

De LEGIBUS

9

Julho de 2025

A DETURPAÇÃO DE CONCEITOS JURÍDICOS EM REGIMES ANTIDEMOCRÁTICOS: A PERIGOSIDADE E AS MEDIDAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL

**THE DISTORTION OF LEGAL CONCEPTS IN ANTI-DEMOCRATIC
REGIMES: DANGEROUSNESS AND SECURITY MEASURES IN PORTUGAL**

MARIANNA SALVÃO FELIPETTO

REVISTA DE DIREITO
LAW JOURNAL

EDIÇÃO ESPECIAL
DIREITO, ESTADO E DEMOCRACIA

Faculdade de Direito — Universidade Lusófona
<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus>

A DETURPAÇÃO DE CONCEITOS JURÍDICOS EM REGIMES ANTIDEMOCRÁTICOS: A PERIGOSIDADE E AS MEDIDAS DE SEGURANÇA EM PORTUGAL

THE DISTORTION OF LEGAL CONCEPTS IN ANTI-DEMOCRATIC
REGIMES: DANGEROUSNESS AND SECURITY MEASURES IN PORTUGAL

MARIANNA SALVÃO FELIPETTO*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A construção do sujeito perigoso e da medida de segurança como resposta penal; 3. As opções legislativas para o controle da perigosidade – comparação luso-brasileira; 4. A deturpação da medida de segurança em períodos autoritários em Portugal; 5. Considerações finais.

RESUMO: Em épocas ditatoriais, a restrição de direitos é regra: seja pela censura direta, seja pelo controle de reuniões ou pela manipulação dos meios de comunicação, o que importa para o Regime é a sua manutenção. Diante disso, a instrumentalização de institutos legais e a utilização discricionária de conceitos jurídicos é uma tática conhecida.

O presente artigo examina como se formou e como foi deturpada a noção de perigosidade criminal no intuito de justificar medidas de segurança que, por estarem dissociadas da culpabilidade individual, encontraram uma forma de se prorrogar indefinidamente, servindo aos interesses do Regime. Mais do que isso, buscou-se compreender como o Estado Novo português, por meio dos seus instrumentos legais, conseguiu consolidar mecanismos absolutamente repressivos e neutralizar opositores políticos sob o pretexto de segurança pública, por meio das medidas de segurança.

PALAVRAS-CHAVE: Medidas de segurança; perigosidade; periculosidade; período antidemocrático; ditadura.

ABSTRACT: In times of dictatorship, the restriction of rights becomes the norm: whether through direct censorship, control of public gatherings, or manipulation of the media, the primary concern of the regime is its own preservation. In this context, the instrumentalization of legal institutions and the discretionary use of legal concepts are well-known tactics.

* Investigadora Colaboradora do Instituto Jurídico, Doutoranda pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Advogada e Professora. Contato: adv.mfelipetto@gmail.com.

This article examines how the notion of criminal dangerousness was constructed and subsequently distorted to justify security measures which, being detached from individual culpability, allowed for potentially indefinite application, thus serving the interests of the regime. Beyond this, the study aims to understand how the Portuguese Estado Novo, through its legal instruments, was able to consolidate deeply repressive mechanisms and neutralize political opponents under the pretext of public security, using so-called security measures.

KEYWORDS: security measures; dangerousness; antidemocratic period; dictatorship.

1. INTRODUÇÃO

É mundialmente conhecido o duplo papel que pode ter o Direito: ao mesmo tempo em que é o responsável por assegurar direitos e liberdades, também tem a possibilidade de ser instrumentalizado como mecanismo de controle social, restringindo essas mesmas garantias e liberdades que em outro momento foram protegidas. Tal dinâmica se manifesta tanto em contextos democráticos quanto em regimes autoritários, nos quais a manipulação de conceitos jurídicos serve para justificar restrições e repressões sob o pretexto da ordem pública.

Em Portugal, durante o Estado Novo, o conceito de perigosidade foi amplamente alargado para atender aos interesses do Regime, tornando-se uma ferramenta para a neutralização de grupos considerados indesejáveis. Pessoas em situação de sem-abrigo, prostitutas, criminosos reincidentes e, inclusive, opositores políticos foram alvos dessa instrumentalização. Para tais indivíduos, a aplicação da pena baseada na culpabilidade não era suficiente – era necessário um mecanismo que permitisse a sua detenção por tempo indeterminado e sem que sequer houvesse a comprovação de um crime concreto.

É neste contexto que as medidas de segurança, baseadas na noção da perigosidade criminal, foram deturpadas durante o período salazarista e serviram como forma de garantir a continuidade do Regime por mais anos – já que quaisquer indivíduos que apresentassem real oposição ao Governo poderiam ser detidos preventivamente, pela própria polícia política, e mantidos presos

por período indeterminado, apenas com base no reconhecimento da “perigosidade” de tal sujeito.

2. A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO PERIGOSO E DA MEDIDA DE SEGURANÇA COMO RESPOSTA PENAL

Desde os primórdios da vida em sociedade, as comunidades humanas se preocupam com aqueles que se desviam das normas coletivas e ameaçam a harmonia social. Como destaca Felipe Caldeira, “no início, a punição era uma reação coletiva contra as ações antissociais”¹. No entanto, apenas no século XIX, com o surgimento da Escola Positivista, essa preocupação começou a ser sistematizada sob o olhar das ciências, com o enfoque na figura do delinquente.

Tal momento não foi ao acaso: os ares iluministas haviam trazido à luz, no final do século anterior, o apreço à razão e à liberdade humana. Com isso, os representantes do que hoje conhecemos como “Escola Clássica” passaram a defender o livre arbítrio do homem como causa da possibilidade/necessidade de aplicação de penas. O direito penal, nesse cenário, era pensado para o sujeito absolutamente livre, que havia sido descrito na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e que, fazendo uso da sua liberdade, havia optado pela prática de um crime e por isso precisava ser punido de forma justa, racional², igualitária e proporcional à sua culpa.

Muito dessa teoria se baseava na noção do Contrato Social, defendida por Rousseau em 1762³. Beccaria, um dos mais relevantes nomes da Escola Clássica, construiu todo o seu raciocínio a respeito dos delitos e das penas dentro da lógica de que as leis surgem como o resultado do acordo entre indivíduos livres que, antes independentes e isolados, decidiram se unir em sociedade

1 Felipe Machado Caldeira, “A Evolução Histórica, Filosófica e Teórica da Pena”, *Revista da EMERJ*, v. 12, n.º 45, 260.

2 Afastada do corpo, para fugir da lógica das penas corporais existentes até então, como o linchamento, o açoite, a mutilação e etc.

3 Jean-Jacques Rousseau, “O contrato social”, *Oeuvres complètes*, tome III, Collection “Pléiade”. Paris: Gallimard, 1757.

por estarem cansados de viver em constante estado de guerra, no qual a liberdade individual era frágil e incerta. Assim, para garantir segurança e tranquilidade, cada um dos sujeitos livres sacrificou uma parte de sua liberdade, no intuito de proteger a liberdade “restante” e tornar a convivência mais harmônica e segura. Era justamente a soma dessas parcelas cedidas em prol do bem coletivo que constituía a soberania de uma nação, confiada ao Soberano, seu legítimo guardião e administrador⁴.

