. 4.902, de 1965, Decreto-Lei n. 200, de 1967, Decreto-Lei n. 348, de 1968 Decreto n. 60.664, de 1967, Decreto-Lei n. 1.029, de 1979, Lei n. 5.774, de 1971.



inteligência dos ministérios militares, supervisionados pelos respectivos ministros, o SNI e o Conselho de Segurança Nacional, que tinham mesmo *status* e eram supervisionados por outros atores. Como narra Sylvio Frota (2006, p. 132), era entorno das alterações das diretrizes que “pressões” para “destruir” o sistema de segurança interna eram feitas. Noutras palavras, a criação de órgãos, com suas respectivas competências discricionárias, compartimentalizou as diversas correntes autoritárias dentro das forças. As disputas pelo protagonismo, audível pelo silêncio dos mortos e desaparecidos, dá a tônica da dinâmica que caracterizará o período Geisel.

O que nos parece relevante para definir a legalidade autoritária é, portanto, o reconhecimento de que os atos policiais do regime (ataques a grupos e partidos de esquerda, denúncias públicas, atos de tortura, desaparecimentos e assassinatos) são sempre atos políticos (Chirio, 2012, p. 235). A legalidade autoritária servia, pois, para recrutar os diversos níveis de oficialidade em torno das disputas para o governo. O primeiro ato institucional, em seus paradoxos, deu sentido à concepção do exercício militar do poder: uma fonte de legitimação dupla que, embora invocasse as instituições democráticas e a força no povo, recorria à aceitação interna, ao apoio dos “revolucionários”, para poder agir. Esta forma de pré-compromisso não apenas não se vincula a uma comunidade de princípios democráticos, mas, mais ainda, prevê uma ocupação dos espaços de poder pelos órgãos e representantes “revolucionários” – daí a sua natureza autoritária (NETTO, 2004; REZENDE, 2017).

Quando a crise econômica exigiu a mobilização de cada vez maiores parcelas da sociedade, o apoio “revolucionário” se revelou perigoso e foi preciso correr para encerrá-lo. A forma de se fazer isso foi pela reversão da construção que se fez no início de 1964: a restrição do espaço de discricionariedade que a repartição de competências garantiu à comunidade de inteligência. Como o Forte de Orange em Recife que passa a ser a Fortaleza de Santa Cruz do Itamaracá quando os portugueses retomam a ilha dos holandeses, foi preciso, pois, assumir um compromisso de reocupar esses espaços pelo poder civil. É precisamente esse compromisso que cumpre investigar na sequência.



3. A lei de segurança nacional no projeto de distensão

O período de transição política inseriu uma mudança de escopo da segurança nacional. Quando os constituintes se reuniram em 1987, a lei contra a qual muitos haviam se insurgido nos anos anteriores já não era a mesma. Neste tópico, veremos as mutações durante a fase de transição que antecedeu à ANC. Tais mudanças se compreendem menos pela abrangência do tipo penal do que pela transformação na infraestrutura institucional que lhe dava amparo, no sentido acima referido de constitucionalismo autoritário.

a. *A primeira fase: de 1978 a 1983*

A indicação de Ernesto Geisel para a presidência marcou a prevalência, conquanto problemática, do projeto de distensão. Como indicamos acima, o objetivo era menos instituir um regime nos moldes de 1988 do que institucionalizar os princípios da “revolução”, criando uma espécie de *rule by law* (KOERNER, 2018; SALLUM JR., 1996). O projeto teve idas e vindas e seguiu sob controle até meados da década de 1980. No que se refere aos crimes contra a segurança nacional, a alteração ocorreu a partir de 1978. Ao final de seu governo, Geisel propôs uma emenda constitucional que revogava o AI-5 e modificava partes da LSN. Em uma reunião tensa no Conselho de Segurança Nacional (CSN), em junho de 1978, Geisel assim a justificou: a meta é a democracia, pondo fim aos atos institucionais, sem, porém, desarmar o governo (BRASIL, 1978a). A Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978, extinguiu os atos institucionais incompatíveis com a Constituição, a pena de morte e a prisão perpétua, salvo para guerra externa, mas previu medidas de segurança e exclusão da apreciação judicial. Poucos dias depois, Geisel encaminhou ao Congresso projeto de LSN, em adequação aos novos marcos constitucionais. Os congressistas apresentaram 141 emendas, que não foram votadas por falta de quórum. O projeto foi aprovado por decurso de prazo em 28 de novembro, transformado na Lei n. 6.620/78 (BRASIL, 1978d).

O direito material da segurança mudou pouco. O novo texto reproduziu praticamente a integralidade do anterior, a começar pelos princípios de guerra psicológica e revolucionária que anunciam a doutrina de segurança nacional. A principal modificação foi a redução geral das penas, sugestão da Ordem dos Advogados do Brasil. O ministro da Justiça, em sua



exposição de motivos, teve o cuidado de não associar a redução das penas à negação da ofensividade dos crimes, tanto para marcar a preocupação do governo em manter as armas como para equilibrar o projeto de distensão em face dos demais projetos em disputa (BRASIL, 1978c). Um estudo da Procuradoria-Geral da Justiça Militar, porém, mostra que a redução das penas pode ter tido impacto significativo, pelo novo cálculo de prescrição. O procurador estimou em pelo menos 1075 condenados que seriam soltos naquele ano (BRASIL, 1978b).

A alteração mais interessante, contudo, ainda que de forma incipiente, ocorreu no processo penal e nas regras de competência, na distribuição de poderes entre os órgãos de informação e repressão que atuavam nas investigações prévias, nestas que não necessariamente eram levadas ao judiciário. Primeiro, a lei alterou a competência para elaboração do inquérito (art. 54). A Constituição de 1967 previa competência da Polícia Federal para investigação de crimes políticos (art. 8º, VII, c) e competência da Justiça Federal para o julgamento, ressalvada a competência da Justiça Militar. A LSN de 1969, porém, referia-se apenas ao “Encarregado do inquérito”, interpretado frequentemente como sendo um agente militar conduzindo um inquérito policial militar. Esta lei estabelecia, ainda, o foro da Justiça Militar tanto para militares como para civis, ampliando a previsão da lei de segurança de 1953, que o estabelecia só para uma parte dos crimes. A LSN de 1978 esclareceu a obrigatoriedade de um inquérito civil, sob competência da Polícia Federal, salvo para a mais reduzida hipótese de crimes de militares ou crimes em situação ou local sujeito à administração militar (art. 54, § 3º). Ela permitiu, porém, que a União, por meio de convênio, delegasse a atribuição de investigação a órgãos estaduais de polícia, uma forma de contornar, caso entendessem necessário, o novo arranjo da legislação.

