

A Segurança Nacional e a Legislação Brasileira

ANTÔNIO DE ARRUDA

Magistrado e Professor da Escola Superior de Guerra

SUMÁRIO: 1 — Introdução. 2 — Um Problema Semântico: Defesa e Segurança. 3 — Estratégia Direta e Indireta. Guerra Fria e Guerra Revolucionária. 4 — Conceito Atual de Segurança. 5 — Fatores Adversos. Antagonismos e Pressões. 6 — A Segurança Nacional na Constituição do Brasil. 7 — A Lei de Segurança Nacional. 8 — A Interpretação do Supremo Tribunal Federal. 9 — Conclusão.

1 — INTRODUÇÃO

Em artigo anterior,¹ focalizamos a Política Nacional como a ciência e a arte de fixar os Objetivos Nacionais e de orientar a sua conquista e preservação. Segundo esse entendimento, a Política envolve uma tomada de decisão, que, no caso, implica na fixação de Objetivos, considerados como a consubstanciação de interesses e aspirações nacionais. Dentre eles, destacam-se os Objetivos Nacionais Permanentes, de relativa estabilidade, que compreendem interesses e aspirações vitais e que compõem as forças de evolução, equilíbrio e sobrevivência da sociedade.

Numa enumeração exemplificativa, teríamos como Objetivos Nacionais Permanentes a integridade territorial, a integração nacional, a soberania, o desenvolvimento, a democracia e a paz social. Alguns desses Objetivos poderão estar conquistados, como a integridade territorial e a soberania; urge apenas preservá-los. Outros dependem de aprimoramento, como a democracia, a integração nacional e o desenvolvimento. Ao passo

1 Rev. do Serv. Público — DASP — vol. 105, nº 2, maio/agosto 1970.

que outros serão resultantes da efetivação dos demais, como a paz social.

Como etapas intermediárias, força é criarem-se Objetivos mais ao alcance da capacidade do Poder Nacional, ou seja, os Objetivos Nacionais Atuais.

Tendo em vista os Objetivos, formulam-se também diretrizes, planos e programas que estimulem o progresso nacional e criem condições para que este se concretize. Daí os dois aspectos da Política Nacional: a segurança e o desenvolvimento.

O nosso tema, agora, será o da segurança nacional.

2 — UM PROBLEMA SEMÂNTICO: DEFESA E SEGURANÇA

A Constituição do Império usava, de preferência, o termo segurança. Assim, o art. 112 § 15, estabelecia como atribuição do Imperador, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, "prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do Estado". Também o art. 177, § 35, previa a suspensão dos direitos individuais, quando o exigisse a segurança do Estado", nos casos de rebelião ou de invasão de inimigos.²

As Constituições republicanas posteriores deram ênfase à palavra defesa, mas na Constituição vigente voltou a predominar o termo segurança.

Como se vê, segurança e defesa são palavras intercorrentes, sujeitas a variações semânticas, não peculiares à nossa língua. Ao contrário, sofremos influência do que aconteceu alhures, em face de acontecimentos históricos ligados ao problema da guerra, que vamos recapitular.

Na Batalha de Valmy, em 20 de setembro de 1792, defrontaram-se os prussianos, chefiados pelo Duque de Brunswick, e os franceses, sob o comando de Carlos Dumouriez. Brunswick, sobrinho de Frederico, o Grande, cuja reputação provinha de ganhar batalhas sem derramamento de sangue, reuniu o seu estado-maior e proferiu a sua decisão: "Não com-

² Também o art. 148 estabelecia o emprego da força armada de mar e terra para "segurança e defesa do Império"; o art. 133, § 5º, dizia que os Ministros de Estado são responsáveis "pelo que obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos"; e o art. 179, que tratava dos direitos civis e políticos dos cidadãos, estatua que estes têm "por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade".

bateremos aqui!" Manobrou o seu exército e habilmente o retirou do campo de batalha, em que só se ouviram alguns canhoneios.

No dia seguinte, Goethe, testemunha desse lance, disse: "Neste lugar e a partir desta data, tem início uma era da história universal, e todos aqui presentes poderão dizer que assistiram ao seu advento."