No entanto, não bastava criar essa soberania: era preciso protegê-la das tentativas individuais de cada membro da sociedade, que, movido por seus próprios interesses, poderia tentar não apenas recuperar a parcela que havia cedido, mas também usurpar a dos outros. Para Beccaria, era esse cenário que demonstrava a necessidade de mecanismos capazes de conter as ambições individuais e impedir que as leis da sociedade fossem arrastadas de volta ao caos anterior. O raciocínio a respeito dos delitos e das penas era construído sobre a noção do indivíduo que *voluntariamente* resolvia quebrar as regras do contrato social.

Diante dessa lógica, aqueles que nitidamente não tinham controle dos seus atos (e que portanto não poderiam ter a vontade direcionada à ruptura de uma lei, pois sequer a compreendiam de todo), não eram um sujeito de interesse para o direito penal, pois este era baseado em noções morais que, para aqueles desprovidos de razão, não faziam sentido. Para tais indivíduos, a aplicação de uma pena “seria bárbara, por não poderem compreender nem a sua razão de ser nem os seus efeitos”⁵.

Tal exclusão dos “desprovidos de racionalidade” dos limites da sanção penal evidentemente não foi invenção da Escola Clássica, pois desde a antiguidade grega é possível encontrar menções ao fato de que a imputação de um ato ao seu autor depende da posse, por este, da razão e do discernimento moral que lhe permita reconhecer o que é “certo ou errado”. Neste conceito, para Aristóteles, não estariam incluídos nem os loucos e nem aqueles possuídos por “forças divinas”⁶.

4 Cesare Beccaria, *Dos delitos e das penas*. Tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella I. - 2. ed. rev., 2. tiro (São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999), 27.

5 Maria João Antunes, *Medida de segurança de internamento e facto de inimputável em razão de anomalia psíquica*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2002), 49.

6 *Ibidem*, 53.

Noções gregas foram levadas a Roma por meio dos ensinamentos de Hipócrates, de forma que também o direito romano encontra claras menções ao fato de que a vontade era “elemento necessário ao conceito do crime”, em um cenário no qual “o fundamento da irresponsabilidade penal dos loucos oscilava entre uma teoria que os via como uns desventurados suficientemente punidos através da própria doença e uma outra, mais científica, que fazia depender o crime de uma mente sã”⁷.

Nas palavras de Aníbal Bruno⁸, a Escola Clássica, com seu conteúdo lógico entre culpa-crime-castigo, acabou por criar um mundo maravilhoso “de entidades fictícias”, onde o crime era debatido de forma pura, como se fosse apenas um ente jurídico e não algo que ocorria na vida real.

Diante dessa suposta liberdade absoluta do agente, o sistema clássico fazia “recair a tônica do conceito do delito sobre a responsabilidade moral”, deixando de lado a análise da defesa social e esquecendo a importância de proteger, ao fim e ao cabo, um direito que havia sido agredido pela prática do delito. O drama criminal se fechava entre o delito e a pena, sem que fosse abordada a noção macro de segurança pública ou defesa de bens jurídicos⁹.

Possivelmente, um dos maiores erros da Escola Clássica foi desconsiderar pontos importantes da condição humana, e por isso a sua teoria não conseguiu, na prática, germinar os frutos que haviam sido pretendidos. Para que isso ocorresse, seria necessário abandonar os conceitos redondos e milimetricamente calculados e se deparar verdadeiramente com a vida como ela é: incongruente e com a interferência de mil fatores diversos em um só ato.

O apreço exagerado dado à responsabilidade moral (aquela, baseada na culpa do agente absolutamente livre) perdeu espaço para a preocupação social quanto aos efeitos do crime. Nesse cenário, mais importante do que o sujeito entender sua ação e ser responsabilizado por ela, era a garantia da segurança social – a qual não estava sendo atingida por meio das respostas dadas pela Escola Clássica.

7 Antunes, *Medida de segurança de internamento...*, 53.

8 Aníbal Bruno, *Perigosidade Criminal e Medidas de Segurança*, (Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977), 11.

9 *Ibidem*.

Diante de tais constatações, críticas foram fundamentadas e os questionamentos sobre o delito continuaram até ao ponto em que a ótica se inverteu: ao invés de ser visto como algo que ocorre por conta da livre escolha do seu agente, o crime passou a ser analisado como um “indicador de personalidade anormal”¹⁰, momento em que o foco se voltou para o criminoso em si e para a necessidade de uma resposta penal independente da culpa.

Ao contrário dos clássicos, o cerne da questão para os positivistas não estava na responsabilização moral daquele que pratica um crime, mas sim na resposta a um ato que afetou a sociedade. Por isso, os delinquentes que fossem “moralmente irresponsáveis”, embora não pudessem “responder por seus atos”, deveriam ser mantidos sob o controle penal do Estado, por meio das medidas de segurança, tendo em vista o dever estatal de garantir a segurança para seus cidadãos. É o que afirma Jorge de Figueiredo Dias quando menciona que “tendo sido cometido um crime grave de certa natureza, há razões particulares de tranquilidade social e de tutela da confiança comunitária nas normas a que – suposta sempre a perigosidade do agente à luz do fato cometido – a política criminal tem de responder, mesmo perante inimputáveis, através da aplicação de uma medida de segurança”¹¹.

Eram, portanto, dois os pilares essenciais: 1. O reconhecimento de que os seres humanos não são plenamente livres e de que indivíduos incapazes de exercer pleno domínio sobre seus atos podem cometer condutas típicas e ilícitas; e 2. A convicção de que esses sujeitos não deveriam ser ignorados pelo Direito Penal, sendo necessária a sua neutralização no intuito de garantir a proteção e a segurança da sociedade. Nesse cenário, as Escolas Alemã e Italiana do Positivismo se destacaram.

Na Alemanha, Franz von Liszt defendia ferrenhamente a necessidade de uma resposta criminal voltada à segurança social, que analisasse os indivíduos de acordo com sua perigosidade, e não pela ótica da culpa e da responsabilidade moral pelo ato praticado. Por isso, argumentava pela necessidade de sanções diferentes para “tipos de criminosos” diferentes: para os

10 Kátia Mecler, “Periculosidade: Evolução e aplicação do conceito”, *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, vol. 20, n.º 1, 2010, <https://revistas.usp.br/jhgd/article/view/19945/22025>.

11 Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Penal: Parte Geral* – Tomo I, 3.ª ed. (Coimbra: Gestlegal, 2019), 107.

“criminosos ocasionais”, seriam aplicadas penas com caráter intimidador, com o objetivo de desencorajá-los a reincidir; para os “criminosos corrigíveis” seria imposta uma pena com finalidade ressocializadora, voltada à reeducação e à adaptação social do indivíduo; por fim, para os “criminosos irrecuperáveis”, a pena comum não era suficiente, sendo portanto necessária a neutralização de tais indivíduos enquanto estivesse demonstrada a sua perigosidade¹².