Um documento reservado da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG-CSN) dá pistas sobre as disputas internas às agências de segurança que se seguiram à alteração promovida pela lei de 1978. Em instrução de janeiro de 1979 (IG 10-10/79), destinada a regulamentar a LSN de 1978, o Sistema de Segurança Interna, no âmbito do Exército, estabeleceu caber ao Destacamento de Operações e Informações (DOI) – órgão do subterrâneo da repressão – centralizar as atividades processuais relativas aos crimes contra a segurança nacional (BRASIL, 1979). A instrução previu, ainda, uma delegação genérica do Comandante de Operações Internas ao Comandante do DOI para ações de prisão e busca e apreensão, próprias dos agentes envolvidos com a persecução penal. Mesmo que o sistema



DOI-CODI não fosse mencionado na LSN, a normativa infralegal o colocava no centro da engrenagem. Em resposta, a SG-CSN, em documento reservado de fevereiro de 1979, recomendou tornar sem efeito a referida instrução, pois, de acordo com a Constituição de 1967 e a LSN de 1978, cabia à autoridade militar tão somente solicitar a instauração do inquérito à polícia federal, salvo nas situações estritas previstas para o IPM. Além do mais, a delegação prevista na LSN deveria ser específica, não em aberto como a pretendida pelo comandante do DOI. Para a SG-CSN, delegações genéricas seriam incompatíveis com o ordenamento jurídico, em face do Código de Processo Penal Militar. A competência da polícia federal, para os autores do documento, retirava da área militar “um pesado ônus” (BRASIL, 1979). Pelo conflito entre estas agências de segurança, é possível supor que, interferindo na repartição de competências entre polícia federal e DOI-CODI, a LSN pretendeu normalizar a investigação de crimes políticos, o que, a esta altura, vale notar, não significava atacar práticas de tortura ou reduzir o escopo de proteção da segurança nacional. É possível supor, ainda, que por meio destes atos normativos infralegais os agentes demandavam a institucionalização de suas competências, algo que pode parecer contraditório para um órgão, como o DOI-CODI, destinado a permanecer secreto, no subterrâneo da repressão. Na realidade, o que espanta é a insistência em documentar as atividades e normatizar as competências, algo que só pode ser compreendido dentro do conceito de um constitucionalismo autoritário, deste que, não sendo meramente extra-legal, produzia uma forma específica de normatividade.

Como bem descreve Joffily, em atenção à Operação Bandeirantes, ao DOI-CODI (integrante do Serviço Secreto do Exército) e ao DOPS de São Paulo (integrante da Secretaria de Segurança Pública estadual), existia uma distribuição de competências que dava aos dois primeiros a atribuição de produção de informações, normalmente em interrogatórios sob tortura, e ao terceiro, em condições equivalentes, a instauração do inquérito e encaminhamento para formação do processo (JOFFILY, 2008). Estes e os demais órgãos de segurança produziam informações em escala industrial e compartilhavam informações com bastante liberdade entre si. Os relatórios do DOI-CODI compunham uma investigação prévia, que fornecia os elementos, mas em geral não aparecia no processo penal, levado à Justiça Militar. A instrução do Sistema de Segurança Interno de 1979 buscava reposicionar o sistema



DOI-CODI no centro da produção de atos processuais, adequando a nova LSN à estrutura institucional anterior.

O fato é que a lei de segurança era apenas uma das peças de um sistema que conectava órgãos de entes e Forças de segurança distintos. Precisamente, era o mecanismo pelo qual a repressão executiva encontrava os órgãos de Justiça criminal, o ponto de conexão entre uma linguagem política e militar e uma linguagem jurídica e judicial. Para que se tornasse mecanismo hábil para exercer o controle social, a lei deveria ser *corretamente* aplicada, a partir de uma investigação anterior igualmente efetiva. Disso decorria a preocupação com a *implementação*, preocupação que os agentes militares demonstravam desde o início, por exemplo, pela inclusão de critérios de interpretação dos Atos Institucionais, pela adoção de cláusulas de não apreciação judicial, assim como pela criação de órgãos de uma estrutura institucional de informação, operação e processamento.

A legislação de segurança nacional adquiria sentido por meio desta estrutura, que combinava leis e atos infralegais de autorização de competência. Neste momento, em 1978, produziram-se as primeiras alterações no equilíbrio formal/informal entre os órgãos de implementação, embora o processo perante a Justiça Militar não tenha entrado em questão e embora a própria lei tivesse mecanismos próprios que geriam “situações especiais”, mantendo as armas, como os convênios entre órgãos de segurança. A principal diferença com o regime democrático pós-1988 era a existência de um sistema integrado de segurança, com diversas possibilidades de articulação em rede.

b. A segunda fase: 1983-1988

O processo de distensão política correu sob relativo controle das lideranças militares até meados da década de 1980. Em 1983, as mobilizações pelas Diretas Já intensificaram o desgaste do regime e, trazendo um novo personagem às ruas, as manifestações de massa, alteraram o equilíbrio político e prepararam o terreno para a Assembleia Nacional Constituinte (NAPOLITANO, 1995). A LSN de 1983, portanto, nasceu a meio caminho entre o acirramento das críticas sociais e o fôlego final das lideranças militares. A lei que hoje ainda está em vigor é uma lei do projeto de liberalização desta última fase do regime militar.



A LSN já vinha sendo objeto de críticas dos movimentos que pediam a abertura (MEZAROBBA, 2006). Em 1983, a Igreja Católica intensificou as críticas em virtude dos conflitos decorrentes da expulsão de padres franceses Aristides Camio e Francisco Gouriou, acusados de crime contra a segurança nacional por incitarem posseiros em São Geraldo do Araguaia. Em 10 de outubro, os jornais noticiaram as cerca de 800 mil pessoas que acompanhavam a missa do Círio, em vigília de oração pelos padres franceses (CÍRIO, 1983). Em 19 de outubro, em face do crescente movimento pelas Diretas Já, o Presidente Figueiredo impôs medidas de emergência no Distrito Federal para, entre outros efeitos, limitar filmagens e o trânsito de pessoas e cercar a votação da Emenda Dante de Oliveira (Decreto n. 88.888/83). Em 24 de outubro, o general responsável pela execução fez uso das medidas e interditou a OAB-DF. Pouco depois, foram indiciados na LSN o Presidente da OAB, Maurício Correa, além de José Paulo Sepúlveda Pertence e Antônio Carlos Sigmaringa Seixas, embora já no dia seguinte o Presidente Figueiredo tenha mandado sustar o inquérito (FIGUEIREDO, 1983). O caso teve repercussão negativa e logo depois, em 11 de novembro de 1983, o Presidente Figueiredo encaminhou ao Senado mensagem com o projeto de nova LSN.

