

# O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GUARDIÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL COM BASE NOS ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS DE 8 DE JANEIRO DE 2023

*THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AS GUARDIAN OF  
THE DEMOCRATIC RULE OF LAW: A NEO-INSTITUTIONAL  
ANALYSIS BASED ON THE ANTI-DEMOCRATIC ACTS OF  
JANUARY 8, 2023*

## **Camilla Montanha**

Doutoranda e mestra pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Advogada. Membro colaborador da Clínica de Direitos Humanos e Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH) da UFPE  
E-mail: camillamontanha@ufpe.br

## **Tarciana Alves Oliveira**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Estagiária do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Extensionista da Clínica de Direitos Humanos e Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH) da UFPE.  
E-mail: tarciana.alvesoliveira@ufpe.br

Recebido em: 14/8/2024 | Aprovado em: 19/8/2024

**Resumo:** Este trabalho tem por objeto a atuação do Ministério Público brasileiro com organização essencial não só ao funcionamento da Justiça, mas à proteção do Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Especificamente, analisa-se o contexto da ascensão da onda de autoritarismo no mundo, como esse movimento chegou ao Brasil e seus influxos nos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023. Utiliza-se como marco teórico o paradigma neoinstitucional para entender, por meio das instituições, como regras formais e informais influem no desenho

estatal, e a atuação do Ministério Público como organização capaz de conter as ondas antidemocráticas no século XXI. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica do estado da arte da matéria, análise documental e jurisprudencial. Conclui-se que a atuação do Ministério Público Federal, enquanto organização estatal, foi essencial para minar a eficácia das instituições informais, que foram a *fake news* no período dos atos antidemocráticos no país, e, neste sentido, fortalecer a instituição formal do Estado Democrático de Direito no Brasil.

**Palavras-chave:** Democracia. Ministério Público. Neoinstitucionalismo.

**Abstract:** *This paper focuses on the performance of the Brazilian Public Prosecutor's Office as an organization essential not only to the functioning of justice, but also to the protection of the Democratic Rule of Law established in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. Specifically, it analyzes the context of the rise of the wave of authoritarianism in the world, how this movement reached Brazil and its influences on the antidemocratic acts of January 8, 2023. The neoinstitutional paradigm is used as a theoretical framework to understand through institutions, such as formal and informal rules that influence the state design, and the performance of the Public Prosecutor's Office as an organization capable of containing the antidemocratic waves in the 21st century. This is a qualitative research, as a bibliographic review of the state of the art of the subject, documentary and jurisprudential analysis. It is concluded that the actions of the Federal Public Ministry, as a state organization, were essential to undermine the effectiveness of informal institutions, which were fake news during the period of anti-democratic acts in the country, and in this sense to strengthen the formal institution of the Democratic State of Law in Brazil.*

**Keywords:** Democracy. Public prosecutor. Neo-institutionalismo.

**Sumário:** 1. A Teoria do Neoinstitucionalismo. 2. O caso das Leis de Segurança Nacional. 3. Ministério Público na inauguração do Estado Democrático de Direito. 4. Uma análise dos atos antidemocráticos do 8 de janeiro de 2023. 5. Instituições informais presentes nos atos antidemocráticos dos 8 de janeiro.

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história, diversos autores desenvolveram teorias distintas sobre a definição de Democracia. A teoria clássica desenvolvida por Platão e retomada por Aristóteles identifica o conceito como governo da maioria. Destaca-se, de imediato, que retrospectivas que tomam como base um extenso lapso temporal incorrem, em diversos momentos, em anacronismo, uma vez que o sistema democrático das sociedades pós-industriais possui características particulares, que o distingue do que se conhece como democracia na antiguidade.

Durante as grandes guerras que marcaram a humanidade, destaca-se a rivalidade teórica entre Hans Kelsen e Carl Schmitt. Para Kelsen, democracia era caracterizada pela participação dos destinatários das normas no processo de elaboração destas. Já Schmitt identificou a democracia por meio de uma identidade entre um presidente forte e os governados. No pós-Segunda-Guerra, Norberto Bobbio desenvolveu a ideia de uma democracia material, para além de uma democracia formal.<sup>1</sup>

Para não adotar uma postura anacrônica sobre a definição de democracia, adota-se, inicialmente, a vertente que se afasta de uma teoria democrática minimalista, afinal um Estado não pode ser caracterizado unicamente como democrático pelo critério eleitoral, afinal a democracia pode ser atacada por meio de mecanismos formais, em um constitucionalismo abusivo. Adota-se um conceito de democracia amplo<sup>2</sup>, caracterizado por respeito aos direitos políticos das minorias, mecanismos de *accountability*, além de mecanismos de controle contra potenciais abusos do poder estatal.

Uma vez compreendida a definição de democracia, é necessário entender algumas conceituações sobre crises democráticas e autoritarismo.

Samuel Huntington<sup>3</sup> é responsável por desenvolver a teoria paradigmática da democratização em ondas. Para o autor, é possível identificar tendências mundiais em que, num determinado período, os países se tornam democráticos. Paralelamente, há períodos em que um conjunto de países transita para uma ditadura. A primeira onda de democratização ocorreu após a 1ª Guerra, de 1828 a 1926. Em seguida, houve uma onda reversa (desdemocratização) no período de 1922 a 1942. A segunda onda de democratização ocorreu de 1943 a 1962, iniciada após a 2ª Guerra Mundial, de modo que a desdemocratização ocorreu em seguida, entre 1958 e 1975, abrangendo o período da Guerra Fria e parte do regime

1 Luigi Ferrajoli desenvolve esse contexto de como a democracia foi percebida ao longo da humanidade, identificando falácias nas concepções apenas formais da democracia. FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. 1ª ed. em e-book baseada na 1ª ed. impressa.

2 Flavianne Nóbrega adota um conceito amplo de democracia para desenvolver um estudo sobre o Estado de Direito como um instrumento responsável por garantir essa democracia. Tomando como base os critérios desenvolvidos por Mainwaring, é apresentada uma classificação tricotômica de regimes políticos: Democracia, autoritarismo e semidemocracia. BITENCOURT, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega. **Teoria política e do estado** [recurso eletrônico]: livro texto. Recife: Ed. UFPE, 2018. (Coleção Livro Texto 2018)

3 HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

militar brasileiro. Já a terceira onda de democratização iniciou-se no ano de 1974, com a Revolução dos Cravos em Portugal, momento em que diversos países adotaram a democracia como regime de governo, sobretudo os países latino-americanos e africanos.

Alan Camargo<sup>4</sup> realiza um estudo sobre as entidades regionais que promoveram a terceira onda de democracias, pretendendo que as democratizações em curso se convertessem aos parâmetros da Democracia Liberal. Contudo, como bem apontado pelo autor, a Democracia Liberal é resultado da influência norte-americana desde o pós-Guerra Fria, mas que não corresponde, obrigatoriamente, à realidade da América Latina, uma vez que essa região, desde as transições dos anos 1980 e 1990, teve governos abalados por crises. Nesse contexto, Guillermo O'Donnell afirma que as teorias democráticas modernas não levam em consideração os processos de colonização e seus desdobramentos nos países latino-americanos, de modo que os governos da terceira onda apresentam concomitantemente instituições formais e informais, que particularizam a América Latina como modelo de Democracia Delegativa, e não propriamente Liberal.

Na segunda metade deste século, com o fim das ditaduras latino-americanas na década de 1980 e a criação de organizações democráticas em países africanos recém-independentes, acreditou-se que regimes autoritários eram entulhos do passado, afinal as recentes Constituições previam formalmente um regime democrático. Contudo, a ascensão de candidatos autoritários em democracias consideradas consolidadas, como a norte-americana, provocou um debate sobre um declínio democrático ao redor do mundo, passando também pelo Brasil.