Na Itália, a Escola Positivista era representada sobretudo por Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Raffaele Garofalo. Suas obras defendiam, em diferentes âmbitos, que o sujeito criminoso era detentor de características biológicas, psicológicas e sociais específicas, que o faziam ser necessariamente mais perigoso do que o “homem comum”¹³.

Apesar de Lombroso ter sido o primeiro a descrever o “homem delinquente” com base em características anatomo-morfológicas e psicobiológicas, e de Ferri ter aprofundado e redirecionado os estudos do seu mestre para uma ótica mais sociológica¹⁴, foi Garofalo quem conceituou pela primeira vez a ideia de “temibilidade”, em 1878, definindo-a como “a perversidade constante e ativa do delinquente e a quantidade do mal previsto que se deve temer por parte do mesmo”¹⁵. Para Garofalo, não deveria ser a culpa, dos Clássicos, a responsável por determinar a medida da pena, mas sim o maior ou o menor grau de mal passível de ser praticado pelo indivíduo – em outros termos: um maior ou menor grau de perigo para a sociedade.

Remonta, portanto, ao século XIX o início dos estudos e debates sobre a figura que atualmente conhecemos como perigosidade criminal e que, hoje, embasa e justifica a existência da figura da Medida de Segurança dentro do ordenamento jurídico-penal.

O conceito não foi exclusivamente jurídico na sua origem, mas sim multidisciplinar, envolvendo noções médicas, psicológicas e sociológicas. Porém, como qualquer terminologia trazida para dentro do ambiente jurídico e

12 Franz von Liszt, *Tratado de direito penal alemão* - vol. 1; tradução José Hygino Duarte Pereira (Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006), 113.

13 Mecler, “Periculosidade: Evolução e aplicação do conceito”, 71.

14 Antunes, *Medida de segurança de internamento...*, 79.

15 Bruno, *Perigosidade Criminal e Medidas de Segurança*, 13.

sobretudo por conta do peso penal que possui, trata-se de um conceito que precisa ser bem delimitado.

Terminologicamente falando, há países que optam por falar em “perigosidade criminal”, como é o caso de Portugal, e há outros que tratam sobre a “periculosidade”, como o Brasil, justamente no intuito de diferenciar o perigo como condição pessoal (periculosidade) do perigo ligado às Teorias do Risco.

Para Petrocelli, jurista italiano, a periculosidade pode ser entendida como uma derivação imediata do conceito de perigo, e se refere à coisa ou à pessoa na qual o perigo se instala. Nesse sentido, enquanto o perigo expressa a existência de uma probabilidade, a periculosidade estaria no ser humano, possibilitando que o perigo (provável existência de crime) exista na realidade¹⁶.

Em termos puramente semânticos, tanto “perigosidade” quanto “periculosidade” levam diretamente à noção de “providência, precaução, cautela, característica especial de dispensar cuidados a algo ou alguém para evitar um determinado mal”¹⁷. Ao fim, tratam da mesma questão: a identificação, com base em atitudes prévias concretas, de sujeitos com potencial de gerar danos – aqui entendidos como novas condutas ilícitas e típicas.

Para lidar com tais sujeitos, para os quais a pena não se mostrava útil e tampouco eficaz (pois baseada na “culpabilidade em fato passado”), era necessária uma nova medida penal que se fundasse na periculosidade do autor e cujo objetivo fosse evitar “a prática de fatos puníveis futuros”¹⁸.

A necessidade da criação da medida de segurança enquanto componente do sistema de sanções jurídico-penais se fundamentava em um primeiro nível na figura do inimputável¹⁹, como a resposta adequada ao indivíduo que comete um ato típico e ilícito, mas que, por carecer de pleno domínio sobre seus atos, é considerado isento de culpa e, portanto, não poderia receber uma pena. Ou seja, há necessidade de intervenção do sistema sancionatório penal, motivada pela gravidade do fato praticado e pela exigência de cumprir as

16 Biagio Petrocelli, *La Pericolosità Criminale e la sua Posizione Giuridica* (Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1940), 35.

17 Marcelo Lebre, “Medidas de Segurança e Periculosidade Criminal: medo de quem?”, *Responsabilidades*, v. 2, n. 2, (2013), 273.

18 Juarez Cirino dos Santos, *Direito Penal: Parte Geral*, 2.^a ed. (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006), 637.

19 Figueiredo Dias, *Direito Penal: Parte Geral*, 99.

funções essenciais de proteção social, mas não há forma de punir dentro do modelo de punição tradicionalmente criado pela Escola Clássica do direito penal e baseado na culpa.

Nesta definição, há um ponto que não pode passar despercebido, pois tão sensível quanto importante: é imprescindível a demonstração inicial e concreta da perigosidade por meio da prática de um ilícito-típico. Tal ponto de partida, que pode parecer óbvio, é na verdade essencial por: 1. as medidas de segurança serem uma medida sancionatória penal e estarem, portanto, dentro das regras básicas do direito penal; e 2. se assim não fosse, correr-se-ia o risco de se verificar, tomadas as devidas proporções, um direito penal do inimigo – onde pessoas são demarcadas desde logo como especialmente perigosas ou “não suscetíveis às regras sociais” e poderiam, com base nisso, ter sua liberdade afetada²⁰.

Ao tratar do tema, Figueiredo Dias salienta as consequências inaceitáveis que decorreriam da ausência desta noção básica, pois, se assim não fosse, poderia chegar-se a um extremo no qual os sujeitos têm sua liberdade restringida “não em nome dos factos ilícitos-típicos que houvessem cometido, não em face do perigo que revelassem da sua repetição e da consequente necessidade comunitária de deles se defender; mas pura e simplesmente em nome da doença que os atingiu, da carga hereditária ou adquirida que sobre eles pesa e da consequente incapacidade de se deixarem motivar pelas normas”²¹.

Assim, parte-se da premissa óbvia e essencial de que um sujeito não pode ser previamente considerado perigoso por ter determinada condição psíquica, mas apenas *após* a prática de um ilícito-típico, *quando* verificada a condição psíquica que não lhe permite ter pleno domínio das suas ações.

Para além desse primeiro nível que motivou a criação das medidas de segurança, há também um segundo, “mais duvidoso e problemático, mas nem por isso menos importante”²²: a medida de segurança direcionada ao imputável

20 Sobre isso, Figueiredo Dias, *Direito Penal: Parte Geral*, 111 e 112, quando o autor menciona os trabalhos de Welzel (no sentido de que “só estariam legitimados para participar livremente na vida externo-social aqueles que possuem liberdade e autonomia interno-pessoal e podem por isso ser influenciados pelas normas”) e de Jakobs, com a inaceitável concepção de um direito penal do inimigo.

21 Figueiredo Dias, *Direito Penal: Parte Geral*, 112.

22 *Ibidem*, 99.

no qual, após o cumprimento da sua pena, ainda se verifica uma especial perigosidade, seja no ato cometido ou na personalidade do agente.

Ou seja: a medida de segurança, neste caso, utiliza-se de uma noção de perigosidade que ultrapassa a barreira da inimputabilidade, de forma que mesmo sujeitos detentores de íntegras capacidades psíquicas pudessem ser classificados como especialmente perigosos e, por isso, submissíveis a medidas de segurança.