O projeto vinha sendo discutido no interior das Forças Armadas. Ainda em março de 1983, a Escola Superior de Guerra criou um grupo de trabalho (TG-LSN) para elaborar um projeto de lei. Pela documentação disponível no Arquivo Nacional, a perspectiva de seus integrantes era compatível aos *Esguianos*, que buscavam recolocar a “revolução” no seu rumo, controlados os excessos (MONTEIRO, 2013). Talvez a melhor síntese tenha ocorrido nas últimas reuniões, quando um dos integrantes, relatando conversa com conselheiro da OAB, indagava se aquele era, de fato, um bom momento para reformar a lei, já que o Congresso poderia impor-lhes uma derrota. Os membros do grupo concluíram, ao final, em sentido positivo, pois era necessário ter uma lei de segurança que independesse do governo, que permanecesse – como, em sabedoria do retrospecto, permaneceu – como legado para os governos seguintes (BRASIL, 1983a).

A maior divergência interna se deu quanto ao foro do processo. Parte dos integrantes do TG-LSN defendia a permanência na Justiça Militar. Outra parte, no entanto, indagava se subsistiam as “razões conjunturais” que levaram o processo à Justiça Militar, se já não era momento de repassá-lo à Justiça Federal. Venceu, ao final, a posição que determinava foro na Justiça Federal, salvo, nos termos do Código de Processo Penal Militar, para crimes



militares e para crimes cometidos em regiões abrangidas pelo estado de emergência, estado de sítio e zonas de guerra (Brasil, 1983a). De resto, os integrantes do TG-LSN aceitavam incluir o comunicado de prisão à família do detido, embora rejeitassem a possibilidade de pedir exame médico durante o período de incomunicabilidade. Esta rejeição é significativa para compreensão da posição destes militares e, conseqüentemente, para o sentido do projeto de lei encaminhado ao Congresso, quando comparada, por exemplo, com a posição de Fragoso (1983a) e de lideranças da OAB, que insistiam na posição mais garantista do fim da incomunicabilidade e do fim da prisão cautelar determinada pela autoridade policial.

No legislativo, o Senado criou uma Comissão Especial para estudar a reforma da lei e ouvir especialistas. Deputados e senadores propuseram ao menos 14 projetos de lei (PL). Em abril de 1983, o Dep. Jorge Carone propôs um PL parcialmente bem-sucedido, pois aprovado inicialmente na Câmara. O projeto modificava pontualmente a lei anterior: previa aplicação subsidiária do Código Penal, ampliação da inimputabilidade, extinção da prisão cautelar de trinta dias e exclusão dos crimes de imprensa, opinião, greve e ofensa à honra do presidente da República (PL n. 301, 1983). Ainda, o Dep. Carone recomendava a proposição de uma emenda constitucional para retirar definitivamente o foro militar (art. 119 e 129, CF 1967). O projeto foi aprovado na Câmara em 20 de outubro de 1983, a despeito de voto contrário do Dep. Curió (BRASIL, 1983c).

Antes que fosse debatido no Senado, no entanto, a Presidência da República encaminhou o PL do governo. O projeto foi elaborado em conjunto pelo Ministério da Justiça (MJ), Gabinete Civil da Presidência e Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG-CSN) (BRASIL, 1983b). Era, por um lado, mais liberalizante do que a LSN de 1978, embora fosse, por outro, menos liberalizante do que o rumo que o PL poderia tomar no Congresso. Em suas justificativas, os órgãos de governo compartilhavam a intenção de tornar a lei mais técnica, com tipos penais mais fechados e menos referências ao léxico militar, os quais, reconheciam, não tinham correspondente preciso na linguagem jurídica. Porém, estes órgãos incluíram previsões que os congressistas de oposição provavelmente rechaçariam e que, talvez por este motivo, nem chegaram a aparecer no projeto final encaminhado ao Congresso, como a maior responsabilização de grevistas pela LSN e a prisão de custódia por trinta dias (Brasil, 1983b).



Os debates parlamentares mostram um acordo costurado ao longo daquele mês. Inicialmente, as manifestações dos parlamentares oposicionistas, do amplo espectro do PT ao PMDB, reclamavam do envio do projeto durante a vigência das medidas de emergência no Distrito Federal e pareciam convergir para a revogação completa da LSN. Em determinado momento, no entanto, as manifestações assumiram outro tom: aprovar o projeto é um passo em direção à democracia.³ Como dizia o Dep. Sérgio Lomba (PDT-RJ), o partido votava em bloco a favor da lei, esperando um dia poder revogá-la, pois o “Estado de Direito virá com a Assembleia Nacional Constituinte”.⁴ O Partido dos Trabalhadores (PT) manteve uma postura reativa ao projeto, anunciando, inclusive, que propunha projeto para retirar a competência da Justiça Militar, indo ao cerne da questão que doutra forma restou pouco debatida. Ao final, não obstante, o PT se absteve da votação, em bloco.⁵

O projeto de lei foi aprovado com poucas alterações.⁶ O resultado foi uma lei do modelo político da *distensão*, próxima da orientação dos *Esguianos*, que neutralizou certos aspectos da doutrina de segurança nacional, mas estava ainda muito distinta do constitucionalismo democrático, uma vez que mantinha em larga medida intacto o arranjo institucional de competências e de procedimentos. Quanto aos tipos penais, como lembrou o Dep. Carone, em sessão do Congresso Nacional em 17 de novembro de 1983, a lei aprovada incluía o crime contra a honra do presidente da República, que o PL de sua autoria já havia extinguido. A lei permitia, também, a responsabilização de congressistas por crime de opinião