E o Marechal Foch resumiu o significado dessa batalha, que não houve, com as palavras: "As guerras dos reis chegaram a seu fim; tinha início a guerra dos povos."³

Um decreto, baixado pela Convenção de 23 de agosto de 1793, marcava o começo dos novos tempos:

"A partir deste momento até o instante em que nossos inimigos forem expulsos do território da República, todos os franceses estão permanentemente convocados para o serviço das armas. Os jovens combaterão; os casados forjarão as armas e transportarão os suprimentos; as mulheres farão as barracas e as roupas e servirão nos hospitais; as crianças transformarão pedaços de linho usado em ataduras; os velhos irão para as praças públicas, a fim de estimular a coragem dos combatentes, pregar a unidade da República e o ódio contra os reis. Os edifícios públicos transformar-se-ão em quartéis... Todas as armas de fogo de calibre adequado serão entregues às tropas; o serviço no interior será feito com armas brancas e de caça."⁴

Este decreto assinala o surgimento da chamada guerra total. Naquele instante, como o país estava ocupado por inimigos, todas as forças vivas da nacionalidade foram chamadas a combatê-lo. Era a "nação em armas", o engajamento universal, como se se dissesse: "Todos os franceses são responsáveis pela defesa nacional."

Mas, advirta-se, defesa, aqui, prende-se a um sentido estritamente militar. É um conceito que põe ênfase nas perspectivas de agressão externa, cuja repulsa cabe às Forças Armadas. E é um conceito que se identificou com os tempos em que a guerra convencional dominava inteiramente o campo militar.

³ J. F. C. Fuller, *A Conduta da Guerra*, trad. de Hermann Bergovist, Biblioteca do Exército, 1966, pp. 20-21.

⁴ J. F. C. Fuller, ob. cit. Ver também Arnold Toynbee, *A Study of History*, vol. IV, p. 151.

Com o aparecimento de novas formas de conflitos, houve sutil evolução semântica, com referência à defesa e à segurança. Evolução semelhante ocorreu com a palavra estratégia.⁵

3 — ESTRATÉGIA DIRETA E INDIRETA. GUERRA FRIA E GUERRA REVOLUCIONÁRIA

Analisando as guerras napoleônicas, Clausewitz criou uma doutrina que exaltava a batalha, incentivando o espírito ofensivo, que impregnou a estratégia até a 2ª Grande Guerra. A busca da “batalha decisiva” e o aniquilamento do inimigo seriam os objetivos fundamentais, sem medir sacrifícios, pois o “sangue é o preço da vitória”, e a “guerra não pode ser humanizada”.

Depois de examinar 25 séculos de guerras, Liddell Hart salienta que este ataque direto só conseguiu resultados satisfatórios em 6 batalhas. Para Liddell Hart, a estratégia produtiva é a que emprega meios indiretos, e o bom estrategista é aquele que sabe forçar o desequilíbrio do adversário, de modo que, como no jiu-jitsu, seu próprio esforço seja transformado na alavanca que determinará a sua queda.⁶

As formas indiretas da estratégia, levadas às últimas conseqüências, com o absoluto abandono dos princípios éticos, têm servido aos regimes de força, nos seus desígnios de dominação mundial.

Hitler afirmara: “Existe uma estratégia mais ampla, a que emprega armas intelectuais... Por que iria eu desmoralizar o inimigo com meios militares, se posso fazê-lo melhor e mais barato com outros meios? Nossa estratégia consiste em destruir o inimigo por dentro e conquistá-lo utilizando os recursos de que ele próprio dispõe.”⁷

Esta “corrosão desde o interior”, empregada, com tanto êxito, pelo nazismo na conquista de povos vizinhos, assemelha-se à estratégia soviética, adotada depois, com requintes e larga eficiência.

Como precursor de Hitler, Lenin já sentenciava: “A estratégia mais segura é aquela que procura retardar as operações

⁵ Inicialmente, a estratégia era a “arte dos generais”, circunscrita ao âmbito militar. Depois, com a doutrina de Clausewitz, passou a abranger também os campos político e psicossocial e, mais tarde, o econômico. Hoje, considera-se a estratégia como a arte de aplicar o Poder Nacional, isto é, todos os recursos de uma nação, para a conquista e manutenção dos objetivos fixados pela Política Nacional.