3. AS OPÇÕES LEGISLATIVAS PARA O CONTROLE DA PERIGOSIDADE – COMPARAÇÃO LUSO-BRASILEIRA

Ao internalizar as disposições sobre a medida de segurança nos seus respectivos ordenamentos jurídicos, os legisladores brasileiros e portugueses optaram por caminhos distintos: enquanto o sistema brasileiro veda, de maneira categórica, a aplicação de medidas de segurança a indivíduos plenamente imputáveis, o modelo português admite a sua aplicação de forma excepcional e desde que a medida não enseje privação de liberdade.

No Brasil, as medidas de segurança são restritas aos inimputáveis ou semi-imputáveis, nos termos do artigo 26 do Código Penal, sendo aplicáveis nos moldes do artigo 96 e seguintes da mesma codificação²³. Tais medidas consistem, exclusivamente, na internação em hospital de custódia ou no tratamento ambulatorial, ambas com natureza potencialmente privativa de liberdade. Como observa Salo de Carvalho, o conceito de periculosidade se articula apenas no contexto da ausência de discernimento mínimo por parte do agente, o que inviabiliza a compreensão da ilicitude do fato e, por conseguinte, a possibilidade de agir conforme o ordenamento jurídico²⁴.

23 Em regra, “os semi-imputáveis possuem capacidade penal”, e por isso só serão submetidos a uma medida de segurança nas situações em que se mostrar a completa incapacidade de entendimento do caráter ilícito do fato ou da sua autodeterminação de acordo com esse entendimento. Caso haja alguma capacidade de compreensão, o semi-imputável será submetido a uma pena, a qual pode ser reduzida de um a dois terços, conforme disposto no parágrafo único do art. 26 do Código Penal Brasileiro. Ainda, excepcionalmente, caso seja necessário um especial tratamento curativo (art. 98, CP), a pena privativa de liberdade poderá ser substituída por uma medida de segurança de internamento. Sobre isso, vide Santos, *op. cit.*, 644.

24 Salo de Carvalho, *Penas e Medidas de Segurança no direito penal brasileiro: Fundamentos e Aplicação Judicial* (São Paulo: Saraiva, 2013), 502.

Em contraste, embora o ordenamento jurídico português também restrinja, como regra, a aplicação de medidas de segurança a imputáveis ou semi-imputáveis, admite-se, de modo excepcional, a imposição de determinadas medidas a indivíduos imputáveis²⁵. Nesses casos, é imprescindível que a medida não envolva qualquer forma de privação da liberdade. As medidas admissíveis incluem: interdição de atividades profissionais²⁶, cassação ou proibição da concessão de títulos de condução de veículos ou de pilotagem de aeronaves²⁷, imposição de regras de conduta²⁸ e cassação de licenças para porte de armas ou autorizações equivalentes²⁹.

Essas medidas não configuram resposta penal ao crime cometido, pois tal função é reservada à pena. Sua finalidade é exclusivamente a de neutralizar a perigosidade criminal demonstrada na conduta do agente. Como sublinha Maria João Antunes, tais providências não devem ser confundidas com penas acessórias, pois não decorrem da culpabilidade nem da censura moral do fato praticado, mas sim da avaliação prospectiva da periculosidade que emerge da conduta delitiva³⁰.

Para ilustrar essa distinção, considere-se o exemplo de um agente condenado, em Portugal, por homicídio negligente na condução de veículo automotor, aliado à omissão de socorro. Nessa hipótese, é juridicamente viável a imposição cumulativa de: (i) uma pena acessória de proibição de conduzir veículos motorizados, nos termos do artigo 69.º do Código Penal, com duração determinada proporcional à culpa do agente; e (ii) uma medida de segurança de cassação da licença de condução, conforme artigo 101.º do mesmo diploma, fundada na perigosidade evidenciada pela conduta.

A condenação à pena acessória não interfere e tampouco impede o estabelecimento de medida de segurança, pois os pressupostos são diferentes (culpa

25 Sobre o tema, Maria João Antunes, *Penas e Medidas de Segurança*, 3.ª ed. (Coimbra: Almedina, 2024), 48.

26 Artigo 100º do Código Penal Português e Artigo 508º, n.º 1, 4 e 5, do Código de Processo Penal Português.

27 Artigo 101º do Código Penal Português e Artigo 508º, n.º 2, 3 e 5, do Código de Processo Penal Português.

28 Artigo 102º do Código Penal Português e Artigo 508º, n.º 6, do Código de Processo Penal Português.

29 Artigo 93º, da Lei n.º 5/2006.

30 Antunes, *Penas e Medidas de Segurança*, 49.

versus perigosidade) e as consequências também: enquanto a pena acessória possui prazo pré-determinado no momento da sentença, a medida de segurança não possui essa imposição temporal estática.

Ou seja, no caso da proibição de dirigir como pena acessória, o sujeito sabe desde logo que a sua pena irá durar por uma quantidade definida de anos. Já a medida de segurança de cassação do título de condução pode ser mantida enquanto a perigosidade se mantiver, eis que “a obtenção de novo título, quando possível, depende sempre de exame especial”³¹.

Importa observar, ainda, que desde a reforma legislativa de 2023, o artigo 92.º do Código Penal Português³² passou a limitar expressamente a duração da medida de segurança de internamento de inimputáveis ao máximo da pena abstratamente cominada ao tipo penal correspondente, com o intuito de evitar a perpetuação da medida sob o argumento da prevenção. Tal orientação normativa reforça a leitura segundo a qual também as medidas de segurança não privativas de liberdade aplicáveis a imputáveis deveriam observar, por analogia, um teto de duração correspondente à pena acessória prevista para condutas semelhantes – não é essa, porém, a discussão ora em exame.

A reflexão central reside na constatação de que o ordenamento jurídico português contempla, de forma excepcional, a possibilidade de imposição de medidas de segurança a imputáveis, desde que não impliquem restrição da liberdade individual. Essa construção normativa está em consonância com o entendimento consolidado pelo Tribunal Constitucional desde a promulgação do Código Penal de 1982, no sentido de que o legislador “adoptou um sistema monista, instituindo penas somente para os delinquentes imputáveis. As medidas de segurança privativas da liberdade apenas seriam aplicáveis a inimputáveis. Chegou a esta meta partindo do princípio da culpa, segundo o qual a aplicação da pena pressupõe a imputação do facto tipicizado como ilícito criminal à livre determinação do agente”³³.

31 Artigo 101.º, n.º 7, do Código Penal Português.

32 Em sentido contrário, a lei brasileira possibilita que a medida de segurança seja aplicada “por tempo indeterminado, perdurando enquanto não for averiguada, mediante perícia médica, a cessação de periculosidade”. (Art. 97, § 1º, Código Penal Brasileiro).

33 Ac. 43/86 do TC, de 19-02-1986, P.º 100/85, 2.ª Secção, in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19860043.html?impressao=1> (acesso 30.04.2025).