³ C.f. a mudança de posicionamento nos debates nas sessões legislativas do Congresso Nacional dos dias 1, 6 e 7 de outubro e 11, 17, 22, 25, 26 e 30 de novembro em comparação com os debates do dia da votação, em 3 de dezembro de 1983. Em 6 de outubro de 1983, o Dep. Luiz Henrique (PMDB-SC) afirmou que era preciso remover todos os obstáculos à redemocratização, a exemplo da LSN (BRASIL, 1983d). Em 22 de novembro, o Dep. Alcides Franciscato (PDS-SP), pondo-se a favor do projeto do governo, afirmou que o projeto era tão significativo quanto a anistia e que o próximo passo seriam as diretas, que “virão oportunamente” (BRASIL, 1983d). A composição ocorreu ao longo dos dias 2 e 3 de dezembro, momento em que deputados de oposição (em especial do PMDB) passaram a afirmar ser aquela lei um avanço, embora mantivessem falas de embates, como a dos deputados Genoino (PT-SP) e José Eudes (PT-SP), que aproveitaram a oportunidade, no dia 02 de dezembro, para fazer um requerimento à mesa para uma homenagem a Carlos Marighela (BRASIL, 1983d). Os diários estão disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

⁴ C.f. o discurso do dep. Sérgio Lomba em 3 dez. 1983 (BRASIL, 1983d).

⁵ C.f. o discurso na Câmara dos Deputados da Dep. Irma Passione (PT-SP), de oposição ao projeto, em 25 nov. 1983, seguido do discurso do Dep. Ailton Soares (PT-SP), em 3 de dez. 1983, que anuncia futuro projeto de lei para retirar os civis do foro da justiça militar e anuncia a abstenção na votação do projeto da LSN (BRASIL, 1983d).

⁶ Os congressistas retiraram a agravante para o crime de funcionário público (art. 4º), incluíram definição de inimputabilidade para menores de 18 anos (art. 7º), incluíram tipo penal para a espionagem de sistemas de processamento de dados (art. 13, parágrafo único, IV), alteraram a denominação ódio de raça para discriminação racial (art. 22, II) e reduziram a incomunicabilidade de 8 para 5 dias (art. 33, § 2º).



(BRASIL, 1983d). A manifestação do deputado provavelmente tinha o intuito de sensibilizar os colegas contra o projeto, pois a Emenda Constitucional n. 22, do ano anterior, proibia a publicação de pronunciamentos parlamentares com ofensas às instituições.

Quanto aos procedimentos e competências, a negociação permaneceu sob tutela dos órgãos do governo, salvo quanto ao prazo de prisão e incomunicabilidade. Permaneceram com a mesma redação a investigação pela Polícia Federal, a possibilidade de convênio com órgãos de segurança pública estaduais, a participação do Ministério Público e a prisão por ordem da autoridade policial – assim como, por outro lado, a ampliação do exame médico em qualquer fase do processo, com dois peritos e fotos comprobatórias. Subsistiam, ainda, os órgãos de segurança normatizados por atos infralegais, a exemplo do DOI-CODI e dos demais órgãos de polícia política. Mantinha-se, assim, a rede institucional que dava sentido à LSN, legada à Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. O mais próximo de um debate acalorado neste aspecto ocorreu em relação ao foro militar, aprovado, não obstante, na lei de segurança, com defesa enfática do Ministro da Justiça Abi-Ackel (Brasil, 1983c).

3. A lei de segurança nacional interpretada pelo Supremo Tribunal Federal

Os debates sociais e parlamentares em 1983 mostram diversas concepções sobre a segurança nacional. Ao lado das posições mais reativas, que pediam a revogação de qualquer LSN, existiam as alinhadas à doutrina de segurança nacional e as alinhadas ao projeto liberalizante dos governos Geisel e Figueiredo. Existiam, também, posições que reconheciam a possibilidade de uma lei de segurança, mas buscavam dissociá-la da doutrina de segurança nacional e do controle dos militares. Entre os juristas, parte significativa reduzia as críticas à LSN de 1978 a um defeito de técnica jurídica, ou seja, reconhecia a possibilidade de proteção penal da segurança nacional sem tutela militar. Parece-nos que estas são críticas que mais explicam a postura do Supremo Tribunal Federal nos anos imediatamente seguintes.

Exemplo destas diversas posições são as de Célio Lobão, Evaristo de Moraes e Heleno Fragoso. A convite da Comissão no Senado, o Procurador da Justiça Militar Célio Lobão criticou a parca técnica jurídica das leis de 1969 e de 1978. A nova lei deveria excluir os crimes de Lei de imprensa, a subsidiariedade do Código Penal Militar e o foro da Justiça Militar.



Deveria também alterar o seu nome para afastar a origem getulista, assim como excluir os termos guerra revolucionária e guerra psicológica, para evitar referências à bipolarização da Guerra Fria (BRASIL, 1983b, p. 140). Lobão pedia, em outras palavras, uma lei de defesa de segurança com segurança jurídica.

Já o advogado Antônio Evaristo de Moraes Filho, também convidado para as audiências, era mais incisivo na crítica ao modelo de responsabilização. A lei de 1978 era equivocada também porque confundia o Estado com o agente investido de autoridade pública. Na sua vigência, qualquer ofensa à autoridade poderia ser criminalizada, mesmo sem motivo político, o que era incompatível com uma democracia. A LSN deveria prever foro civil e limitar-se às situações excepcionais, como a tentativa de mudança na forma de governo de maneira violenta e a guerra civil (BRASIL, 1983b, p. 150).

No mesmo sentido, Heleno Fragoso (1983b) criticava a lei de segurança de 1978 por “excrecência, um corpo morto e fétido no novo ambiente que a Nação respira” (p. 1). Isso não significava, porém, renunciar à disputa na interpretação. Como continuava, a lei de segurança de 1978 estava em vigor e, portanto, deveria ter interpretação, no mais possível, que se ajustasse “às exigências de um sistema democrático de defesa da segurança do Estado” (p. 2).⁷ Fragoso buscava um modelo democrático de lei de segurança nacional, ao invés de apenas recusar-lhe a aplicação – algo que devemos compreender considerando que eram muito distintas, à época, as condições para a revogação ou declaração de inconstitucionalidade. Já na vigência da LSN de 1983, Fragoso elogiou a nova lei pelo abandono da doutrina de segurança nacional e pela inclusão da finalidade a orientar a interpretação. Imputou a aprovação a uma enorme campanha movida contra a lei anterior, para a qual se empenharam os partidos de oposição e a intensa mobilização popular. A LSN era “passo largo” de um caminho de redemocratização a prosseguir. Fragoso criticava, porém, uma série de continuidades e defeitos na legislação, principalmente na organização processual e na intolerância com relação aos conflitos normais da sociedade (FRAGOSO, 1983a).⁸

⁷ Neste espírito, o autor criticava a jurisprudência recente do Superior Tribunal Militar, que desconsiderava a finalidade especial de agir político-subversiva e assim ampliava indevidamente o escopo da legislação de exceção.