⁶ Liddell Hart, *As Grandes Guerras da História*, pp. 165, 166 e XVII.

⁷ In Liddell Hart, *ob. cit.*, p. 239.

até que a desintegração moral do inimigo torne o seu desencadeamento um golpe ao mesmo tempo possível e fácil.”⁸

Foi Churchill o primeiro a surpreender o método soviético, com a sua famosa advertência: “De Stettin, no Báltico, a Trieste, no Adriático, desceu uma cortina de ferro sobre o Continente... Não acredito que a Rússia Soviética deseje a guerra. O que deseja são os frutos da guerra e a expansão indefinida de seu poderio e de suas doutrinas.”⁹

Era a guerra fria que começava. Por sua vez, Vichinsky foi muito claro e incisivo ao afirmar, nas Nações Unidas, em 1954: “Nós não venceremos o Ocidente por meio de bomba atômica. Nós venceremos o Ocidente com qualquer coisa que o Ocidente não compreende: as nossas cabeças, as nossas idéias, as nossas doutrinas.”¹⁰

A tônica desta nova e sutil modalidade de conflito reside em minar o organismo nacional, levando-o a desagregar-se pela destruição dos seus valores fundamentais e da sua capacidade criadora. Trata-se de uma agressão ideológica, desencadeada tenazmente pelo marxismo-leninismo, a qual desconhece fronteiras e procura invadir não territórios, mas mentes desprotegidas, abalando convicções, atingindo, em profundidade, todo o complexo político, social e econômico da nacionalidade.

Trata-se, enfim, da chamada guerra revolucionária,¹¹ que engloba todos esses processos indiretos de dominação, antes do uso da força.

“O campo de ação da guerra revolucionária” — ensina Theodor Arnold — “é, antes de tudo, a consciência da população, cuja conquista é essencial para o domínio de todos os demais campos de luta, armada ou não. Revestindo-se do caráter de guerra total, a ação revolucionária procura o êxito através dos meios de persuasão psicológica, como dos recursos militares.”¹²

⁸ In Liddell Hart, ob. cit., p. 239.

⁹ In Thomas Wilson Jr., *Guerra Fria e Bom Senso*, trad. de G. Rebuá, Edit. Ipanema, Rio, 1964, p. 24.

¹⁰ In Equipe da ESG, *A Democracia Brasileira*, revista da ADESG *Segurança e Desenvolvimento*, nº 134, 1969, p. 9.

¹¹ Dizemos a “chamada guerra revolucionária” porque não se trata de guerra (que pressupõe a adoção de princípios de Direito Internacional, inclusive o direito de beligerância), nem de revolução (que envolve evolução e aprimoramento). Os marxistas-leninistas impingiram, porém, o uso da expressão, favorável aos seus desígnios, e hoje seria difícil mudá-la.

¹² In Bilac Pinto, *Guerra Revolucionária*, Forense, p. 180.

Com estas premissas é fácil compreender o conceito dado pelo Estado-Maior das Forças Armadas:

“Guerra revolucionária é a guerra interna de concepção marxista-leninista, de possível adoção por movimentos revolucionários diversos, que — apoiados em uma ideologia, estimulados e, até mesmo, auxiliados do exterior — visam à conquista do poder, através do controle progressivo, físico e espiritual da população sobre que é desencadeada, desenvolvendo-se segundo processo determinado, com a ajuda de técnicas particulares e da parcela da população assim subvertida.”¹³

4 — CONCEITO ATUAL DE SEGURANÇA

Contra o perigo permanente de desagregação e destruição, trazido pelas novas modalidades de conflitos, especialmente a guerra revolucionária, as forças militares se tornaram insuficientes, ainda que aguerridas e poderosas. Esta asserção comprova-se com o que se verifica em toda parte, inclusive nas grandes potências. Os Estados Unidos, por exemplo, após amargarem, na área externa, afrontas humilhantes, como no episódio da apreensão do navio “Pueblo” pelos coreanos-do-norte, se mostram incapazes, às vezes, de manter, a contento, a ordem interna. Os distúrbios de várias origens, inclusive os inspirados pelos marxistas-leninistas, alastram-se, às vezes, pelo país de maneira incontrolável.