Utiliza-se como marco teórico da presente análise a teoria interdisciplinar do neoinstitucionalismo, criada na década de 1980 como uma reação ao behaviorismo e com interfaces na ciência política, economia e história<sup>5</sup>. O ponto de partida é a análise de instituições, que podem ser formais ou informais e atuam como “regras do jogo”. Essas instituições guiam as interações sociais restringindo o comportamento das pessoas. O novo institucionalismo inova ao considerar, além das regras

---

4 CAMARGO, Alan Gabriel. **Democratizando a América Latina?:** a promoção de democracia por meio do Regime Democrático Interamericano (RDI). 2013. 173 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Brasília: UnB, 2013.

5 Ibidem.

formais – desenvolvidas pelos canais oficiais do Estado –, também as regras informais. O desenvolvimento de desenho institucional adequado vem da compreensão das diferentes formas de interação – convergência e divergência – entre esses institutos. É necessário, de imediato, fazer uma breve distinção entre organizações e instituições. Flavianna Bittencourt partindo dos conceitos desenvolvidos por Douglas North<sup>6</sup>, que leciona que as instituições não se confundem com organizações. Instituições podem ser compreendidas como as “regras do jogo”. Já as organizações são os “jogadores”, ou seja, indivíduos reunidos com um propósito em comum.

Em análises recentes, o neoinstitucionalismo foi expandido em outros ramos, incluindo o direito, e operacionalizado como instrumento de análise da realidade e atuação dos atores políticos. Para a presente abordagem neoinstitucional, buscam-se as abordagens trabalhadas por Levitsky e Ziblatt<sup>7</sup>, que, em análise contemporânea da democracia norte-americana, tomou como base as instituições informais, que também cooperam na formação do real desenho institucional. Os autores destacam que o bom funcionamento de uma democracia deve levar em consideração duas regras informais fundamentais: tolerância mútua e reserva institucional. Com a ascensão de governos que lançam ataques contundentes contra adversários políticos, violando a tolerância mútua, aliado ao constante questionamento da legitimidade dos juízes, a democracia nesse país entrou em crise. Tal fenômeno ocorreu de forma semelhante em países como Venezuela, Tailândia, Turquia, Hungria e Polônia, além do Brasil, que foi vítima desse retrocesso. Esse contexto recente de ataques antidemocráticos reacendeu o debate sobre os mecanismos que podem ser utilizados para salvaguardar a democracia.

No Brasil, os ataques à democracia ganharam relevância nos últimos cinco anos, destacando-se os ataques diretos à sede dos três poderes que ocorreram no dia 8 de janeiro de 2023. Tal dilema provocou a atuação do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos estaduais de diversas maneiras: a Procuradoria-Geral da República desenvolveu o Grupo Estratégico de Combate aos Atos Antidemocráticos, responsável

6 BITENCOURT, Flavianna Fernanda Bitencourt Nóbrega. **Teoria política e do estado [recurso eletrônico]**: livro texto. Recife: Ed. UFPE, 2018. (Coleção Livro Texto 2018)

7 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

por coordenar as ações e as investigações ministeriais na apuração dos supracitados atos antidemocráticos<sup>8</sup>, e o Ministério Público de Minas Gerais lançou o Observatório de Direitos da Democracia<sup>9</sup>, entre outras ações que serão abordadas adiante.

Nesse contexto atual de crises democráticas após a Constituição de 1988, é fundamental compreender como o Ministério Público pode funcionar como um guardião do Estado Democrático. Para isso, faz-se uma breve análise da autonomia da instituição, tomando como base o referencial teórico do neoinstitucionalismo.

## 1. A TEORIA DO NEOINSTITUCIONALISMO

Como falado anteriormente, o foco do neoinstitucionalismo são as instituições entendidas como “regras do jogo”, incluindo regras formais, que são emanadas por canais oficiais estatais, como as leis e as regras informais, que são criadas fora dos canais oficiais do Estado, como os costumes. Essas instituições informais não se confundem com instituições fracas, pois uma instituição ou uma regra pode ser forte ou fraca, a depender se ela alcança o seu escopo. Nesse sentido, instituições formais, como leis, podem não ser efetivas, e isso não necessariamente implica a presença de uma instituição informal forte, mas, em determinados casos, pode ocorrer que regras informais fortes suplantam regras formais fracas.

É importante ter em conta que o paradigma teórico do neoinstitucionalismo ganhou destaque nos anos 80 com o prêmio Nobel atribuído a Ronald Coase e ao economista Douglass North. Essa distinção é importante, pois, desde a década de 1990, o neoinstitucionalismo se desdobrou em diversas vertentes, segundo apontam Hall e Taylor, como as vertentes do neoinstitucionalismo sociológico, histórico e da escolha racional<sup>10</sup>. Para este artigo, adotam-se pressupostos gerais do

8 PÚBLICO, M. **GCAA divulga balanço das atividades do Grupo Estratégico de Combate aos Atos Antidemocráticos**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2023/gcaa-divulga-balanco-das-atividades-do-grupo-estrategico-de-combate-aos-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

9 MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **MPMG lança Observatório de Direitos da Democracia** | Portal. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/eventos-programas-e-acoas/lancamento-do-observatorio-de-direitos-da-democracia-do-mpmg.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

10 HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 193–223, 2003.

neoinstitucionalismo para operacionalizar em uma situação concreta em relação ao Estado Democrático de Direito positivado no país.

Gretchen Helmke e Steven Levitsky<sup>11</sup>, citando Guillermo O' Donnell, tomando como base o contexto latino americano, desenvolvem o conceito de que muitas regras formais da democracia representativa são fracas, de forma que instituições informais como o clientelismo ganham escopo. Instituições informais também não se confundem com comportamentos informais regulares, pois as "regras do jogo" estão associadas com expectativas compartilhadas sobre o comportamento dos outros, de modo que sua violação resulta em uma sanção externa. Instituições informais também não são organizações informais. Por fim, instituições informais também não se confundem com cultura, afinal, esta aproxima-se mais de um compartilhamento de valores.

Flavianne Bitencourt<sup>12</sup> conceitua que o desenho real da instituição é resultado da interação entre as instituições formais e as informais, ora divergindo entre si, ora convergindo, desenvolvendo quatro resultados: instituições complementares, instituições por acomodação, instituições por substituição e instituições por competição. Nas instituições complementares, há uma instituição formal eficaz e uma instituição informal atuando de modo convergente, provocando uma cooperação. Nas instituições por acomodação, instituições formais fortes e instituições informais atuam de modo divergente. Nas instituições por substituição, uma instituição formal ineficaz atua convergindo com instituições informais eficazes. Na instituição por competição, instituições formais fracas atuam de modo divergente com instituições informais. Esse grau de "fraco" ou "forte" é compreendido pela capacidade da instituição em aplicar seus objetivos.

Na América Latina, a experiência institucional apresenta peculiaridades que são, na realidade, resultado de um projeto político, existindo um distanciamento entre as regras formalmente postas e seu funcionamento na prática. Flavianne Bitencourt e Aída Teixeira<sup>13</sup> elaboram uma revisão da obra

11 HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Comparative Politics: A research Agenda.** Perspectives on Politics, Vol. 2, N.4 (Dec.,2004), pp.725-740.

12 BITENCOURT, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega. **Teoria política e do estado [recurso eletrônico]:** livro texto. Recife: Ed. UFPE, 2018. (Coleção Livro Texto 2018).

13 NÓBREGA, Flavianne; TEIXEIRA, Aída. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e a fragilidade institucional nas instituições latino-americanas. **Revista Estudos Internacionais**, V.9, n.1, p. 95-109, jan./abr.2023.