Autores como Jorge de Figueiredo Dias e Maria João Antunes³⁴ corroboram esse entendimento, sustentando que, na prática, o sistema penal português é monista, apesar da previsão legal de medidas de segurança aplicáveis a imputáveis, exatamente porque essas não afetam a liberdade individual e, portanto, não se confundem com o núcleo da sanção penal tradicional³⁵.

Houve, no entanto, um período anterior à Lei Penal de 1982 no qual medidas de segurança privativas de liberdade podiam ser (e de fato eram) aplicadas a imputáveis – e por motivos nada louváveis.

4. A DETURPAÇÃO DA MEDIDA DE SEGURANÇA EM PERÍODOS AUTORITÁRIOS EM PORTUGAL

A trajetória das medidas de segurança no ordenamento jurídico português evidencia, de forma paradigmática, como institutos jurídico-penais podem ser instrumentalizados por regimes autoritários para fins de controle político e repressão social. Longe de constituírem meras ferramentas técnico-jurídicas de prevenção do delito, tais medidas assumiram um papel central na arquitetura repressiva do Estado Novo (1933-1974), refletindo o entrelaçamento entre Direito e poder em contextos de suspensão das garantias democráticas.

A Constituição da República Portuguesa de 1933, responsável por dar início ao Salazarismo, foi também a incumbida de reconhecer a existência formal da medida de segurança como uma nova forma de sanção criminal “para a prevenção e repressão dos crimes” e com vista à “defesa da sociedade e, tanto quanto possível, a de readaptação social do delinquente”³⁶.

34 Vide Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Penal: Parte Geral* - Tomo I, 3ª ed. (Coimbra: Gestlegal, 2019), 120; Maria João Antunes, *Penas e Medidas de Segurança*, 48.

35 Vale a menção de que, no Brasil, o monismo do sistema é ainda mais evidente do que em Portugal, tendo em vista a opção legislativa de, nos artigos 96 e seguintes do Código Penal de 1940, determinar que as medidas de segurança são destinadas única e exclusivamente aos inimputáveis ou semi-imputáveis (conforme estipulado no artigo 26 do CP), sendo sempre necessária a instauração de incidente de insanidade mental durante o processo para comprovar a condição e, assim, afastar a pena e aplicar uma das duas medidas possíveis: internamento ou tratamento ambulatorial.

36 Art. 123º da Constituição da República Portuguesa de 1933.

Na prática, porém, desde a Monarquia já existiam alguns mecanismos equiparáveis à medida de segurança³⁷. A Lei de 21.4.1892³⁸, por exemplo, previa que reincidentes e vadios poderiam, após o cumprimento de suas penas, ser transferidos para províncias ultramarinas para a realização de trabalho livre, sendo ali mantidos até quando a sentença condenatória determinasse, sem que houvesse uma prévia fixação de prazo e a depender do “bom comportamento” do condenado³⁹ – basicamente, uma deportação sem prazo para retorno.

Conforme explica Paulo Pinto de Albuquerque, também o ano de 1896 trouxe inovações importantes relacionadas com estas sanções que hoje podem ser equiparadas a medidas de segurança. A Lei de 3.4.1896, por exemplo, dispôs sobre o internamento dos “alienados” (hoje, chamados de inimputáveis), e a Lei de 13.2.1896 foi a primeira a introduzir a possibilidade de manter os condenados por crime político (nomeadamente, anarquismo) à disposição do governo mesmo após já ter sido cumprida a pena de prisão fixada⁴⁰, possibilitando a sua deportação, tal qual já ocorria com os vadios (também chamados de mendigos) e reincidentes (tratados por “criminosos habituais”).

Com a Proclamação da República em 1910, diversas Leis do período monárquico foram revogadas – e foi o que aconteceu com as partes das Leis de 1892 e de 1896 que possibilitavam penas por período indeterminado, tendo em vista o entendimento de que este tipo de pena seria incompatível com os novos princípios republicanos.

Durante duas décadas, Portugal viu a sua República se formar apenas com o conceito de penas, mas, considerando a época vivida pela Europa, influências diretas do Positivismo Italiano e Alemão vinham sendo sentidas pela

37 Há quem defenda que até mesmo antes disso, no Código Penal de 1852, já existia a previsão de algo equiparável à medida de segurança nos artigos 256º a 259º, os quais determinavam a punição da vadiagem com prisão correccional de até seis meses, seguida da entrega do condenado ao governo, que ficaria responsável por lhe fornecer trabalho pelo tempo que julgasse necessário (vide José Guardado Lopes, “Achegas para a História do Direito Penitenciário Português”, *Separata do Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 430, Lisboa, 1995, 81. Não se acredita, porém, que o oferecimento de trabalho pelo Governo seja verdadeiramente equiparável às transferências ultramarinas, que de fato acabavam por restringir a liberdade do condenado em um período posterior ao cumprimento da pena e, portanto, a prolongavam na prática.

38 Nos artigos 6 e 10, cf. Paulo Pinto de Albuquerque, “A consagração de um novo direito securitário na reforma prisional de 1936”, *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias* (Coimbra: Coimbra Editora, 2003), 433.

39 Albuquerque, “A consagração”, 434.

40 *Ibidem*, 433.

legislação penal portuguesa. Cada vez mais, a ideia de inexistência de livre-arbítrio, da necessidade de defesa social e da existência de tipos de delinquentes que precisavam ser neutralizados por tempo indeterminado foi tomando forma e força.

Na época, um argumento “incessantemente repetido na literatura portuguesa”⁴¹ ia no sentido de que, ao se considerar a pena não como uma sanção baseada na culpa, mas como um tratamento para a perigosidade, a fixação de um tempo pré-determinado deixaria de fazer sentido. Afinal, não seria possível prever quanto tempo levaria para alcançar o objetivo desejado. A lógica comparava a pena a um tratamento médico: assim como um médico não pode determinar de antemão a duração exata de uma terapia, um juiz não teria como definir, no momento do julgamento, o período necessário para controlar a perigosidade do agente.

Tal comparação entre médicos e juízes, doenças e penas, embora possa ser curiosa, ignora uma diferença essencial: enquanto a doença acomete o corpo humano por causas naturais, a pena é uma construção jurídica, uma imposição deliberada. Doenças acontecem independentemente da vontade humana; penas, por outro lado, são criadas e aplicadas conforme os desígnios de quem as criou e aplicou. Justamente por isso, é indispensável um controle mínimo e prévio sobre sua aplicação.

De qualquer forma, não era esse o entendimento preponderante na época e, em 1926, com a tomada de poder pelos militares e a instauração da ditadura, as sanções criminais por tempo indeterminado voltaram a existir no ordenamento jurídico nos seguintes casos: delinquentes imputáveis perigosos em razão de anomalia, criminosos jovens (entre 16 e 21 anos), autores de crimes políticos e presos de difícil correção⁴², para os quais passou a ser possível uma “detenção suplementar”.

Com o início do Estado Novo em 1933, a medida de segurança ganhou nome próprio e espaço na Constituição: estava mais forte do que nunca, e a reforma prisional de 1936 veio para colocar em prática a disposição constitucional, criando mecanismos e estabelecendo regras que dispunham como as medidas de segurança seriam efetivadas.