Viu-se, pois, que não bastava a **defesa**, simplesmente, mas seria necessária alguma coisa mais positiva e eficaz.

Surgiu daí a noção de segurança, entendida como um estado de alerta, de prevenção, de consciência do perigo. E como o perigo não ameaça apenas o indivíduo, mas a nação inteira, forçoso é que esta se ponha em guarda como um todo. Revisando o já citado decreto napoleônico, poder-se-á dizer: “**TODOS SÃO RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA NACIONAL.**”

O Marechal Castello Branco, em sua aula inaugural proferida na Escola Superior de Guerra, em março de 1967, resumiu bem este novo conceito: “A noção de segurança é mais abrangente (que o de defesa). Comprende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psicossociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna.”¹⁴

¹³ In Bilac Pinto, ob. cit., p. 112.

¹⁴ In **Segurança e Desenvolvimento** — Doc. da ESG-C-01-67, p. 2.

Por outro lado, o General Lyra Tavares assim se expressa a esse respeito: "Além da guerra, por assim dizer, ostensiva, é preciso considerar que o organismo do Estado e, conseqüentemente, a sua soberania podem ser solapados e destruídos por ações que chamaríamos de "invisíveis", ou não positivamente caracterizáveis como de agressão, mediante as quais é possível, senão destruí-lo, pelo menos dominá-lo nos seus elementos essenciais." E, procurando distinguir segurança de defesa, acrescenta: "Segurança é um **estado**, ao passo que defesa é um **ato** — ou um conjunto de atos — diretamente ligado a determinado tipo de ameaça caracterizada e medida. A defesa organiza-se para o fim especial de repelir um ataque previsto, ao passo que a segurança, no sentido em que a encaramos, é estabelecida como cobertura integral contra qualquer tipo de ameaça que ela própria — a segurança — torna inoperante e desencoraja."¹⁵

A segurança é, pois, uma situação de garantia de que desfruta uma nação contra as ameaças aos seus valores vitais. Um Estado terá propiciado à comunidade um razoável grau de segurança quando estiver em condições de anular essas ameaças.

Podemos, então, conceituar:

"Segurança nacional é o grau de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona à comunidade para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais."

5 — FATORES ADVERSOS. ANTAGONISMOS E PRESSÕES

No conceito de segurança, expresso anteriormente, se insere um outro — de antagonismos e pressões —, que exige esclarecimento.

Em verdade, um política de segurança (como também a de desenvolvimento) deve prever a existência de óbices que se antepõem à sua execução. A noção de segurança se prende à necessidade de se fazer face a esses óbices.

Chamamos, em geral, fatores adversos aos obstáculos que dificultam a realização da Política Nacional — seja de desen-

¹⁵ Gen. Lyra Tavares, *Segurança Nacional, Problemas Atuais* — José Alvaro Ed., pp. 98 e 101.

volvimento, seja de segurança. A seca do Nordeste, as inundações são fatores adversos. Mas, se há uma atitude intencional, deliberada e contestatória à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais, o fator adverso toma o nome particular de antagonismo. Quanto às pressões, nascem de antagonismos que dispõem de poder.

Teremos, então, em termos mais explícitos:

FATORES ADVERSOS são obstáculos de toda ordem, internos ou externos, assinaláveis em determinada conjuntura, que dificultam os esforços do Estado para a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

ANTAGONISMOS são fatores adversos de modalidade peculiar, por manifestarem atividade deliberada, intencional e contestatória à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

PRESSÕES são poderes emanados de um ou mais antagonismos, ou por estes estimulados, que atuam contrária e contestatoriamente à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

Dentre as pressões, há aquelas de tal forma ponderáveis e importantes que podem até impedir a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais. São as pressões dominantes, cuja superação exige esforço extraordinário do Estado, forçando, às vezes, o recurso à guerra.

6 — A SEGURANÇA NACIONAL NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

A Constituição vigente deu ênfase especial ao problema da segurança no sentido em que a estamos focalizando. O seu texto consigna, em geral, o termo segurança nos lugares em que antigamente se falava em defesa. É o que se pode verificar no art. 4º, I,¹⁶ que inclui, dentre os bens da União, a parte de terras devolutas indispensável à segurança nacional; no art. 92, que determina a obrigatoriedade do serviço militar e outros encargos necessários à segurança nacional etc.