“*Understanding institutional weakness: power and design in Latin America Institutions*” evidenciando que um estudo das instituições é fundamental para compreender as desigualdades socioeconômicas, além da legislação apenas formalmente colocada na região.

A importância de usar a força institucional para medir política comparada consiste que a força ou a fragilidade institucional irá influenciar nas relações entre o poder executivo e o judiciário (na autonomia entre os poderes), o grau de enforcement e compliance das regras. A variação na força institucional molda também os resultados das políticas, impactando na economia, na dinâmica do desenho eleitoral de um país, e na reinterpretação ou redistribuição de regras formalmente ou informalmente instituídas<sup>14</sup>.

A fragilidade institucional pode ser desenvolvida em três tipos distintos: insignificância, *noncompliance* e instabilidade institucional. Na insignificância, as instituições não produzem um resultado prático eficiente, provocando uma situação de acomodação entre a regra formal e a regra informal. O *noncompliance* é definido pela aplicação seletiva do *enforcement*. Já a instabilidade é caracterizada pela mudança reiterada de regras conforme os desejos dos atores políticos.

Bruno Lamenha e Flávia Lima<sup>15</sup> utilizam da análise institucional para desenvolver um estudo sobre a competição institucional entre Ministério Público e Defensoria Pública em torno da tutela coletiva. Os autores conceituam que, após a Constituição de 1998, o Ministério Público passou por uma reconfiguração, acumulando capital político, de modo que essa mudança foi prevista pelo constituinte, não ocorrendo de modo contrário à Constituição. Por essa razão, durante a década de 90, a instituição era caracterizada por um “voluntarismo político.”

Nessa esteira, o voluntarismo político com aspecto central da cultura institucional do MP brasileiro estaria baseado em três características: i) uma leitura bastante crítica da sociedade, que seria incapaz de se mobilizar em torno dos direitos que lhe são assegurados pela legislação; ii) uma leitura bastante crítica do Estado e da classe política, que seriam incapazes de implementar os direitos assegurados

---

14 Ibidem. p. 97

15 LAMENHA, Bruno; LIMA, Flávia. Quem defenderá a sociedade? trajetórias e competição institucional em torno da tutela coletiva entre Ministério Público e Defensoria no pós-1988. **Joaçaba**, v. 22, n. 1, p. 73-104, jan./jun. 2021.

pela legislação à sociedade; iii) a conclusão de que, diante de uma sociedade e um Estado divorciados e incapazes de funcionar adequadamente, caberia ao MP ocupar esse espaço e promover a tutela dos direitos dessa sociedade fragilizada.<sup>16</sup>

Durante essa década, pesquisas empíricas realizadas com promotores e procuradores demonstram uma autoimagem do Ministério Público como guardiões da tutela coletiva. Já em meados dos anos 2000, ocorreu uma mudança institucional com o Ministério Público em uma rede de *accountability* horizontal, com base em uma agenda de combate à corrupção. Essa agenda também é percebida por meio de mudanças na estrutura organizacional interna, como a criação do Núcleo de Combate à corrupção no âmbito do Ministério Público Federal (MPF).

## 2. O CASO DAS LEIS DE SEGURANÇA NACIONAL

Primeiramente, cabe tecer algumas considerações sobre a temática na análise neoinstitucional em relação às instituições formais que permeiam a presente discussão. Não só o corpo da legislação pátria brasileira, mas em seguida de outras fontes formais do direito como a jurisprudência, para em seguida formular a análise das instituições informais existentes no presente caso e como elas minam a efetivação do regime democrático, bem como a atuação do Ministério Público como organização essencial na defesa e manutenção do Estado Democrático de Direito.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu que nosso país é um Estado Democrático de Direito, apesar de já terem transcorrido mais de três décadas da promulgação do nosso Texto Maior, até o ano de 2021, vigia uma lei construída em tempos de exceção: a Lei 7.170/83, popularmente conhecida como “Lei de Segurança Nacional” (LSN). Em 2021, a Lei 14.197/21 modificou o Código Penal, inserindo o título dos crimes contra o Estado Democrático de Direito e revogando a LSN. O novo título introduziu o capítulo I, que trata dos crimes contra a Soberania Nacional. O Capítulo II trata dos crimes contra as Instituições Democráticas. Por sua vez, o Capítulo III dispõe acerca dos crimes contra o Funcionamento

---

16 Ibidem. P. 89

das Instituições Democráticas no Processo Eleitoral, e o Capítulo IV trata dos crimes contra o Funcionamento dos Serviços Essenciais.

É necessário tecer um breve debate sobre as Leis de Segurança Nacional, uma vez que a compreensão desses institutos permite entender o funcionamento da proteção histórica do Estado de Direito, que muitas vezes se distanciou de uma dimensão democrática, além de perceber a atuação ministerial no processo de redemocratização.

A segurança do Estado está presente em várias normativas internacionais: as Convenções sobre Direitos e Deveres dos Estados conceituam que é um direito do Estado a defesa de sua integridade e independência. A Carta da ONU garante ao Estado a possibilidade de se autodefender em caso de ataque armado. Essa possibilidade de garantir a segurança nacional é de suma importância para defesa dos elementos formadores do Estado, tais como território e soberania. Todavia, no Brasil, essa doutrina foi deturpada e, na maioria das vezes, utilizada como mecanismo legitimador de governos autoritários.

Fabiana Santos<sup>17</sup> é responsável por fazer uma análise da Lei de Segurança em um contexto de direitos humanos Internacional. A autora evidencia que a Lei de Segurança Nacional já estava presente na década de 30 no governo de Getúlio Vargas. A Lei 38 de 1935<sup>18</sup>, que definia os crimes contra a ordem política e social, foi o primeiro diploma normativo a dispor sobre Segurança Nacional. Essa Lei foi utilizada como fundamento legal para restringir direitos e garantias individuais previstos na Constituição de 1934, por exemplo, o dispositivo que permitia a dispensa de trabalhadores que estivessem filiados a centros, juntas ou partidos políticos proibidos. Já Rogério Sanches Cunha e Ricardo Silves<sup>19</sup> apontam que, na realidade, a genealogia normativa iniciou-se com o Decreto 4.269/1921, responsável por regular a repressão ao anarquismo.

A Lei 38 de 1935 foi utilizada como base legal para determinar o fechamento do partido político da Aliança Nacional Libertadora (ANL),

17 SANTOS, Fabiana Figueiredo Felício dos. **Lei de Segurança Nacional: uma leitura à luz da Constituição da República de 1988 e do Direito Internacional de Direitos Humanos**. Orientador: Emilio Peluso Neder Meyer. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

18 BRASIL. **Lei nº 38, de 4 de abril de 1935**, define crimes contra a ordem política e a ordem social.

19 CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito - Lei 14.197/2021 comentada por artigos**. 2ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

partido de oposição do então governo vigente. Diante dessa repressão, muitos que participavam da ANL criaram um movimento insurrecional, desenvolvendo a “Intentona Comunista”. Tal movimento revolucionário foi fortemente reprimido e desencadeou a criação de um Tribunal de exceção para o julgamento dos revoltosos. A Lei 244, de 11 de setembro de 1936<sup>20</sup>, criou o Tribunal de Segurança Nacional (TSN).

Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial e o surgimento do maniqueísmo da Guerra Fria, o TSN foi extinto, e Getúlio Vargas, cedendo a pressões internas e externas, convocou novas eleições. Nesse ínterim, foi desenvolvida a Lei 1.802, de 1953<sup>21</sup>, ainda sem trazer expressamente o conceito de “segurança nacional” e com a permanência da perseguição de representantes do comunismo. Essa lei não trazia expressamente o conceito de “segurança nacional”, cabendo ao hermenêuta da época a conceituação do termo, momento em que se consolidou a Doutrina de Segurança Nacional.