⁸ O defeito máximo advinha da organização processual: a permanência do foro na Justiça Militar, a prisão cautelar e a incomunicabilidade, associadas à subsidiariedade do Código Penal Militar, embora reconhecesse que neste ponto tenha sido evitada uma das consequências mais graves, a inimizabilidade aos 16 anos. No aspecto



Helena Fragoso e Antônio Evaristo de Moraes Filho, ainda que aceitassem a existência de uma lei de segurança e elogiassem o passo dado naquele ano, apontavam para um caminho distinto daquele trilhado pelos órgãos de governo. A argumentação destes juristas exigia do intérprete judicial uma ampliação das possibilidades de conflitos internos à sociedade, possibilidades que, de resto, permaneciam inaceitáveis ou ao menos problemáticas tanto na versão mais autoritária da doutrina de segurança nacional de 1969 como na versão ainda bastante fechada dos projetos de distensão do governo militar, e que só tomariam forma concreta na Assembleia Nacional Constituinte. O ponto aqui é central para diferenciar os projetos de lei de segurança: afinal, quais são os limites do conflito social, o grau de permissibilidade jurídica antes que configure ofensa à legalidade?

Em relação a este ponto, o Supremo Tribunal Federal, nos casos julgados entre 1983 e 1988, optou recorrentemente não pela ampliação das possibilidades democráticas do modelo de sociedade, mas pelo seu fechamento, em consonância com uma versão restritiva de conflito social. A LSN de 1983 já havia amenizado o conteúdo dos tipos penais ligados à doutrina de segurança nacional, embora tivesse mantido em larga escala o arcabouço institucional que dava sentido ao modelo de constitucionalismo autoritário. Porém, nas 13 decisões judiciais em que o Supremo Tribunal Federal tratou do tema, da edição da LSN em 1983 até a promulgação da Constituição Federal em 1988, vê-se que o tribunal, além de seguir o arranjo institucional definido na legislação, foi além e recuou nas pretensões de amenizar o conteúdo dos tipos penais. Se existiam à época orientações mais liberalizantes, como a de Fragoso ou Evaristo de Moraes, ou ainda expectativas dentre os parlamentares de a LSN ser um passo em direção à democracia, ou seja, de ser o início de um processo de ampliação das liberdades, algo que se mostraria, por exemplo, na redução do escopo dos crimes contra a honra de autoridades, esta não foi a orientação dos ministros do STF, que se alinharam, ao

material, o maior problema eram os crimes contra a manifestação do pensamento. A indeterminação e a amplitude tal como positivadas tinham servido, no passado, para incluir dentre outros os conflitos de terras. Numa democracia, porém, a regra deveria ser a tolerância maior. Perigosa seria apenas a propaganda e incitação de luta pela violência entre as classes sociais. A LSN, a despeito da exposição de motivos, mantinha penas altas e crimes de manifestação de pensamento pela Imprensa. Ainda, incluía o tipo de sabotagem, sem sentido jurídico, a servir como criminalização da organização do trabalho, e o crime de terrorismo indistinto de crime violento contra o patrimônio. Estava, portanto, longe de ser uma solução definitiva para o Estado de Direito em relação a crimes políticos (FRAGOSO, 1983a).



contrário, às linhas vinculadas à concepção restrita de liberdades públicas vigente na legislação anterior.

Alguns estudos sobre o STF durante a redemocratização apontam para a existência de um projeto de transição política concebido pelos ministros do tribunal, relativamente distinto, conquanto aproximado, do projeto político dos governos militares da transição. Na análise da expulsão do padre italiano Vito Miracapillo, por exemplo, Guerra identifica um relativo alinhamento entre os ministros do STF e os militares do projeto de distensão: os ministros do STF por um lado rejeitavam a predominância militar, fundando as decisões polêmicas do período na tradição jurídica do tribunal e na perspectiva de um retorno ao poder civil, mas por outro compartilhavam com os militares uma visão restritiva da democracia, que buscava limitar a natureza conflitiva da sociedade civil (GUERRA, 2016).⁹ Nos casos judiciais sobre a LSN, é possível perceber algo semelhante: tribunal renunciava à preponderância militar, mas mantinha a ideia de uma democracia restrita. Isso significa, em primeiro lugar, que naquele momento o tribunal atuou para restringir as possibilidades de democratização da concepção de segurança nacional no conteúdo das normas penais. Significa, em segundo lugar, que, para o futuro, o tribunal abriu caminho para uma alteração no arranjo institucional, para uma mudança no modelo de constitucionalismo, que compreendia alguma redução das competências militares em favor de órgãos civis, como era o próprio tribunal. Na metáfora inicial, o Forte mudava de mãos. De toda forma, o tribunal o fazia, ao menos neste momento, sem atacar a fundo o arranjo institucional na base dos órgãos de segurança, sem avançar para redesenhar as competências de investigação e de accountability das polícias comuns e polícias políticas. Este tema só seria – parcialmente – enfrentado no futuro.

Dentre os 13 casos analisados, os ministros do STF analisaram as alterações de conteúdo da LSN em seis casos.¹⁰ Em cinco deles, o tribunal adotou o instituto jurídico da *emendatio libeli*, uma forma pela qual uma acusação penal recebe nova tipificação determinada pelo julgador. Os ministros reconheciam as modificações da LSN de 1983,

⁹ Em sentido semelhante, conferir KOERNER, 2018; KOERNER; DE FREITAS, 2013.

¹⁰ Os demais discutiram temas incidentais: (i) restrição da imunidade parlamentar pela EC 22/82, mantendo-se a possibilidade de sustação do processo pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1985a; BRASIL 1986b); (ii) extradição por crime político na vigência da lei de anistia, caso interessante, mas que foge ao escopo deste artigo (BRASIL, 1984g); (iii) prescrição penal, no caso dos padres franceses (BRASIL, 1988); e (v) remessa de ofício para o juiz natural competente, contendo também, este caso, uma defesa da honra do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1985b).



notadamente a exclusão de crimes previstos na LSN anterior, mas, afastando a incidência da nova lei, condenavam os réus pela Lei de Imprensa e pelo Código Penal. A possibilidade, embora cabível pela doutrina penal, esvaziava as possibilidades democráticas da legislação, uma vez que mantinha o desvalor jurídico da conduta social.