Outros dispositivos tratam também, eventualmente, da segurança, tais como:

- O art. 8º, V, que estabelece a competência da União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais.

¹⁶ Esta e outras citações subseqüentes se referem ao texto constitucional já com a incorporação da Emenda nº 1.

- O art. 8º, VIII, b, que fixa a competência da Polícia Federal para apurar infrações penais contra a segurança nacional.
- O art. 32, que prescreve a cessação da inviolabilidade dos congressistas nos casos de crimes previstos na Lei de Segurança Nacional.
- O art. 55, que dá competência ao Presidente da República para expedir decretos-leis sobre segurança nacional, em casos de urgência ou de interesse público relevante (dispositivo que ainda voltaremos a examinar).
- O art. 129, § 1º, que estende aos civis o foro da Justiça Militar para repressão dos crimes contra a segurança nacional, nos casos expressos em lei.

Mas a inovação maior está na Seção V do Capítulo VII, que põe em destaque a segurança nacional, tirando-a do âmbito das Forças Armadas para colocá-la na faixa do Poder Executivo.

O art. 86 dispõe: "Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei."

Este preceito suscitou grande celeuma, ao surgir no texto constitucional de 1967.¹⁷ Argumentava-se, então, que, se toda pessoa natural é responsável pela segurança, chegar-se-ia ao absurdo de que até as crianças estariam sujeitas aos "encargos militares". E as pessoas jurídicas, como participariam da segurança nacional?

Informa Paulo Sarasate que, outorgada a Constituição, foram, a seguir, apresentadas emendas ao Congresso propondo a supressão do dispositivo. Sustentou-se até na época que se pretendia impor a transformação de cada cidadão num "agente de segurança".¹⁸

Esta perplexidade, que ainda perdura, em parte, nasce do desconhecimento do conceito atual de segurança e de sua colocação apenas no campo militar. Entretanto, quando o texto constitucional proclama a participação de todos na segurança nacional, tem em vista o seu entendimento mais amplo, na

¹⁷ No Estado de Israel, com menos de 3 milhões de habitantes, cercados por 80 milhões de inimigos, seria desnecessário um dispositivo legal determinando que todos são responsáveis pela segurança nacional. O perigo obriga a concentração de todos no esforço comum da segurança e da defesa.

¹⁸ Paulo Sarasate, *A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos*, Freitas Bastos, 1967, p. 85.

conformidade do que acabamos de expor. Além disso, os termos dessa participação serão fixados pela lei ordinária, a qual, evidentemente, deverá atender, sobretudo, às medidas preventivas, eliminando óbices que possam trazer perturbações à comunidade nacional.

Um exemplo esclarecerá a nossa assertiva. O analfabetismo é um fator adverso, que entrava o desenvolvimento e pode causar problemas à segurança, gerando antagonismo, desde que elementos subversivos se sirvam da massa inculta para os seus intentos de provocação de distúrbios sociais. Ora, como as empresas são também responsáveis pela segurança nacional, poderão ser chamadas a cooperar na luta contra a ignorância. Daí o sentido do preceito constitucional que sujeitou as empresas com mais de 100 empregados a manter escola primária. Muitos empresários se sensibilizaram por este problema e acataram, de bom grado, o mandamento constitucional. Outros, porém, não o fizeram, o que levou o legislador a criar taxas de educação, solucionando de outro modo o assunto.

Idêntico raciocínio poderíamos aplicar aos problemas do salário justo, da maior participação do trabalhador na riqueza nacional e a outros que evidenciam o sentido participante da empresa moderna, que já não pode ser vista apenas como fonte de lucros.

Assim, é vasto o campo em que se estende a segurança nacional. Às vezes, ela penetra a área do desenvolvimento, propiciando entre ambos uma interdependência constante e fazendo com que se torne muito sutil a delimitação entre as duas concepções.

CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

Os arts. 87 e seguintes se referem ao Conselho de Segurança Nacional. Este órgão é antigo, de longa tradição nas Forças Armadas, pois foi criado em 1927 (Dec. nº 17.999), sob a denominação de Conselho de Defesa Nacional. Hoje, está estruturado em novos moldes, como órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para a formulação e execução da política de segurança nacional.¹⁹

O art. 89 discrimina a competência do Conselho, sendo a mais importante a do estabelecimento dos Objetivos Nacionais

¹⁹ A Constituição de 1934 já mudara a denominação do órgão para Conselho de Segurança Nacional, fazendo ressurgir o termo (art. 159). A Constituição de 1946 reproduziu a mesma denominação (arts. 179-180). Contudo, predominou em ambas a expressão defesa.

Permanentes e das bases para a Política Nacional. Estuda ainda os assuntos relacionados com a segurança e indica as áreas indispensáveis à segurança, bem como os municípios considerados do interesse desta, cujos prefeitos serão nomeados pelos governadores dos Estados, ouvido o Conselho (art. 15, § 1º, letra b).

Esta estrutura é a predominante na atualidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe o Department of Defense, que é o maior órgão na esfera do Poder Executivo, com a responsabilidade de formular a política militar e manter as Forças Armadas do país. Há também o National Security Council, órgão de estado-maior, criado em 1947, junto ao Gabinete do Presidente da República, que o assessora nas questões internas ou externas que envolvam a segurança nacional. A função principal deste Conselho é avaliar e fixar os objetivos, compromissos e riscos dos Estados Unidos no interesse da segurança nacional e opinar sobre políticas e decisões específicas a serem tomadas pelo Presidente.²⁰

7 — A LEI DE SEGURANÇA NACIONAL

O Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e, como fizera o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, após reproduzir o preceito constitucional de que toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, traz alguns conceitos básicos sobre o assunto.

A segurança nacional, esse decreto-lei a define como a "garantia da consecução dos Objetivos Nacionais contra antagonismos tanto internos como externos" (art. 2º).

O art. 3º dinamiza o conceito de segurança nacional, esclarecendo que compreende medidas destinadas à preservação dos dois aspectos em que se divide — segurança externa e segurança interna — e que nessas medidas se incluem a prevenção e a repressão da guerra psicológica e da guerra revolucionária ou subversiva.

Os parágrafos seguintes definem a segurança interna e as novas modalidades de conflitos mencionados no corpo do artigo.

A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas de qualquer ori-

²⁰ In Jack e Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Western Michigan Univ., 1966, pp. 334 e 335.

gem, forma ou natureza que se manifestem ou produzam efeito no País.

A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos Objetivos Nacionais.

Trata-se, aqui, daquela "corrosão desde o interior", a que nos referimos no item 3, de que se serviu o nazismo, antes, e se serve o marxismo-leninismo, hoje, como um dos ingredientes da guerra revolucionária.

Quanto à guerra revolucionária, preceitua o § 3º que é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.

Este é um conceito resumido do que fora adotado pelo EMFA, que citamos no item 3, *in fine*.

CRÍTICAS À LEI DE SEGURANÇA

As definições contidas na Lei de Segurança estão longe de terem entendimento pacífico.

Examinando os preceitos dessa lei, o Senador Josaphat Marinho os contesta, afirmando que "antagonismo é oposição, luta, ação divergente, prevista nas duas Constituições, ao assegurarem o regime representativo de base popular, . . . a pluralidade dos partidos políticos, o direito de representação, o direito de greve. Se prevalecesse o decreto-lei, na sua concepção imprecisa, a prática desses princípios constitucionais poderia gerar **antagonismos** puníveis, sem crime."²¹

Cita, a seguir, a opinião do Senador Eurico Rezende, para o qual seriam antagonismos a divergência entre oposição e governo no que tange a gastos militares; a divergência entre a Imprensa e o Ministro do Exército quanto à sua orientação; o debate parlamentar entre a ARENA e o MDB sobre a direção federal das políticas militares etc. Tudo isso, segundo o Senador Rezende, seriam "antagonismos internos" que poderiam enquadrar alguém na Lei de Segurança.

Ainda aqui, há flagrante incompreensão. Já vimos que o antagonismo se prende a uma atitude deliberada e contestatô-

²¹ Josaphat Marinho, *Inconstitucionalidade da Lei de Segurança Nacional*, in *Rev. de Informação Legislativa*, nºs 13 e 14, p. 11.

ria aos Objetivos Nacionais e, portanto, não se confunde com a simples oposição democrática. É o que, por outras palavras, declarou o Presidente Médici: "Admite-se a oposição ao Governo, mas não a contestação ao regime."