A doutrina, conquanto trabalhe com o conceito de segurança nacional relacionado à defesa do Estado de ataques estrangeiros, pressupõe essencialmente a ideia de uma guerra constante, uma necessidade de defesa da segurança interna e externa, um estado de guerra que somente poderá ser enfrentado por meio da segurança nacional. A ameaça constante e sem opositor definido é a sustentação da doutrina de segurança nacional. Apenas o opositor é indefinido, podendo ser todos ou qualquer um, vez que a ameaça seria o comunismo.<sup>22</sup>

O golpe militar ocorrido em 1964 inaugurou um período de autoritarismo na história brasileira. Nos anos iniciais desse período, ocorreu a promulgação do Decreto-Lei 314, de 1967, sendo o primeiro diploma normativo a prever expressamente o conceito de segurança nacional. O Decreto-Lei 314/1967 estabeleceu a competência da Justiça Militar para

20 BRASIL. **Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936**. Institui como órgão da Justiça Militar, o Tribunal de Segurança Nacional, que funcionará no Distrito Federal sempre que for decretado o estado de guerra e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-244-11-setembro-1936-503407-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 8 ago. 2024.

21 BRASIL. **Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953**. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l1802.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1802.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2024.

22 SANTOS, Fabiana Figueiredo Felício dos. **Lei de Segurança Nacional: uma leitura à luz da Constituição da República de 1988 e do Direito Internacional de Direitos Humanos**. Orientador: Emilio Peluso Neder Meyer. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Pg. 52

os crimes nela previstos. Marcelo Anjos<sup>23</sup> leciona que a instituição militar no Brasil é também uma instituição política, chamada a atuar em diversos momentos do país.

Ainda nesse contexto de supressão de direitos individuais, durante o governo de Emílio Garrastazu Médici, já sob a vigência do Ato Institucional 05, surgiu o Decreto-Lei 898, de 1969, mantendo uma definição expressa de segurança nacional e sendo a Lei de Segurança Nacional mais rigorosa até então, uma vez que havia inclusive a previsão de pena de morte por fuzilamento para quem contrariasse os “deveres nacionais”.

A Lei 6.620/1978<sup>24</sup>, também responsável por promover a segurança nacional, surgiu no contexto da abertura “lenta, gradual e segura” e, conseqüentemente, no fim dos “anos de chumbo” do governo militar. Nesse contexto de retorno aos direitos e garantias fundamentais, essa lei suprimiu as penas de morte e a prisão perpétua. Pouco tempo depois, foi promulgada a Lei 6.683/1979, popularmente conhecida como “Lei de Anistia”, fazendo com que atitudes que em poderiam ser enquadradas como previstas na Lei 6.620/1978 não chegassem a ser processadas.

A Lei nº 6.620/1978, de caráter repressor contra atos de oposição ao regime, teve aplicação temporal mais restrita, visto que já em 1979 foi publicada a Lei de Anistia (Lei nº 6.683/1979). Portanto, alguns agentes acusados de terem cometido os crimes tipificados nos dispositivos da Lei de Segurança Nacional de 1978 não foram efetivamente punidos pelos órgãos de repressão, devido à disposição legal que lhes concedeu anistia<sup>25</sup>.

O último diploma normativo a dispor sobre a Segurança Nacional foi a Lei 7.170/83. Essa Lei foi editada em um período anterior à promulgação da Constituição de 1988, responsável por superar a ditadura civil-militar e inaugurar o Estado Democrático de Direito. Sendo assim, a verificação de compatibilidade de suas normas com a Carta Magna não ocorre por meio

23 ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. **A justiça militar e a democracia no Brasil** : O empoderamento da magistratura civil da justiça militar estadual. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

24 BRASIL. **Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978**. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6620.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2024.

25 SANTOS, Fabiana Figueiredo Felício dos. **Lei de Segurança Nacional: uma leitura à luz da Constituição da República de 1988 e do Direito Internacional de Direitos Humanos**. Orientador: Emilio Peluso Neder Meyer. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. P. 81

de controle de constitucionalidade, e, sim, por meio de recepção ou não recepção.

É necessário tecer um breve debate sobre a recepção ou não da Lei 7.170/83. A principal razão é que, ainda que fizesse mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda não havia uma normativa responsável por tipificar as condutas que atacassem o Estado Democrático de Direito, de modo que eram utilizadas as previsões da última Lei de Segurança Nacional. Fabiana Santos, em contato com o Ministério Público Federal, por meio da Sala de Atendimento ao Cidadão, levantou dados de diversas ocorrências de comunicações de possíveis delitos cometidos após 1999 em que a LSN aparecia como pano de fundo. A compreensão desses institutos é necessária para entender, por exemplo, o debate sobre os dispositivos da Lei de Segurança Nacional sem correspondência na Lei 14.197/2021 e a consequência: *abolitio criminis* ou continuidade normativo-típica.

Fabiana Santos levando em consideração o tratamento dado aos direitos humanos pelo Direito Internacional, defendia a não recepção da Lei 7.170/83, argumentando que tal lei padece de legitimidade. Isso porque o direito interno deve levar em consideração o julgamento das Cortes Internacionais, afinal a implementação e a concretização de uma democracia são resultado de medidas adequadas de justiça de transição. No mesmo sentido, a Comissão Nacional da Verdade, após o fim de seus trabalhos, publicou relatório recomendando a revogação da LSN.

Nessa temática de ranços autoritários em períodos democráticos, é importante fazer referência ao termo de justiça de transição criado por Ruti Teitel<sup>26</sup>, definido por transformações jurídicas ocorridas após períodos de fluxos radicais.

Justiça de transição diz respeito às medidas tomadas por dado Estado para superação de um Estado de exceção e a implementação de um Estado Democrático e de Direito, sendo assim, referidas medidas são imprescindíveis à alteração do status quo ante. Medidas como a punição de agentes perpetradores de violações aos direitos humanos, a reparação à vítimas e a transformação de instituições, antes utilizadas como instrumentos do autoritarismo, em cenários

26 TEITEL, Ruti. **Transitional Justice**. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.

de implementação da participação popular ou, a depender da gravidade de suas funções no governo autoritário, ser extintas diante da incompatibilidade com o Estado inaugurado, mostram-se indispensáveis à implementação da democracia em um Estado redemocratizado.<sup>27</sup>

Assim, é importante ter em conta que a análise de justiça de transição repercute que, mesmo após a instituição de um Estado Democrático de Direito, é possível que traços autoritários ou totalitários de regimes antidemocráticos anteriores ainda permeiem as instituições formais e informais da sociedade.

Rogério Sanches Cunha e Ricardo Silveiras apresentam uma solução interessante para o dilema da Lei de Segurança Nacional e seus influxos autoritários no atual regime democrático brasileiro. Segundo seus ensinamentos, alguns dispositivos da última LSN, de fato, foram revogados tacitamente pela entrada em vigor da atual Carta Magna. Contudo, alguns permaneceram em vigência. O primeiro argumento utilizado para defender a recepção da Lei nº 7.170/83 seria o afastamento dessa normativa da lógica securitária presente nas leis de segurança nacional anteriores.

Já a Lei n. 7.170/1983 não citava a locução segurança nacional em nenhum dos seus dispositivos, pois a expressão aparecia unicamente em seu epígrafe. Por isso, com Fragoso, entendemos que, de fato, tal lei procurou abandonar a doutrina de Segurança Nacional. Esta continuava a ser tutelada como um dos bens jurídicos tutelados - ao lado da ordem política e social -, mas o conteúdo desse conceito mudou, fugindo da sistemática da doutrina trazida pela Escola Superior de Guerra.<sup>28</sup>

O segundo argumento utilizado pelo jurista é que os bens jurídicos tutelados na Lei 7.170/1983, integridade territorial e soberania nacional, encontram fundamento na Carta da República.