41 Sobre tal argumento, vide a nota de rodapé nº 8, na página 439 de Albuquerque, “A consagração.”

42 Albuquerque, “A consagração,” 438.

Nesse sentido, o Decreto-lei 26.643, de 28 de Maio de 1936, trouxe previsões específicas de prisão por tempo indeterminado, como no caso da internação de menores após o cumprimento de pena em prisão-escola (artigos 86º e 87º)⁴³, da detenção de reclusos que, após cumprirem pena em “prisões-asilo”, ainda se mostrassem perigosos “em virtude de anomalia mental” (artigo 131º)⁴⁴, das casas de trabalho ou colônias agrícolas para os “mendigos, vadios e equiparados”, para lá mandados ao fim da pena cumprida na cadeia ou na penitenciária (artigo 154º)⁴⁵, e dos “alcoólicos e intoxicados” que, ao fim da pena, poderiam ser internados por tempo indeterminado (artigo 169º)⁴⁶.

Para além desses casos específicos, o artigo 117º daquele diploma tratava sobre o “condenado de difícil correcção” (assim chamados os reincidentes) e possibilitava que, após o fim do cumprimento da pena, esta fosse prorrogada “por períodos sucessivos de dois anos” e só terminasse quando o condenado mostrasse “idoneidade para seguir vida honesta” e não fosse “perigoso”⁴⁷.

Como se vê, a lei era repleta de conceitos amplos e subjetivos, permitindo ao Regime e às suas instituições (polícia, judiciário e diretoria dos estabelecimentos prisionais) extrema discricionariedade na hora de definir alguém como sendo de “difícil correção”, “perigoso” ou pronto para “seguir vida honesta”.

As diferentes possibilidades de prorrogar ilimitadamente a pena deixavam evidente que, neste momento, o direito penal baseado exclusivamente na responsabilidade moral e na culpa dava espaço a um direito penal focado na defesa social e na suposta perigosidade dos agentes, criando uma sanção que parece somar a pena e a medida de segurança para formar o que Paulo Pinto de Albuquerque, com um inteligente jogo de palavras, chama de “pena de segurança”⁴⁸.

Justamente por trazer no seu âmago o carácter de cautela e precaução contra perigos futuros, o objetivo da medida de segurança no sentido de atuar no

43 Portugal, Decreto-lei 26.643, de 28 de Maio de 1936, in <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1936/05/12400/05810625.pdf>, 24.

44 Decreto-lei 26.643/1936, 26.

45 Decreto-lei 26.643/1936, 27.

46 Decreto-lei 26.643/1936, 28.

47 Decreto-lei 26.643/1936, 25.

48 Albuquerque, “A consagração,” 443.

controle social foi sendo cada vez mais alargado para abranger imputáveis que apresentassem claro risco para o Governo: os opositores políticos.

A Europa do século XIX, com suas recentes Repúblicas e suas duas Guerras Mundiais, sentiu obviamente o impacto político da tensão social e da tentativa de manutenção de controle pelos governos. Não à toa, este período foi marcado por um “agravamento do regime penal e processual penal de punição de crimes políticos”⁴⁹ e pela tentativa de tentar diferenciar o crime político do crime de terrorismo, criando para este disposições próprias e mais específicas.

A Alemanha Nazista, por exemplo, tornou vigente em 1933 uma disposição legal que já havia sido elaborada durante a República de Weimar, mas que até então não havia sido aprovada: a complementação da pena por uma medida de segurança, por período indeterminado, no caso dos “delinquentes perigosos incorrigíveis”⁵⁰ – muitos deles, opositores políticos.

Nessa medida se revela um dos perigosos poderes de regimes antidemocráticos: o de esquecer grandes avanços ao mesmo tempo que criam instrumentos jurídicos que legitimam barbáries. Afinal, apenas algumas décadas antes, os alemães haviam colaborado significativamente para a elaboração de um conceito de culpabilidade como garantia e limite frente ao poder punitivo do Estado, justamente por compreenderem que este era um dos princípios fundamentais para um Direito Penal democrático e alinhado aos direitos humanos⁵¹. O Nazismo não só interrompeu as produções dogmático-penais nesse sentido, como também passou a sistematizar de forma doutrinária, jurisprudencial e legal as maiores atrocidades já vistas no séc. XX.

Para dar aparência de legalidade, o Governo Nazi manipulava instrumentos jurídicos, leis e disposições, e com isso ainda conseguia “repassar as orientações de conduta às pessoas que, sendo funcionários, pessoal técnico, juízes, policiais, etc., deviam levar a cabo esta política na prática”⁵².

49 Albuquerque, “A consagração,” 447.

50 Francisco Muñoz Conde, *Edmund Mezger y el Derecho penal de su tiempo - Estudios sobre el Derecho penal en el Nacionalsocialismo*, 4.^a ed. (Valencia: Tirant lo blanch, 2003), 40.

51 Conde, *Edmund Mezger y el Derecho penal de su tiempo*, 64.

52 *Ibidem*, 179.

Em Portugal, embora não tenham sido vividos os terrores do Nazismo e do Holocausto, fato é que o Estado Novo também deturpou e alargou conceitos com base nos desejos e necessidades do Governo, que buscava a todo custo se manter no poder. No caso dos presos políticos, em específico, foi fixado um conceito próprio para esta classe de criminosos, e aplicadas a eles as disposições existentes para o “recluso indisciplinado”.

O decreto da reforma prisional destinou uma secção específica inteira para tratar sobre as prisões para delinquentes políticos (artigos 140º e seguintes⁵³), deixando claro o intuito do Regime de isolá-los dos demais, tanto quanto possível. Para isso, previu que deveriam ser mantidos presos em estabelecimentos próprios ou em alas separadas na prisão comum. No mais, estabeleceu no artigo 142º uma ligação direta entre o conceito de presos políticos e de “reclusos indisciplinados”, determinando que os presos políticos que não se submetessem à disciplina do estabelecimento ou que se revelassem “elementos perniciosos” para os demais reclusos poderiam ser submetidos ao internamento em colônias penais ultramarinas.

Considerando que a avaliação quanto à (in)disciplina do recluso era feita “pelo Conselho Superior dos Serviços Criminais, sob proposta e com informação do director daquele estabelecimento”⁵⁴, era evidente a discricionariedade – discricionariedade esta que levou à prisão de centenas de reclusos mesmo após o término do cumprimento da pena, sob o argumento de ainda existir perigosidade e ser necessária a sua detenção.

Um dos maiores perigos da utilização da medida de segurança naquela época como forma de prorrogar o tempo de detenção era que, diferentemente das penas (com seu sistema muito mais limitado pelo princípio da legalidade, segurança jurídica, proporcionalidade e culpabilidade), aquelas permitiam todos os excessos e extrapolações do poder punitivo do Estado⁵⁵.