O primeiro caso posterior à LSN, julgado em 1984, versava sobre alegada ofensa contra governador publicada em jornal (Brasil, 1984a). O tribunal reconheceu que a manifestação não colocava em risco a integridade territorial ou a soberania do Estado, nem o regime representativo e democrático, tampouco afetava a pessoa do presidente da República ou dos presidentes do Senado, da Câmara e do tribunal, conforme novo rol mais limitado de autoridades da LSN. Deste modo, não ofendia a Lei de Segurança. No entanto, a conduta mantinha-se condenável, pois um cidadão ofendia a pessoa de uma autoridade. Ao invés de *abolitio criminis*, ocorria devolução à justiça comum para processamento por crime da Lei de Imprensa.

No mesmo ano, julgando crime de opinião veiculado em jornal, o tribunal absolveu o réu de crime de incitamento à subversão. Porém, em decisão unânime, alterou o enquadramento jurídico para injúria contra autoridades, prevista no Código Penal. Era contrária ao direito, portanto criminosa, a seguinte manifestação:

O povo brasileiro tem que vencer seus inimigos internos e externos, sabendo que eles tem um nome: Delfim Neto, Golbery, Walter Pires, Erasmo Dias, Paulo Maluf, Lei de Segurança Nacional, Geisel, Figueiredo, multinacionais, enfim, todo o diabólico aparato de corrupção que levou o Brasil ao estado deprimente em que se encontra (Brasil, 1984b).

Na sequência, o tribunal encaminhou o processo do editor Júlio de Mesquita Filho para a justiça federal, mudando o enquadramento jurídico para a Lei de Imprensa. Neste caso, porém, determinou ao juiz que averiguasse a ausência de requisito processual, que provavelmente resultaria em falta de condição necessária à ação. O diretor do Estado de São Paulo havia sido processado por injúria contra Ministro de Estado, em virtude da publicação do seguinte texto:

Se enganou a todos para garantir a vigência da Lei Falcão, o Ministro Leitão deixou cair a máscara de liberal que alguns insistiam em ver colocada em seu rosto (...) Leitão de Abreu não mudou. Recebeu formação autoritária. (...) O verdadeiro Leitão de Abreu é o Ministro de Médici, implacável e insensível, conivente com quanta violência e abuso se praticou à sombra do AI-5 (...). O lobo muda o pelo, mas não perde os dentes (Brasil, 1984c).



O STF também alterou o enquadramento penal de ofensa cometida por deputado em discurso na Assembleia Legislativa de São Paulo, no lançamento da Frente Municipalista pelas Diretas. O advogado, Heleno Fragoso, até lembrou ser aquela manifestação apenas uma reprodução de discurso de Abraham Lincoln: “O governo que se afasta do voto não é governo, mas é uma quadrilha no poder”. No entanto, o tribunal recebeu a denúncia para tipificação no Código Penal. O deputado havia ofendido Delfim Neto ao nomeá-lo “figura sinistra do gordo ministro da República chamado Delfim Neto” (Brasil, 1984d). No mesmo sentido, o tribunal alterou a imputação da LSN para a lei de imprensa, em crime de calúnia e difamação do presidente da República e autoridades, pelas seguintes afirmações em artigos de jornal: “Não se concebe um poder legislativo ofegante e desfibrado e anêmico (...). Desta vez o Presidente Figueiredo em sua abordagem no Congresso Nacional, inteiramente rendido pela maioria governista do PDS, agiu como corsário, pilhando ouro”. Ao que segue: “Em companhia do Gordo Mau, o Gen. Figueiredo se sente mais solitário do que cigana vadia”.¹¹ Reconheceu, neste caso, porém, a prescrição.

Em 1986, o tribunal adotou o mesmo procedimento para alterar a tipificação de calúnia para injúria contra o presidente da República, remetendo o processo, em consequência, da justiça militar para a justiça comum. Neste caso, sindicalistas do ABC paulista haviam acusado o presidente Figueiredo de estar “roubando os trabalhadores”, algo que não configuraria imputação de crime, mas certamente ofensa à honra do presidente (BRASIL, 1986a). Nestes casos, seguindo a orientação da nova legislação, os ministros reconhecem um escopo um pouco mais reduzido da justiça militar em favor da justiça civil, assim como do escopo mais reduzido da segurança nacional. Mantinham, não obstante, o mesmo desvalor rigoroso para práticas de dissenso e críticas às autoridades públicas.

Talvez o caso mais interessante tenha sido o do Padre Reginaldo. Padre Reginaldo havia reagido à decisão do STF que expulsou do país o padre italiano Vito Miracapillo, por atuação política proibida ao estrangeiro, cujo estopim, dentre outros motivos, foi a recusa a celebrar uma missa em homenagem à Independência. Sua resposta foram os seguintes versos em forma de canção:

¹¹ Segue, ainda: “A ditadura venceu o povo desarmado em 1964, dando um banho de sangue no país, abrindo milhares de sepulturas, entulhando os cárceres, banindo e exilando os representantes do povo, mercê do toas de canhões e da força das baionetas” (BRASIL, 1984f).



“Onze juízes,
Um tribunal,
Onze, o Supremo,
Coito venal,
Onze, a vergonha nacional
Pisam o direito,
Celebram o mal”

Os versos motivaram uma reação veemente e quase emotiva dos ministros. Nas palavras do relator, seguido pelos demais: “as expressões aí usadas e divulgadas são de achincalhe, de vitupério, de ultraje ao Supremo Tribunal Federal e seus ministros, revelando notar que o seu autor é um sacerdote, um professor, um poeta, que tem a noção exata da importância do Poder Judiciário” (BRASIL, 1984e). Os ministros reconheceram a impossibilidade de condenar pela LSN e alteraram o enquadramento para o Código Penal, com pena aumentada em virtude da ofensa dirigida contra funcionário público (art. 139, cc. 141, II, CP). Desta vez, os ministros sentiram-se – pessoalmente – atingidos, confundindo, de certa forma, o Estado e a autoridade, tal como denunciado por Evaristo de Moraes Filho.