Diante do exposto, em que pese a divergência doutrinária sobre a recepção ou não do supracitado diploma normativo, a maioria dos doutrinadores e, até mesmo, parte dos Tribunais Superiores defendiam a necessidade de revogação da Lei 7.170/1983 e a proteção do Estado

27 SANTOS, Fabiana Figueiredo Felício dos. **Lei de Segurança Nacional: uma leitura à luz da Constituição da República de 1988 e do Direito Internacional de Direitos Humanos**. Orientador: Emilio Peluso Neder Meyer. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. P. 110

28 CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito – Lei 14.197/2021 comentada por artigos**. 2ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 22

Democrático de Direito em um diploma normativo adequado. Por esse motivo, a Lei 14.197/2021, responsável por modificar o Código Penal, inserindo o título dos crimes contra o Estado Democrático de Direito e revogando a LSN, foi, de modo geral, comemorada.

### **3. MINISTÉRIO PÚBLICO NA INAUGURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O Ministério Público recebeu um tratamento inédito de autonomia na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Anteriormente, a Constituição Federal de 1891 tratava do instituto com o Poder Judiciário. Atualmente, este órgão é responsável por defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, vide art. 127, CRFB/1988, possuindo como princípios norteadores a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, além de também deter o monopólio da persecução da ação penal pública e possuir uma ampla margem na defesa de interesses difusos e coletivos.

Levando em consideração a diferenciação para o neoinstitucionalismo entre organizações – atores do jogo – e instituições – regras do jogo –, o Ministério Público é compreendido como uma organização. Os atores dessa organização podem produzir e são influenciados pelas instituições formais e informais. Nesse sentido, para a presente análise, o Ministério Público é uma organização essencial ao funcionamento da justiça, enquanto a Constituição Brasileira de 1988, a Lei de Segurança Nacional e a própria positivação do Estado Democrático de Direito são instituições formais.

A unidade significa que os membros da instituição integram um só órgão. A indivisibilidade permite que os integrantes da carreira possam ser substituídos uns pelos outros. A independência funcional conceitua que cada membro está sujeito apenas à sua própria consciência jurídica.<sup>29</sup>

A organização desse ente abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. Essa compreensão da organização é importante, uma vez que, mais adiante, ao analisar o real desenho

<sup>29</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021, 1720 p.

institucional, vai ser possível notar que a autonomia dos entes não ocorreu de maneira isonômica.

O desenho institucional formal da organização passa pela análise da autonomia administrativa e financeira concedida à instituição pelo constituinte de 1988, formada pela capacidade de elaboração da proposta orçamentária e a gestão e aplicação de seus recursos, como se depreende dos parágrafos 2º e 3º do art. 127 da CF. No mesmo sentido, o art. 168 da Carta Magna garante que o MP pode elaborar sua proposta orçamentária e receber duodécimos.

Flavianne Bitencourt<sup>30</sup> desenvolve um estudo sobre a independência do Ministério Público para o fortalecimento do Estado de Direito com base no neoinstitucionalismo. A inspiração para a tese foi a pesquisa desenvolvida por Stefan Voigt e Anne Van Aakenz, que inauguraram a separação da concepção de independência em formal e informal. Além de relacionar com o paradigma do novo institucionalismo. A autora leciona que a autonomia formal prevista na Constituição não foi implementada de forma uniforme em todos os Ministérios Públicos estaduais.

Ademais, as regras constitucionais de 1988 que trataram da autonomia administrativa e financeira do Ministério Público foram aprovadas com a observação “na forma da lei”. A razão de ser dessa ressalva se justifica por o Brasil ser uma federação e, assim, em cada Estado deve ser aprovada uma Lei orgânica a fim de que o Ministério Público local se estruturasse de acordo com o novo desenho dado pela Constituição Federal de 1988. A regra constitucional, todavia, deveria valer para todos, pois o Ministério Público foi concebido como uma instituição una., independente do Estado em que se encontrasse. O problema é que alguns Estados protelaram a aprovação desta Lei Orgânica(...)<sup>31</sup>

Essa compreensão permite depreender que a autonomia da organização é fundamental para reforçar o Estado de Direito, uma vez que a autonomia real permite que a instituição tenha liberdade para controlar os demais poderes, podendo atuar na persecução criminal dos atores políticos.

---

30 BITENCOURT Nóbrega, Flavianne Fernanda; Zaverucha, Jorge. **Entre o Brasil formal e o Brasil real: Ministério Público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado?**. 2007. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

31 Ibidem. p. 84

Há uma tensão constante entre Estado de Direito e Democracia, uma vez que a democracia passa pela ideia de governo de maioria, enquanto o Estado de Direito é caracterizado como um impostor de limites ao poder majoritário.

A ideia de limitação do governo pela lei é associada à concepção de constitucionalismo. Dessa sorte, o Ministério Público estaria inserido no debate mais amplo sobre Estado de Direito como limite e controle da Democracia Política - regra da maioria. E para os que superam a tensão conceitual anteriormente apontada, apareceria como um mecanismo de aperfeiçoamento e garantidor da democracia, cujo conceito então admitiria englobar dimensões republicanas e liberais, além da puramente eleitoral.<sup>32</sup>

Após a Segunda Guerra Mundial, enquanto o Brasil ainda enfrentava a consolidação da Doutrina da Segurança Nacional, o plano internacional buscou desenvolver mecanismos que efetivassem a proteção internacional dos direitos humanos. Afinal, acreditou-se que as atrocidades cometidas pelo Estado nazista poderiam ter sido evitadas caso existisse um sistema de proteção internacional de direitos humanos. Flávia Piovesan<sup>33</sup> ensina que, nesse momento, surge uma nova fase do Direito Constitucional Ocidental baseada em princípios e valores. Essa proteção internacional não está condicionada à nacionalidade, afinal busca-se afastar da concepção do nazismo que condicionava a proteção dos direitos à “raça ariana”.

Nesse contexto, desenvolvem-se os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos: Sistema Regional Europeu, Interamericano e Africano. O Brasil está vinculado ao plano regional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Esse Sistema de Proteção surgiu a partir do Pacto de San José da Costa Rica, em 1969, sendo ratificado pelo Brasil em 1992. Em 1991, os Estados membros da OEA desenvolveram a Carta Democrática Interamericana, responsável por incentivar o reconhecimento da importância da democracia.

Anteriormente, diversos documentos internacionais já estabeleciam a democracia e a participação popular como fundamental para a efetivação de Direitos Humanos: a Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948

<sup>32</sup> Ibidem. p. 14

<sup>33</sup> PIOVESAN, Flávia **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1966 também consagram a democracia como um direito de todo ser humano.

Artigo 21: 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. (...) 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.(Declaração Universal de Direitos Humanos)

Nesse contexto, o Brasil foi condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Gomes Lund Vs. Brasil, sendo atribuição do MPF dar cumprimento aos pontos resolutivos 3 e 9 da Sentença da Corte IDH. Até 2016, haviam sido propostas 27 ações penais em face de 47 agentes envolvidos em 43 crimes cometidos em desfavor de 37 vítimas.<sup>34</sup>

(...) os tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte e a Constituição da República Federativa do Brasil dão plenas condições e garantias para que essa participação se efetive e se realize. Pode-se constatar, portanto, que muito embora as constituições latino-americanas assegurem instrumentos para a efetivação da democracia, como é o caso da participação popular, muitas vezes os governantes não observam tais pressupostos, sendo imperioso, portanto, que dentro do direito internacional existam mecanismos para buscar responsabilizar os Estados, por violações aos direitos contidos nos tratados de direitos humanos, devidamente ratificados<sup>35</sup>.