A única objeção que se poderia fazer à Lei de Segurança seria de ordem geral, a de inserir no texto definições cujo alcance demandaria maiores esclarecimentos. Mas a exegese poderá valer-se das fontes em que a lei foi inspirada, especialmente a doutrina da Escola Superior de Guerra, que outra não é senão a que estamos delineando.²²

8 — A INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Com base no art. 58 da Constituição Federal, o Presidente da República baixou o Decreto-lei nº 322, de 7 de abril de 1967, que regulou o reajustamento de aluguéis e, no art. 5º, tratou da purgação da mora nas locações para fins não residenciais.

Apreciando este último dispositivo, o Supremo Tribunal Federal o julgou inconstitucional, após analisar a faculdade do Presidente da República de expedir decreto-lei em matéria de segurança nacional, cujo conceito aquela alta Corte procurou firmar. Eis o que dispõe a ementa do acórdão então proferido:²³

"Decreto-lei no regime da Constituição de 1967.

1 — A apreciação dos casos de "urgência" ou de "interesse público relevante", a que se refere o art. 58 da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juizes de oportunidade ou do valor do Presidente da República, res-

²² A ESG foi criada justamente para estudar os problemas da segurança nacional, na acepção moderna. A sua finalidade, segundo a lei que a instituiu, de nº 785, de 20 de agosto de 1949, é a de desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e planejamento da segurança nacional. Houve depois certa evolução, e hoje a ESG está voltada também para o desenvolvimento e é, pois, uma escola de Política Nacional.

Para quem se interessar pela organização e evolução da ESG, recomendamos o notável estudo publicado na revista da ADESG, **Segurança e Desenvolvimento**, nº 132, 1969, de autoria do General Augusto Fragoso, intitulado "A Escola Superior de Guerra. Origem. Finalidade. Evolução".

²³ In **Rev. Trimestral de Jur. Sprudência**, vol. 45, agosto de 1968, pp. 559 e seguintes.

salvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso.

2 — Mas o conceito de “segurança nacional” não é indefinido e vago, nem aberto àquele discricionarismo do Presidente ou do Congresso. “Segurança nacional” envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto.

3 — Repugna à Constituição que nesse conceito de “segurança nacional” seja incluído assunto miúdo de Direito Privado, que apenas joga com interesses também miúdos de particulares, como a purgação da mora nas locações contratadas com negociantes como locatários.

4 — O Decreto-lei nº 322, de 7-4-67, afasta-se da Constituição quando, sob color de “segurança nacional”, regula matéria estranha ao conceito desta.”

O relator da decisão, Ministro Aliomar Baleeiro, em seu voto, assevera ainda que o conceito de segurança nacional deve inferir-se do que estabelecem os arts. 89 a 91 da Constituição. “Nesses três dispositivos,” — acrescenta ele — “está dito que as medidas pertinentes ao estudo e organização se referem à mobilização nacional e às operações militares, concessões de terras de fronteiras e lugares estratégicos, transportes e comunicações, pontes e indústrias direta ou indiretamente vinculados à defesa.”

Os demais juízes, com exceção do Ministro Hermes Lima, acompanharam o voto do relator. O Ministro Evandro Lins ponderou que a segurança é o gênero, que envolve duas espécies: segurança externa e segurança interna. “De segurança externa evidentemente não se cuida, porque ela compreende problemas de guerra externa, de defesa do território nacional, o que não está em causa. A segurança interna compreende a defesa das instituições políticas do País, de modo geral, isto é, o sistema de governo, os Poderes da República, a Federação e tudo mais que forma a estrutura do regime sob o qual vivemos.”

Data venia de tão eminentes cultores do Direito, o conteúdo da segurança nacional, como foi inscrito na Constituição, tem maior amplitude. Os arts. 89 a 91, citados no acórdão, não es-

gotam a relação conceitual de segurança. O que ali se estatui é, de um lado, a responsabilidade de todos perante a segurança e, de outro, a composição e competência do Conselho de Segurança Nacional nesta matéria. Não se conceituou nesses dispositivos a segurança nacional, o que, aliás, só foi feito, depois, pela Lei de Segurança, conforme já frisamos.