Neste e nos outros casos, a mudança de enquadramento teve a função de manter certas concepções de sociedade receosas do conflito. Embora os ministros reconhecessem, seguindo a alteração legislativa, a redução das competências da justiça militar e, portanto, a ampliação do foro civil, e ainda que não fizessem uso da doutrina de segurança nacional ou compartilhassem um projeto de distensão com posição de destaque para os militares, tinham, ainda, uma visão de democracia distinta daquela que se afirmaria democraticamente após 1988.

É possível vislumbrar, aí, o caminho da LSN para os anos seguintes: já minimamente descolada da estrutura institucional que lhe dava amparo no regime militar, mas ainda distinta do Estado democrático de direito, seja porque o efetivo desmonte do aparato repressivo levaria ainda muitos anos, seja porque as novas instituições que lhe poderiam dar sentido ainda não compartilhavam da democracia ampliada que se instauraria pela Constituição Federal de 1988 (NETTO, 2004). O forte poderia até mudar de mãos, mas o caminho para a democracia seria ainda longo.



4. Conclusões

O processo de redemocratização tomou novo rumo com a ampliação da participação social na Assembleia Nacional Constituinte (VERSIANI, 2010). A literatura sobre segurança, no entanto, indica um cenário de grande continuidade (MACHADO, 2006; MONTEIRO, 2013; ZAVERUCHA, 2010), em ao menos dois sentidos. Primeiro, quanto às permanências na lógica de controle social, na medida em que os constituintes optaram pela distinção entre crime comum e crime político e mantiveram, assim, intocável o modelo de controle policial e penal (SILVA, 2020). Segundo, quanto às permanências institucionais, pois as medidas de desmonte tardariam sobremaneira, ao menos até a criação do Ministério da Defesa e da Agência Brasileira de Inteligência, ou até além no que se refere à organização das forças armadas (ZAVERUCHA, 2008).

Este artigo ressalta, para além de continuidades, uma distinção, relativa ao arcabouço institucional para a responsabilização dos crimes políticos. O constitucionalismo autoritário dava sentido à lei de segurança nacional por meio de uma estratégia de distribuição de poderes entre os órgãos da repressão política da ditadura militar. Este arcabouço sofreu modificações em etapas, primeiro pelas medidas do projeto de distensão política de parte dos militares, acordadas com os congressistas, segundo pelo tardio desmonte da comunidade de informação e repressão, mantendo compromissos com parte das correntes que lhe deram origem.

O constitucionalismo democrático posterior à Constituição Federal de 1988, não obstante, trouxe implicações descritivas e normativas. Descritivas porque, no que se refere aos crimes contra a segurança nacional, o – ainda que parcial – desmonte das instituições de segurança transferiu a competência de investigação e punição para outros órgãos institucionais, a exemplo do que já havia feito o Supremo Tribunal Federal ao deslocar a esfera decisória da LSN para o Código Penal, da justiça militar para a justiça federal. Esta constatação descritiva permite reconhecer que os enquadramentos na LSN ocorridos nos últimos trinta anos devem ser compreendidos à luz da transformação das instituições políticas do país, que incluem um fortalecimento do ministério público, da magistratura e de outras elites civis. É apenas em termos uma continuidade autoritária, porque o arranjo institucional é distinto.



Isso não significa, como vimos, que estas organizações civis compartilhem imediatamente da *comunidade de princípios* constituída pela Constituição Federal de 1988 (NETTO, 2004). Particularmente o Supremo Tribunal Federal, nos anos 1980, vinculava-se a uma esfera pública restritiva, que limitava o acesso de grupos conflitantes e vinculava os espaços de poder às pessoas que o exerciam. Por isso, como implicações normativas, a definição dos parâmetros mínimos de validade da LSN – e de uma eventual nova legislação aprovada no Congresso – deve levar em consideração não apenas o momento de sua redação em 1983, mas também a história da estrutura institucional e da atuação dos órgãos de segurança e do judiciário. Fazer memória dessa prática é reconhecer a necessidade de sua alteração.

Do balanço deste percurso histórico, o que permanece por ser enfrentado é o arranjo da base dos órgãos de segurança. Ainda que novos órgãos, como o judiciário e ministério público, tenham assumido um destaque antes inexistente e ainda que os principais órgãos da rede de repressão, como o DOI-CODI, tenham sido extintos, a rede institucional que compõe a base da segurança, incluindo polícias civil, federal e militar, bem como suas conexões com a justiça e o ministério público, permanece pouco compreendida e pouco democratizada. É este o tema a ser enfrentado caso o Congresso Nacional opte por levar adiante o desafio de aprovar uma nova lei de segurança nacional.

5. Bibliografia

AMADO, G. Saúde ameaça usar Lei de Segurança Nacional contra quem passar informação sobre ministro . *Época*, 17 jun. 2020.

BARROS, R. **Constitutionalism and Dictatorship**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CASTRO, C.; D'ARAUJO, M. C.; SOARES, G. A. D. **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 1994.

CHEIBUB, J. A.; GANDHI, J.; VREELAND, J. R. Democracy and dictatorship revisited. **Public Choice**, v. 143, n. 1, p. 67–101, 26 jan. 2010.

CHIRIO, M. **A política dos quartéis: Revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.



CHIRIO, M. **A “primeira linha dura” do regime militar: trajetórias de oficiais do Exército nos anos 60 e 70.** XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. **Anais...**São Paulo: jul. 2014

DE CHUEIRI, V. K.; CÂMARA, H. F. (Des)ordem constitucional: Engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova**, v. 1, n. 95, p. 259–288, 2015.

EDITORIAL. Governo usa Lei de Segurança Nacional para investigar jornalista que publicou charge de Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, 15 jun. 2020.

ELSTER, J. **Ulysses Unbound**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

FRAGOSO, H. C. A nova Lei de Segurança Nacional. **Revista de Direito Penal e Criminologia**, n. 35, p. 60–69, 1983a.

FRAGOSO, H. C. Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional. **Estado de São Paulo**, p. 34, 21 abr. 1983b.

FROTA, S. **Ideais traídos: A mais grave crise dos governos militares narrada por um de seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

FULLER, L. L. **The morality of Law**. New Haven: Yale University Press, 1965.

GALLO, C. A. Memória, verdade, justiça e direitos humanos: um estudo sobre as relações entre o Direito e a memória da Ditadura Civil-Militar no Brasil. **Plural**, v. 21, n. 1, p. 31, 18 jun. 2014.

GUERRA, M. P. **O padre e a pátria: direito, transição política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980)**. Brasília: Universidade de Brasília, 11 nov. 2016.