Logo, considerando as atribuições ministeriais, esse órgão é de extrema relevância no controle de convencionalidade dos tratados internacionais. É importante pontuar que, com a sentença do caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, também conhecido como caso da Guerrilha do Araguaia, o Ministério Público modificou seu posicionamento em relação à não recepção da lei da anistia brasileira e ao entendimento da inconventionalidade desta, atuando

34 BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. **Crimes da ditadura militar** / 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. Brasília: MPF, 2017.

35 GOMES, Eduardo Biacchi; MARQUES, Simone dos Reis Bieleski. A democracia no Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos: a importância da cláusula democrática da Organização dos Estados Americanos. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 19, n. 3, p. 123-150, set./dez., 2017. Quadrimestral. p. 135.

por diálogos com o precedente da Corte Interamericana para efetivar e fiscalizar a manutenção do Estado Democrático de Direito no Brasil<sup>36</sup>.

#### 4. UMA ANÁLISE DOS ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS DO 8 DE JANEIRO DE 2023

Logo após o resultado das eleições presidenciais de 2022, que elegeram Luiz Inácio Lula da Silva, ainda em novembro de 2022, manifestantes se aglomeraram na frente do Quartel General do Exército em Brasília. Os revoltosos, vestidos de verde e amarelo, realizaram protestos em São Paulo, Pernambuco/Recife e Rio de Janeiro, além de bloquear avenidas em todo o país e entoar gritos pedindo intervenção federal<sup>37</sup>. Diversas transportadores levaram à Corte os fatos, dando origem à ADPF 519/DF<sup>38</sup>. Na ocasião, o ministro relator do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, determinou a imediata desobstrução das vias, sob pena de multa horária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e prisão em flagrante delito daqueles que estiverem praticando os crimes descritos na Lei 14.197/2021, reiterando que as polícias militares dos estados possuem atribuição constitucional para atuar em face dos ilícitos praticados pelos revoltosos.

As ocupações dos prédios públicos acompanhavam outros delitos, como dano, resistência, racismo e injúria e racial, incitação ao crime. O Ministério Público Federal, em 3 de novembro de 2022, enviou à Polícia Rodoviária Federal (PRF) e à Polícia Militar (PM) ofícios com orientações sobre os possíveis crimes praticados nessas ocupações de espaços públicos. No momento, a instituição afirmou que os crimes 359-L (abolição violenta do Estado Democrático de Direito) e 359- M (Golpe de Estado) da Lei 14.197/2021 inclusive, quando forem apenas tentados, são de competência da Justiça Federal.

Os manifestantes argumentam que o Poder Judiciário, principalmente o Supremo Tribunal Federal, extrapolava a competência constitucionalmente

36 LIMA, Camilla Montanha de. **Justiça de Transição no Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos**: análise do controle de convencionalidade sob a égide do Transconstitucionalismo. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2020. p. 106-122.

37 A Constituição Federal estabelece o instituto da Intervenção Federal, compreendida como uma medida excepcional que afasta temporariamente a autonomia dos entes federativos. Logo, não há intervenção entre os poderes, que são independentes e harmônicos entre si, nos termos do art. 2º da Carta Magna.

38 ADPF 519/DF, Relator(a): Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, Julgado Em 02-11-2022, Processo Eletrônico Dje-S/N Public 09-02-23.

instituída, sendo necessária uma intervenção federal comandada pelas forças armadas.

Em 8 de janeiro de 2023, na Capital Federal, um grupo de revoltosos invadiu a Capital, promovendo a depredação das sedes dos Três Poderes (Palácio do Planalto, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal) e abalando as estruturas da democracia do país. Os revoltosos afirmavam não aceitar o resultado das eleições presidenciais ocorridas no ano de 2022 e tentavam abolir o Estado Democrático de Direito, provocando prejuízos milionários.

Nesse contexto de extrema gravidade, em 11 de janeiro de 2023, o Ministério Público Federal instituiu o Grupo Estratégico de Combate aos Atos Antidemocráticos (GCAA), encarregado de garantir a responsabilização adequada e célere dos envolvidos nos ataques. Esse grupo estratégico foi responsável por solicitar ao Supremo Tribunal Federal a sistematização das investigações em quatro grupos: a) executores, b) incitadores e autores intelectuais dos atos, c) financiadores e d) agentes públicos suspeitos de omissão. O Conselho Nacional do Ministério Público<sup>39</sup> agiu de modo semelhante e instituiu a Comissão Temporária de Defesa da Democracia (CTDD), vide Resolução nº 255, de 9 de janeiro de 2023.<sup>40</sup>

Após os atos de vandalismo, o Ministério Público de São Paulo foi a primeira organização a se manifestar publicamente contra os ataques ao Estado Democrático de Direito.<sup>41</sup> Em seguida, o Ministério Público de Minas Gerais instituiu o Observatório dos Direitos da Democracia, vinculado ao gabinete do procurador-geral de Justiça, em 20 de abril de 2023, vide Resolução PGJ nº 12, de 20 de abril de 2023.

Já em 16 de janeiro, o GCAA apresentou ao Supremo Tribunal Federal as primeiras denúncias das pessoas presas em flagrante dentro do Senado Federal, pertencente ao núcleo dos executores. Esses investigados foram denunciados pelos crimes de associação criminosa armada (art. 288,

39 “Art. 130-A § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (...)”

40 PÚBLICO, M. Entenda o Caso - Atos Antidemocráticos. Disponível em : <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/atos-antidemocraticos/entenda-o-caso> . Acesso em 12 de agosto de 2024.

41 “Lembrar para que nunca se repita”, alerta o MPSP no dia 8 de janeiro. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/w/-lembrar-para-que-nunca-se-repita-alerta-mpsp-no-dia-8-de-janeiro>>. Acesso em: 12 ag. 2024.

parágrafo único, do Código Penal); abolição violenta do Estado Democrático de Direito (art. 359-L do CP); golpe de Estado (art. 359-M do CP); dano qualificado pela violência e grave ameaça com emprego de substância inflamável contra o patrimônio da União e com considerável prejuízo para a vítima (art. 163, parágrafo único, I, II, III e IV, do CP) e deterioração de patrimônio tombado (art. 62, I, da Lei 9.605/1998).

Uma questão peculiar diz respeito ao grupo de investigados envolvidos com os crimes de incitação<sup>42</sup> e associação criminosa<sup>43</sup>, pois tais pessoas tiveram a oportunidade de realizar Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)<sup>44</sup>. Como os crimes de incitação e associação criminosa possuem pena mínima inferior a quatro anos, um dos requisitos do art. 28-A<sup>45</sup> do CPP estava preenchido. Ao todo foram ofertados 38 Acordos de Não Persecução Penal. Entre as exigências dos Acordos está o pagamento de multas, horas de serviço à comunidade, além da participação presencial no curso “Democracia, Estado de Direito e Golpe de Estado”, ofertados pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). A inclusão do curso como um dos requisitos para o ANPP ocorreu após solicitação do GCAA e, segundo seu coordenador, foi inspirado após a condenação do Brasil no caso Gomes Lund na Corte Interamericana de Direitos Humanos.<sup>46</sup>

Com os atos antidemocráticos ocorridos em 8 de janeiro, o novo título do Código Penal inserido pela Lei 14.197/21 ganhou destaque midiático, e, em setembro de 2023, ocorreu a primeira condenação de um dos réus pela prática do crime previsto no art. 359-L do Código Penal (abolição violenta

42 Art. 286 - Incitar, publicamente, a prática de crime: Pena - detenção, de três a seis meses, ou multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem incita, publicamente, animosidade entre as Forças Armadas, ou delas contra os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade.