Em suma, o que decidiram os ilustres Ministros é que não se pode estender o conceito de segurança nacional para incluir-se nele "assunto miúdo" de Direito Privado, como o de locação. Diríamos, no entanto, que ocorre, neste particular, o que se tem chamado publicização do Direito. Normas como as de legislação trabalhista e outras que tais deixaram de ter caráter exclusivamente privado, de livre convenção das partes, para transformarem-se em Direito Misto, de feição ambivalente, em que o Estado impõe restrições outras que não caberiam nas relações simplesmente particulares. São leis a que alguns autores denominam de "ordem pública", frisando as suas características predominantemente imperativas, nas quais não é lícito às partes transigirem.

Tais normas podem cair no âmbito da segurança quando visam promover medidas preventivas contra ameaças às "instituições e valores materiais e morais", de que fala o próprio acórdão que estamos comentando. E isto acontece no caso das locações de prédios, porque o assunto diz respeito ao problema habitacional, que, como os da educação, saúde e outros, está ligado às mais lídimas aspirações do homem e da comunidade. São necessidades relacionadas com o bem comum, a que o Estado deve prover, sob pena de gerarem frustrações e tensões, com ameaças às instituições e àqueles valores. A crise habitacional, entre nós, com **deficit** de milhões de residências, se arrasta há decênios e já acarretou agitações sociais graves, inclusive com invasões de propriedades.

Dentro desse critério, o assunto tem repercussão na área da segurança, a qual, **data venia**, não pode ter o confinamento em que a colocaram os eminentes Ministros — de defesa das instituições e valores, no sentido estritamente militar.

9 — CONCLUSÃO

Os conceitos aqui emitidos são, na sua maioria, correntes na Escola Superior de Guerra, e para sua elaboração cooperamos como membro que somos, há cerca de oito anos, do corpo

permanente daquela instituição. Como tais conceitos já foram incorporados à nossa legislação e se transformaram em normas de larga repercussão na vida nacional, pareceu-nos útil divulgar aquilo a que poderíamos chamar os antecedentes históricos que devem ser levados em conta na exegese da lei. Esperamos que o nosso trabalho concorra para a elucidação desses textos, evitando as controvérsias que a sua interpretação tem ensejado.

Este estudo é o resultado de uma investigação que se pode considerar o conceito de segurança nacional para incluir-se nos "estudos gerais" de Direito Privado como o de "Derecho Diferencial", no entanto, que ocorre neste particular, o que se tem chamado publicação o Direito. Normas como as de legislação "especial" e outras que são características de caráter exclusivamente "privado", de fins convenientes das partes, para transformarem-se em Direito Público, de fins amplos, em que a "Estado" impõe restrições outras que não caberiam nas relações simplesmente particulares. São leis e que alguns autores denominam de "orden pública". Quando as leis caracterizam-se simplesmente "privadas", as quais não é il-

Tais normas podem cair no âmbito de segurança quando visam proteger medidas preventivas contra ameaças de "inteligência" e valores materiais e morais, de que faz o próprio acórdão que estamos comentando. E isto acontece no caso das locações de prédios, porque o Estado se reserva o direito de manifestar, que, como os Estados, estão a outros estágios de desenvolvimento, com o bem comum e que o Estado deve promover e proteger tais valores. A crise fomenta com ameaças de inteligência e valores de residência hipotecária, em que, com efeito, de milhares de residências se trata de decisões e se encontram situações sociais graves inclusive com invasões de propriedades.

Dentro desse âmbito, o assunto tem desenvolvido na lei de segurança a qual, de fato, não pode ter o comentário em que a colocamos. Os elementos técnicos — de fato das instituições e valores no sentido estritamente técnico.

CONCLUSÃO

Como resultado de um estudo de natureza técnica, o presente trabalho tem o propósito de contribuir para a elucidação dos textos legais que tratam de segurança nacional, em especial os que se referem ao Direito Privado, e para sua aplicação oportuna, como elemento de apoio na interpretação das normas de segurança nacional.