HART, H. L. A. **The Concept of Law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

JOFFILY, M. **No centro da engrenagem: os interrogatórios na Operação Bandeirante e no DOI de São Paulo (1969-1975)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

KOERNER, A. Um supremo coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de abril de 1977. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 81–97, 1 jan. 2018.

KOERNER, A.; DE FREITAS, L. B. O supremo na constituinte e a constituinte no supremo. **Lua Nova**, n. 88, p. 141–184, 2013.

LUHMANN, N. L. **Law as a Social System**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

MACHADO, F. B. **As forças armadas e o processo de anistia no Brasil (1979-2002)**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

MARTINS FILHO, J. R. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos



de 1960. **Revista Brasileira de Ciencias Sociais**, v. 23, n. 67, p. 39–50, 2008.

MEZAROBBA, G. **Um Acerto de Contas Com o Futuro**. São Paulo: Editora Humanitas, 2006.

MONTEIRO, T. F. As propostas de defesa da democracia apresentadas pelas facções castrenses do Exército brasileiro entre a Transição Política e a Nova República (1974-89). **AEDOS**, v. 5, n. 13, p. 80–101, 2013.

NAPOLITANO, M. O protesto de rua nos anos oitenta e a crise do regime militar. **Revista de Sociologia e Política**, n. 4–5, 1995.

NETTO, M. DE C. A Hermenêutica Constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: OLIVEIRA, M. A. C. (Ed.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 25–44.

OLIVEIRA, M. A. C. DE; PATRUS, R. D. Constituição e poder constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. **Quaderni Fiorentini**, v. 45, p. 171–191, 2016.

PAIXÃO, C.; BARBOSA, L. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica - RIHJ**, v. 1, n. 6, 2008.

PAULSON, S. L. The Weak Reading of Authority in Hans Kelsen’S Pure Theory of Law. **Law and Philosophy**, v. 19, n. 2, p. 131–171, 2000.

RAZ, J. **The Authority of Law: Essays on Law and Morality**. 2. ed. Oxford : Oxford University Press, 2009.

REZENDE, G. A máquina de Menelick. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermeneutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 2, p. 183–195, 14 nov. 2017.

ROCHA, A. S. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, v. 88, p. 29–87, 2013.

SALLUM JR., B. S. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, F. F. DA. **Polícia e racismo: uma discussão sobre mandato policial**. Brasília: Universidade de Brasília, 29 abr. 2020.

VERSIANI, M. H. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Revista Brasileira de História**, v. 30, n. 60, p. 233–252, 2010.

ZAVERUCHA, J. De FHC a Lula: A militarização da agência Brasileira de inteligência. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 177–195, 2008.



ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: TELES, E.; SAFATLE, V. (Eds.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41–76.

Fontes

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Ata da 53ª reunião, de 23 jun. 1978. 1978a.

BRASIL. Justiça Militar. Procuradoria-Geral. Estudo sobre os efeitos da Lei de Segurança Nacional sobre condenados, de 15 dez. 1978. 1978b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Exposição de motivos para nova lei de segurança Nacional, de 16 out. 1978. In: BRASIL. Gabinete Civil. Subchefia de Assuntos Parlamentares. Segurança Nacional. Documento encaminhado à Secretaria do Congresso Nacional, referente a projeto de lei de segurança nacional. Arquivo Nacional. 1978c.

BRASIL. Congresso Nacional. Mensagem (CN) n. 95, de 17 de out. 1978. 1978d.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. Informação n. 013/1aSC/79, 16 fev. 1979. Arquivo Nacional. 1979.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. Departamento de Estudos – TG/LSN. Subsídios para elaboração de nova Lei de Segurança Nacional, 15 maio 1983. Arquivo Nacional. 1983a.

BRASIL. Lei de Segurança Nacional – Novos estudos. Dossiê com projetos de nova LSN do Ministério da Justiça, Gabinete Civil da Presidência e Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. Arquivo Nacional - BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0366_d0001de0001. 1983b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 301/1983 – dossiê. Brasília, 1983. 1983c.

BRASIL. Congresso Nacional. Diários do Congresso Nacional. Brasília, 1983. 1983d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Criminal n. 1.435/PR, 2ª T. Rel. Min. Francisco Rezek. Brasília, 2 de março de 1984. DJ 30/03/84. 1984a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Criminal n. 1.452-9, 2ª T. Rel. Min. Djaci Falcão. DJ 31-08-84. 1984b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Criminal n. 1.448/SP. Rel. Min. Oscar Correa. Brasília, 21 ago. 1984. DJ 14-09-84. 1984c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 174/DF. Rel. Min. Oscar Correa. Brasília, 29 ago. 1984. DJ 28-09-84. 1984d.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Criminal n. 1.446-4/PE. Rel. Min. Alfredo Buzaid. DJ 15-06-84. 1984e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso de Habeas Corpus n. 62.101-5/MG. Rel. Min. Moreira Alves. Brasília, 18 set. 1984. DJ 18-12-84. 1984f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Extradução n. 417. Rel. Min. Alfredo Buzaid. Brasília, 20 maio 1984. DJ 21-09-84. 1984g.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 63.507-5/RS. Rel. Min. Carlos Madeira. Brasília, 10 dez. 1985. DJ 10-12-1985. 1985.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Criminal n. 1.459-6/RJ. Rel. Min. Oscar Correa. Brasília, 10 out. 1985. DJ 15-08-86. 1985b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 63.359-7/SP. Rel. Min. Sidney Sanchez. Brasília, 11 abr. 1986. DJ 11-04-86. 1986a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação penal 282-4/SP. Rel. Min. Oscar Correa. Brasília, 20 ago. 1986. DJ 12-09-86. 1986b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso criminal 1.453-7/PA. Rel. Min. Celio Borja. Brasília, 23 ago. 1988. DJ 23-08-1988. 1988.

Sobre os autores

Maria Pia Guerra

Professora Adjunta da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Pesquisadora visitante no Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory (Frankfurt). Pesquisa nas áreas de história do direito, história constitucional e direito público. E-mail: mpguerra@unb.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0856-2780>.

Roberto Dalledone Machado Filho

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisador Visitante no Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg). Mestre em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná com bolsa da CAPES. Professor das Disciplinas de Direito Internacional Público e de Direitos Humanos do Instituto Brasiliense de Direito Público. Assessor de Ministro do Supremo Tribunal Federal. E-mail: roberto.filho@idp.edu.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9443-1490>

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