43 Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

44 O Acordo de Não Persecução Penal inicialmente regulado a partir da Resolução nº 181 de 2017 do CNMP foi introduzido no Código de Processo Penal, após as reformas ocorridas em 2019, popularmente conhecidas como “Pacote Anti Crime”. Tal beneplácito é um mecanismo de consenso que flexibiliza o princípio da obrigatoriedade da ação penal. RUFINO, Emanuel dos Santos Costa; VALENÇA, Manuela Abath (Orient.). **Introdução dos mecanismos de consenso na Justiça criminal brasileira: o acordo de não persecução penal** (resolução 181/183 do CNMP). 2019. 54 f. TCC (graduação em Direito). Faculdade de Direito do Recife (CCJ). Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2019.

45 Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:(...)

46 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Curso sobre democracia foi inspirado em sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2023/curso-sobre-democracia-foi-inspirado-em-sentenca-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

do Estado Democrático de Direito) e 359-M (golpe de Estado).<sup>47</sup> O réu A.L.C.P. foi condenado à pena de cinco anos e seis meses de reclusão pelo delito previsto no art. 359-L e à pena de seis anos e seis meses de reclusão pela prática do crime previsto no art. 359-M. O réu também foi condenado pela prática de dano qualificado, deterioração do patrimônio tombado, além de associação criminosa armada, totalizando uma pena de 17 anos.

Passado mais de um ano dos eventos antidemocráticos, em 2024, os Ministérios Públicos estaduais reafirmaram o compromisso com a ordem jurídica e o regime democrático: Ministério Público de Minas Gerais realizou o evento denominado “8 de Janeiro Nunca Mais: um tributo à Ordem Jurídica e ao Regime Democrático.”<sup>48</sup>

Essa atuação do MPF é fundamental para garantir um direito à justiça, à memória e à verdade efetivos, afinal, em 2024, fazem apenas 60 anos do golpe militar que manteve o Brasil em um regime autoritário durante 21 anos.

## 5. INSTITUIÇÕES INFORMAIS PRESENTES NO ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS DOS 8 DE JANEIRO

A distinção das instituições formais no campo jurídico é mais simples, visto que são identificadas como regras que são emanadas por canais oficiais do Estado, como no campo da legislação. Mas é importante destacar que tanto as regras formais como informais são dotadas de mecanismos de sanção ou premiação que influenciam no comportamento dos atores e organizações.

Por sua vez, as instituições informais são regras que guiam e constroem o comportamento dos indivíduos, sem serem emanadas por canais oficiais como a legislação, mas são regras que influenciam o comportamento dos atores e organizações na conformação do desenho institucional do Estado. Podem, por vezes, reforçar positivamente uma regra

47 AP 1060, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 14-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-02-2024 PUBLIC 19-02-2024.

48 MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **8 de janeiro Nunca Mais**: MPMG realiza evento reafirmando compromisso com a ordem jurídica e o regime democrático. Portal. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/8-de-janeiro-nunca-mais-mpmg-realizada-evento-reafirmando-compromisso-com-a-ordem-juridica-e-o-regime-democratico.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

forma ou serem divergentes, e a instituição informal minar a implementação da instituição formal<sup>49</sup>.

Ademais, não se deve confundir uma instituição informal com uma instituição fraca. Uma instituição ser considerada forte ou fraca parte do princípio se ela consegue atingir o escopo, o objetivo pelo qual foi criada. Em relação às interações institucionais, visto que para o neoinstitucionalismo não se deve só observar as regras emanadas pelos canais oficiais do Estado, colaciona-se a tabela elaborada por Helmke e referenciada por Flavianne Nóbrega<sup>50</sup>:

	Instituições formais fortes	Instituições formais fracas
Convergência	Complementação	Substituição
Divergência	Acomodação	Competição

Ademais, Daniel Brinks<sup>51</sup> aponta uma questão importante: por vezes, instituições informais podem ser criadas por atores e organizações estatais para burlar a aplicação de instituições formais. Brinks realizou uma análise sobre a repressão policial no Brasil e Argentina após contextos de ditaduras, com aparatos de tortura como instituições informais criadas por agentes estatais que iam de encontro às regras formais contra a tortura presente nos textos constitucionais democráticos.

Frisa-se que, dependendo do contexto histórico e cultural, uma determinada instituição pode ser considerada forte ou fraca. Em períodos autoritários, como o período da ditadura militar brasileira, embora a então Constituição em vigor tivesse dispositivo tratando de regime representativo<sup>52</sup>, essa regra formal era considerada instituição informal fraca na prática. Por outro lado, as instituições informais de práticas de tortura, extermínios e desaparecimentos para os que se insurgissem contra o regime ditatorial eram consideradas instituições informais fortes.

49 BITENCOURT, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega. **Teoria política e do estado** [recurso eletrônico]: livro texto. Recife: Ed. UFPE, 2018. (Coleção Livro Texto 2018). p. 93-94.

50 Idem. p. 99.

51 BRINKS, Daniel M. The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killing in Brazil and Argentina In. HELMKE, GRETCHEN, Steven. **Informal Institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 201-226.

52 "Art 1º - O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 1º - Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido". BRASIL. 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2024.

Durante os eventos que antecederam os atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, ocorreu o desenvolvimento de canais de divulgação de informações falsas, as “fake news”. Esse termo é definido pelo dicionário de Cambridge<sup>53</sup> nos seguintes termos: “Histórias falsas que aparecem nas notícias, divulgadas na Internet ou em outras mídias, geralmente criadas para influenciar visualizações políticas ou como piada” (tradução nossa). As “fake news” possuem um relacionamento essencial com “pós-verdade”, que foi definida como a palavra do ano pelo dicionário de Oxford em 2016 e se popularizou durante as eleições presidenciais norte-americanas de 2018. Nesse contexto, alguns autores<sup>54</sup> destacam a importância das fontes de informações auditadas para identificar e desmistificar as *fake news*.

*Fake news* podem ser compreendidas como instituições informais que atuam de modo divergente às instituições formais, como o próprio instituto do Estado Democrático de Direito esculpido do art. 1º da CRFB/1988, e, também, de organizações formais como o Ministério Público.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito desenvolvida após os atos antidemocráticos e concluída em outubro do mesmo ano identificou uma violência simbólica que começa muito antes do 8 de janeiro<sup>55</sup>. O fenômeno autoritário apresenta fortes indícios já com a promoção de teorias conspiratórias e contraditórias, que colocavam em dúvida as informações oriundas dos canais formais de comunicação. Nesse contexto, ainda em 2016, a Universidade de Oxford elegeu pós-verdade como a palavra do ano, de modo que os manifestantes utilizavam do suposto anonimato das redes sociais para promover *fake news* atacando o sistema eleitoral brasileiro. Em 2020, um secretário da cultura do então presidente Jair Bolsonaro fez um discurso que reproduzia a estética nazista. Em diversos momentos dos quatro anos do seu governo, a semiótica nazista se fez presente em discursos oficiais, como beber leite em exposições públicas<sup>56</sup> e fazer o gesto

53 CAMBRIDGE DICTIONARY. **Fake news**. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fake-news>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

54 PAULA, Lorena Tavares de; SILVA, Thiago dos Reis Soares da; BLANCO, Yuri Augusto. Pós-verdade e Fontes de Informação: um estudo sobre fake news. **Revista Conhecimento em Ação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan./jun. 2018. 93-110.