53 Decreto-lei 26.643/1936, 27.

54 Art. 142º do Decreto-lei 26.643/1936.

55 Francisco Muñoz Conde, “El proyecto nacionalsocialista sobre el tratamiento de los ‘extraños a la comunidad’”, *La ciencia del derecho penal ante el nuevo siglo: Libro Homenaje Al Profesor Doctor Don Jose Cerezo Mir*, (Madrid: Tecnos Editorial SA, 2002), 52.

Na prática, a figura da prorrogação consecutiva e sem limites claros acabava por possibilitar uma pena de carácter perpétuo⁵⁶ – e, vale lembrar, apenas recentemente, em 2023⁵⁷, é que o art. 92º do Código Penal Português foi alterado no sentido de fixar que o internamento não pode exceder o limite máximo da pena correspondente ao tipo do crime cometido pelo inimputável. Quase cem anos antes, em meio a um regime totalitário, com a Europa afundada em guerras e a necessidade de preservar a maior quantidade de poder possível para o Governo (no intuito de mantê-lo), evidente que tal discussão não era sequer suscitada.

Afinal, o conceito de perigosidade, nesse cenário, apareceu como um aliado para os sistemas autoritários, pois permitiu alargar de forma indeterminada as prisões dos indesejados pelo Governo – e, assim, militantes da oposição, sindicalistas ou intelectuais que se manifestassem contra o Regime poderiam facilmente ser mantidos presos sob a alegação de indisciplina e perigosidade.

Por meio dos Decretos-leis, o Regime Salazarista ia construindo mecanismos de controle cada vez mais rígidos e especializados.

Desde 1933, com o Decreto-lei n.º 22.992 de 29 de Agosto, ficou estabelecido o funcionamento da Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), diretamente subordinada ao Ministro do Interior e, portanto, *longa manus* do Governo. Neste dispositivo, o art. 3º elencava as funções da polícia política e determinava explicitamente, nos números 8º e 9º, o dever da polícia no sentido de combater atos de espionagem e reprimir o comunismo⁵⁸.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, Salazar passou a efetivar algumas mudanças estruturais no sentido de se afastar (ou fingir afastamento) dos regimes fascistas perdedores da guerra.

Assim, o Decreto-lei 35.042 de 20 de Outubro de 1945 foi publicado sob o pretexto de reorganizar os serviços da polícia judiciária e integrá-la “no plano geral do sistema processual comum e das instituições de prevenção e

56 José Belez dos Santos, *Nova Organização Prisional Portuguesa: Alguns Princípios e Realizações*, (Coimbra: Coimbra Editora, 1946), 25.

57 Com a Lei n.º 35/2023, de 21/07.

58 Portugal, Decreto-lei 22.992, de 29 de Agosto de 1933, in <https://files.dre.pt/1s/1933/08/19500/15831585.pdf>.

repressão criminal”⁵⁹. Por meio deste diploma, a instrução preparatória em alguns tipos de processos criminais⁶⁰ deixou de ser exclusivamente do Ministério Público e passou também à polícia judiciária. A polícia política seguia com sua função preventiva, e, agora, na outra ponta, a polícia judiciária atuava nas investigações criminais (ou seja, com função repressiva) e na instrução dos processos.

Conforme explica Irene Pimentel⁶¹, “as funções que a lei atribuía ao juiz durante a instrução preparatória, relativamente à libertação ou manutenção da prisão dos arguidos e à aplicação provisória de medidas de segurança, passaram a ser desempenhadas pelo director e pelos subdirectores da PJ”. Ou seja: até mesmo o poder de liberar ou manter arguidos presos preventivamente passou para as mãos da polícia.

Além disso, o decreto em questão deixava clara a subordinação da polícia judiciária ao Ministério da Justiça e reiterava que a polícia política estava sob o comando do Ministério do Interior, esclarecendo “que incumbia a esta, quanto ao objecto da sua competência, os mesmos poderes e funções atribuídos à PJ”⁶².

No mesmo dia 20 de Outubro de 1945, foi publicado ainda mais um decreto sobre a temática: o Decreto-lei 35.044 extinguiu o Tribunal Militar Especial (artigo 41º), transferindo seus processos para o Plenário do Tribunal Criminal (previsto no artigo 13º), de composição civil. Teoricamente, tal substituição poderia ser positiva, afastando Portugal da realidade na qual os Tribunais Militares julgavam civis. Porém, na prática, os Tribunais Criminais eram compostos por Juízes da Relação nomeados pelo Ministro da Justiça (ou seja, pelo Governo), e toda a estrutura acabava por favorecer ainda mais a punição de opositores políticos.

Dois dias depois, o Decreto-lei 35.046, de 22 de Outubro de 1945 extinguiu a PVDE e criou a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), mantendo a subordinação do órgão ao Ministério do Interior e reiterando,

59 Portugal, Decreto-lei 35.042 de 20 de Outubro de 1945, in <https://files.dre.pt/1s/1945/10/23300/08390850.pdf>.

60 Nomeadamente aqueles que tratavam de crimes que são objetos de convenções internacionais, crimes de maior gravidade, crimes praticados em acumulação, em diferentes localidades, praticados por organizações ou grupos, etc.

61 Irene Pimentel. O Tribunal Plenário, instrumento de justiça política do Estado Novo, in <https://jugar.blogs.sapo.pt/1728394.html>.

62 *Ibidem*.

no artigo 8º, o poder da polícia política no sentido de determinar que os arguidos de crimes contra a segurança do Estado fossem mantidos presos até o julgamento ou que fossem postos em liberdade, com ou sem caução, além de “propor a aplicação de medidas de defesa previstas no §1º do art. 175º do Código Penal e vigiar indivíduos a elas sujeitos”⁶³, mesmo se estes estivessem entregues à supervisão do ministro da Justiça.

Em 1949 foi publicado mais um Decreto, desta vez com a novidade de possibilitar expressamente a aplicação de medida de segurança de internamento para opositores políticos. Nesse sentido, o art. 20º do Decreto-lei 37.447 de 13 de Junho de 1949 estabeleceu o internamento por 1 a 3 anos daqueles que fundassem, aderissem ou colaborassem com “associações ou agrupamentos de carácter comunista”⁶⁴. No parágrafo único do art. 22º, ficava ainda estabelecido o poder da PIDE para elaborar as propostas para aplicação ou prorrogação da medida de segurança, além da possibilidade de aplicação provisória da mesma.

Com isso, o cerco contra opositores políticos estava absolutamente fechado: além de ficarem presos preventivamente com base em uma simples decisão da PIDE, poderiam receber uma pena ao final do julgamento e, após seu cumprimento, poderiam ainda ser submetidos a uma medida de segurança de internamento em estabelecimentos ultramarinos, com base na sua suposta indisciplina ou perigosidade e enquanto fosse do interesse da polícia política.

A questão da prorrogabilidade indeterminada das medidas de segurança passou a ser bastante questionada, sobretudo no caso dos “vadios e equiparados”. Por isso, em 1956, o Decreto-lei 40.550 de 12 de Março trouxe uma resposta explícita a tais questionamentos: a regra continuaria a mesma. No dispositivo, o Ministro da Justiça ressalta que a regra existe desde 1936 e deve se manter, sempre com o argumento de que “a predeterminação de um período máximo de internamento determinaria o regresso obrigatório à vida social de elementos que continuam a constituir para ela um perigo”⁶⁵. Nesse sentido, o Governo reconhece que há outros países que adotam um

63 Portugal, Decreto-lei 35.046 de 22 de Outubro de 1945, in https://memorial2019.org/sites/default/files/media/document/DL_35046.pdf, Art. 8º, n. 5º.