55 CPMI - 8 de janeiro. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos atos de 8 de janeiro de 2023. Atividade Legislativa. Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2606>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

56 ROCHA, Lucas. **Copo de leite**: Bolsonaro usa símbolo nazista de supremacia racial em live. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/2020/5/29/copo-de-leite-bolsonaro-usa-simbolo-nazista-de-supremacia-racial-em-live-76033.html>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

“OK” com três dedos formando um W.<sup>57</sup> Tudo isso aliado a um discurso de ódio e de exclusão de grupos minoritários.

Giuliano da Empoli<sup>58</sup> compreende que conspirações para disseminar ódio em contexto de eleição constantemente são produzidas de maneira industrial, de modo que as campanhas são produzidas objetivando desenvolver sentimentos contrários ao *establishment*. Essa divulgação de desinformações evidencia um risco à democracia, afinal coloca posições contrárias em uma posição marginalizada.

Percebe-se que, no contexto hodierno as *fake news*, instituições informais atuam de forma divergente em relação à instituição formal da Constituição brasileira em vigor que prevê o Estado Democrático de Direito.

Nesse aspecto, destaca-se o papel do Ministério Público Federal, como organização estatal, que auxiliou não só na concretização da democracia brasileira no período dos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, mas de forma constante.

Ressalta-se que, para a instituição formal do Estado Democrático de Direito ser considerada uma instituição forte, que atinge seus objetivos de um regime democrático, faz-se necessário uma atuação em conjunto não só com as demais legislações do país e dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, mas uma atuação das organizações estatais.

O Ministério Público, uma organização estatal classificada no art. 127 do texto constitucional brasileiro<sup>59</sup> como função essencial ao funcionamento da justiça, é incumbido de suas atribuições a defesa não só da ordem jurídica, mas do regime democrático. Assim, observa-se que o Ministério Público Federal foi e é essencial não só na defesa da instituição formal que é o Estado Democrático de Direito, como realizou ações para minar a eficácia das instituições informais que são as *fake news*, que poderiam, nos influxos

57 BBC. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/03/25/por-que-gesto-de-ok-de-assessor-de-bolsonaro-esta-em-lista-de-simbolos-de-odio-nos-eua.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

58 DA EMPOLI, Giuliano. **Os Engenheiros do Caos**. 1ª edição. São Paulo: Vestígio, 2019.

59 “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” BRASILEIRA. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2024.

das interações institucionais, minar a eficácia do regime democrático brasileiro.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, nota-se que o Ministério Público é uma organização fundamental para a manutenção da democracia no país. Para isso, é necessário resguardar sua autonomia administrativa e financeira. Utilizando-se da teoria do neoinstitucionalismo, ao tratar da interação das instituições formais e informais que delimitam o desenho estatal, percebe-se que não basta o texto constitucional estabelecer o Brasil como Estado Democrático de Direito para que esta instituição formal seja considerada uma instituição forte, que alcance os seus objetivos propostos.

Entendendo os influxos de um novo modelo democrático estabelecido nas terras brasileiras ao final da década de 1980, observa-se que o século XXI trouxe novos desafios em uma escala global que atingiu também o país: ondas de autoritarismos. No presente caso, analisadas com base nos atos antidemocráticos que permearam a cidade de Brasília em 8 de janeiro de 2023.

Nesse sentido, além dos influxos das instituições, das regras formais, como a Constituição brasileira de 1988 e a Lei de Segurança Nacional, constatou-se a existência de instituições informais, como *fake news* e organizações informais, como grupos antidemocráticos, que tentavam minar a estrutura do regime democrático.

Como resultado final, na interação das instituições formais democráticas e das instituições informais antidemocráticas, observou-se a organização do Ministério Público, principalmente o Ministério Público Federal, mas também de alguns estados, na atuação essencial de fortalecimento do Estado Democrático de Direito. O Ministério Público, como organização estatal formal, que teve sua estrutura fortalecida pela Carta Magna brasileira de 1988, foi essencial para que as instituições informais das *fake news*, que geraram os atos antidemocráticos de 1988, não suplantasse a democracia brasileira diante de um possível golpe de Estado.

## REFERÊNCIAS

- ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. **A justiça militar e a democracia no Brasil**: O empoderamento da magistratura civil da justiça militar estadual. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
- AP 1060, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 14-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-02-2024 PUBLIC 19-02-2024
- BITENCOURT, Flavianne Fernanda Nóbrega; Zaverucha, Jorge. **Entre o Brasil formal e o Brasil real**: Ministério Público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado?. 2007. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2007.
- BITENCOURT, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega. **Teoria política e do estado** [recurso eletrônico]: livro texto. Recife: Ed. UFPE, 2018. (Coleção Livro Texto 2018)
- BITENCOURT, Flavianne; TEIXEIRA, Aída. Compreendendo a Fragilidade Institucional: o poder e a fragilidade institucional nas instituições latino-americanas. **Revista Estudos Internacionais**, V.9, n.1, p. 95-109, jan./abr.2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- BRINKS, Daniel M. The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killing in Brazil and Argentina In. HELMKE, GRETCHEN, Steven. **Informal Institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 201-226.
- CAMARGO, Alan Gabriel. **Democratizando a América Latina?:** a promoção de democracia por meio do Regime Democrático Interamericano (RDI). 2013.

173 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2013.

CUNHA, Rogério Sanches, SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito. Lei 14.197/2021 comentada por artigos.** 2ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

DICTIONARY. **Fake News.** Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fake-news>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

EVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos:** O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. 1ª ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa.

GOMES, Eduardo Biacchi; MARQUES, Simone dos Reis Bielecki. A democracia no Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos: a importância da cláusula democrática da Organização dos Estados Americanos. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 19, n. 3, p. 123-150, set./dez., 2017. Quadrimestral.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 193-223, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda:** a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

LAMENHA, Bruno; LIMA, Flávia. **Quem Defenderá A Sociedade? Trajetórias e competição institucional em torno da tutela coletiva entre Ministério Público e Defensoria no pós-1988.** Joaçaba, v. 22, n. 1, p. 73-104, jan./jun. 2021.

LIMA, Camilla Montanha de. **Justiça de Transição no Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos:** análise do controle de convencionalidade sob a égide do Transconstitucionalismo. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. São Paulo: Editora Saraiva, 2021, 1720 p.

MPF. **Curso sobre democracia foi inspirado em sentença da Corte Interamericana de direitos humanos**, 2023. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2023/curso-sobre-democracia-foi-inspirado-em-sentenca-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 30 abr. 2024

MPMG. **8 de janeiro Nunca Mais**: MPMG realiza evento reafirmando compromisso com a ordem jurídica e o regime democrático, 2024. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/8-de-janeiro-nunca-mais-mpmg-realizada-evento-reafirmando-compromisso-com-a-ordem-juridica-e-o-regime-democratico.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MPSP. **“Lembrar para que nunca se repita”, alerta MPSP no dia 8 de janeiro**. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/w/-lembrar-para-que-nunca-se-repita-alerta-mpsp-no-dia-8-de-janeiro>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

PAULA, Lorena Tavares de. SILVA, Thiago dos Reis Soares da. BLANCO, Yuri Augusto. Pós-verdade e Fontes de Informação: um estudo sobre fake news. **Revista Conhecimento em Ação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan./jun. 2018. 93-110.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RUFINO, Emanuel dos Santos Costa; VALENÇA, Manuela Abath (Orient.). **Introdução dos mecanismos de consenso na Justiça criminal brasileira**: o acordo de não persecução penal (resolução 181/183 do CNMP). 2019. 54 f. TCC (graduação em Direito). Faculdade de Direito do Recife (CCJ). Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2019.

SANTOS, Fabiana Figueiredo Felício dos. **Lei de Segurança Nacional**: uma leitura à luz da Constituição da República de 1988 e do Direito Internacional de Direitos Humanos. Orientador: Emilio Peluso Neder Meyer. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

TEITEL, Ruti. **Transitional Justice**. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.