64 Portugal, Decreto-lei 37.447, de 13 de Junho de 1949, in <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1949/06/12600/04130415.pdf>.

65 Portugal, Decreto-lei 40.550 de 12 de Março de 1956, in <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1956/03/05200/03210324.pdf>, nº 3.

limite máximo por conta da garantia individual do internado, que não deve ser submetido à discricionariedade daqueles que decidem sobre o seu futuro e tampouco à inquietação de não saber quando irá retornar à sociedade. Mesmo assim, a posição do Ministério da Justiça é no sentido de que “nenhuma destas razões convencem”, considerando que “elementos socialmente perigosos” não devem possuir “garantias individuais excessivas”, pois podem “constituir uma ameaça para os cidadãos honestos”. Ainda, “o caráter indefinido do internamento permite dizer àquele que o sofre que nas suas mãos está o merecer a liberdade, o que poderá ser um meio eficaz de estimular no seu espírito reacções salutare”⁶⁶.

Para além do show de moralismos, o Decreto em questão reiterou o Decreto-Lei de 1949 na parte em que possibilitava a aplicação de medida de segurança de internamento para agentes de crimes políticos, com prazo de duração de 6 meses a 3 anos e prorrogáveis enquanto fosse verificada a perigosidade criminal.

A leitura dos Decretos permite perceber o esforço do Governo para dar ares de legalidade aos julgamentos e procedimentos adotados. Porém, considerando que as polícias respondiam diretamente ao Governo e tendo em vista que Ministério Público e Judiciário não se opunham aos pedidos e determinações policiais, fato é que havia um esquema de perseguição e punição nitidamente constituído, que é relatado por Maria Antónia Lázaro e Macaísta Malheiros da seguinte forma⁶⁷:

“Funcionamento processual

01. No final da instrução, a PIDE/DGS elaborava um relatório, descrevendo os “crimes” e referindo no final que, dada a “personalidade do réu”, era de recear a continuação das atividades criminosas se o réu viesse a ser libertado no final do cumprimento da pena, pelo que lhe deveriam ser aplicadas as medidas de segurança;

02. O Ministério Público copiava “ipsis verbis” o relatório da PIDE/DGS, transformando-o em acusação;

66 Portugal, Decreto-lei 40.550 de 12 de Março de 1956, in <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1956/03/05200/03210324.pdf>. Todos os trechos encontram-se no item 3 do Decreto em questão.

67 Maria Antónia Lázaro e Macaísta Malheiros, “Medidas de Segurança - a construção do Estado totalitário”. Disponível em: <<https://memorial2019.org/node/26936>>. Acesso em: 20/01/2025.

03. Um juiz do Tribunal Criminal recebia (copiava) a acusação e transformava-a em despacho de pronúncia;

04. Essa acusação servia de base ao julgamento, em que a prova dos factos imputados era a que constava dos autos, confirmada por dois agentes da polícia política que iam a tribunal assegurar que os réus tinham confessado os crimes de que vinham acusados e, eventualmente, os dos seus co-arguidos sem que sobre qualquer deles tivesse sido exercida alguma coação.

05. O Código de Processo Penal então em vigor previa que, antes da leitura da sentença, fosse elaborado um questionário sobre a matéria de facto, sendo esses quesitos lidos publicamente antes do tribunal se retirar para deliberar;

06. E, no final do referido questionário, vinha a pergunta sinistra: “Dada a personalidade do réu, é de recear a continuação das actividades criminosas?”

07. Nestes termos, logo que a resposta fosse “provado”, eram aplicadas medidas de segurança;

08. Tal permitia aos Tribunais Plenários conjugar, de modo quase automático, a caracterização da atividade do réu (por exemplo, se exercida na clandestinidade) com a aplicação de penas de prisão maior e com medidas de segurança de 6 meses a 3 anos, sucessivamente prorrogáveis com base numa pertença perigosidade sobre a qual nem sequer se fazia prova em tribunal;

09. Do mesmo modo que os Tribunais Plenários aplicavam quase automaticamente penas de prisão correcional aos que eram considerados “simples militantes” das diferentes organizações políticas;

10. Acresce que, sendo a questão da perigosidade considerada matéria de facto, estava assim afastada da possibilidade de recurso para o Supremo Tribunal de Justiça, para o qual só havia lugar a recurso em matéria de direito;

11. Importa ainda recordar que, abrindo a prorrogação indefinida das medidas de segurança uma via potencial de prisão perpétua, e estando esta proibida na Constituição Política de 1933, veio o Supremo Tribunal de Justiça afirmar a ‘perfeita’ constitucionalidade das medidas de segurança.”

A experiência portuguesa demonstra, portanto, que a medida de segurança, quando desprovida de limites normativos e submetida ao arbítrio estatal, converte-se em potente mecanismo de repressão política. Sua história, especialmente durante o Estado Novo, ilustra os riscos do enfraquecimento dos

princípios penais garantistas e a fragilidade do Estado de Direito frente às tentações autoritárias. O conceito de perigosidade, aparentemente técnico e neutro, revela-se, nesse contexto, como um instrumento ideológico de silenciamento da dissidência e de perpetuação do poder.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cinco décadas após o fim do Estado Novo, as medidas adotadas por Salazar parecem distantes – mas não tanto quanto se imagina. A distorção de conceitos jurídico-penais (ou constitucionais) para justificar práticas autoritárias não é um fenômeno encerrado no passado. No Brasil, por exemplo, muito recentemente, o artigo 142 da Constituição Federal – que estabelece a função das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem – foi interpretado por uma parcela do Governo e da sociedade como fundamento para uma intervenção militar de caráter golpista. Esse episódio evidencia que conceitos jurídicos, independentemente da intenção que presidiu sua formulação, permanecem suscetíveis a deturpações e manipulações, podendo ser transformados em instrumentos políticos voltados a fragilizar a democracia e reforçar governos autoritários.

Foi o que se testemunhou no passado, com relação às medidas de segurança: criadas como uma resposta jurídica inovadora para situações em que a pena tradicional, fundada no conceito de culpabilidade, não era suficiente, acabaram sendo distorcidas e utilizadas como mecanismo de repressão. A noção de perigosidade, por sua maleabilidade, serviu de justificativa para neutralizar opositores políticos sob o pretexto da prevenção, revelando a vulnerabilidade de institutos jurídicos quando apropriados por regimes autoritários.

Nesse contexto, revisitar a História não é apenas um exercício acadêmico, mas uma necessidade social e política. Afinal, compreender as razões e os efeitos das decisões políticas é essencial para reconhecer os mecanismos de repressão e, assim, tentar impedir que se repitam.

Data de submissão: maio de 2025

Data de aceitação: setembro de 2025

DOI: <https://doi.org/10.60543/dlb.vi8.10400>