

PARECER Nº , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 221, de 2003 – Complementar, *que altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS MAGALHÃES**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para exame, em caráter não terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 221, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador César Borges, *que altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias para a Marinha e a Aeronáutica e criar uma atribuição subsidiária para o Exército, com o fim de que essas Forças cooperem com os órgãos federais de segurança pública no combate ao crime organizado.*

Esta Comissão, nos termos do art. 101, II, c do Regimento Interno do Senado Federal, é regimentalmente competente para emitir parecer sobre a constitucionalidade da matéria, que trata de segurança pública, atribuição constitucional subsidiária das Forças Armadas e foco primário do projeto em exame.

Até o momento da leitura deste Relatório, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Trata-se de matéria de competência da União e sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, conforme arts. 21, III, 22, XXVIII e 48, *caput*, da Constituição Federal (CF), nos limites materiais constitucionais. Lei complementar é instrumento hábil para produzir os efeitos propostos, dado que objetiva alterar lei de mesma natureza, conforme o art. 142, § 1º da CF.

Não havendo óbices na regimentalidade e na juridicidade do projeto, passamos à análise de sua constitucionalidade.

O poder constituinte originário, por força do *caput* do art. 142 da CF, conferiu às Forças Armadas um mandato constitucional consubstanciado em três atribuições básicas: defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e garantia da lei e da ordem. O projeto em apreço trata especificamente da terceira atribuição e sublinha uma discussão que tem ocupado especialistas e a mídia nos últimos anos.

Não têm sido poucos os discursos que defendem não ser a segurança pública atribuição das Forças Armadas. Todavia, tal assertiva, apesar de normalmente vir acompanhada da idéia de que tal uso constituiria afronta ao texto constitucional, não encontra amparo em nossa Lei Maior.

O *caput* do art. 142 da CF, *in fine*, usa o termo “ordem” sem qualificá-lo; não obstante, os princípios da unidade e do efeito integrador da Constituição nos informam seu conteúdo. O termo “ordem”, como objeto de garantia ou tutela constitucional, é usado no preâmbulo da Carta (“ordem interna e internacional”); no art. 5º, XLIV (“ordem constitucional”); no art. 34, III, e no *caput* dos arts. 136 e 144 (“ordem pública”), no *caput* do art. 127 (“ordem jurídica”); no art. 144, I (“ordem política e social”); no *caput* do art. 170 (“ordem econômica”); e no *caput* do art. 193 (“ordem social”). Observa-se, portanto, que o mandato constitucional conferido às Forças Armadas move-se sobre espectro múltiplo, substantivado na garantia das ordens pública, constitucional, política, social e econômica.

Doutrinariamente, esses diversos tipos de ordem resumem-se na expressão “ordem pública”, que pode ser interna ou internacional. Conforme o renomado jurista Clóvis Beviláqua, a ordem pública interna, que é o objeto do projeto em comento, é o conjunto de leis que, em um país, estabelece os princípios indispensáveis à organização do Estado, sob o prisma social, político, econômico e moral, seguindo os preceitos de direito.

Segundo os ensinamentos do emérito jurista Othon Sidou, ordem pública é o conjunto de condições essenciais a uma vida social conveniente, fundamentado na segurança das pessoas e bens, na saúde e na tranqüilidade pública. Com esse conceito, Sidou anuncia a tríplice face da ordem pública, bastante difundida na doutrina autorizada e que abraça todos os prismas apontados por Beviláqua: segurança pública, salubridade pública e tranqüilidade pública. Observa-se, portanto, que, sendo dever das Forças Armadas a garantia da ordem pública, a segurança pública também faz parte de seu mandato constitucional, pois ordem pública é o continente do qual segurança pública é um dos conteúdos.

Todavia, a CF já atribui a órgãos específicos as funções de tutela da segurança pública, conforme se observa no art. 144. Assim, considerando que a CF é um todo harmônico, pode-se concluir, por meio da necessária interpretação sistemática, que a competência da Forças Armadas com relação à segurança pública é constitucionalmente subsidiária e, por conseguinte, completiva. Assim, quando as forças policiais não logram garantir a lei e a ordem, as Forças Armadas deverão ser empregadas para esse fim, de forma subsidiária (sem assumir as atividades típicas da polícia) e completiva (para suprir a lacuna policial).

O § 1º do art. 142 da CF prevê que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. Assim, tal diploma legal deve prever sua atuação nas três áreas que compõem a ordem pública, e é precisamente o que realiza o projeto de lei em apreço, particularmente no que se refere à área de segurança pública.

O projeto respeita as duas características constitucionais (subsidiariedade e complementaridade) da atuação das Forças Armadas na segurança pública, pois adiciona atribuições, com respaldo constitucional, no capítulo da Lei Complementar nº 97, de 1999, intitulado “Das Disposições Complementares”, que prescreve as atribuições subsidiárias particulares de cada uma das Forças.

As novas atribuições, segundo a redação apresentada pelo ilustre Senador César Borges, não maculam os objetivos militares fundamentais voltados para a terra, mar e ar. Pelo contrário, os ratifica numa atividade de cooperação com os órgãos federais de Segurança Pública. Nos precisos termos usados na Justificação do projeto, o emprego das Forças Armadas

proposto para o combate ao crime organizado “contribuiria para o seu preparo e adestramento operacional”, o que é condizente com o que prevê o art. 14, I da referida Lei Complementar.

Portanto, as atribuições subsidiárias previstas não desvirtuam as Forças Armadas de sua competência constitucional; pelo contrário, servem como treinamento de guerra, pois a atuação prevista é eminentemente operacional (apoio logístico e de inteligência, principalmente), comum às situações de guerra. E de forma alguma as Forças Armadas invadem atribuições tipicamente policiais, pois o projeto delineia um sistema de cooperação que resguarda o preparo e as ações materialmente militares, situando-as, como corolário disso, no nível federal.

Porém, no tocante às atribuições subsidiárias do Exército, cabem algumas considerações:

Há necessidade de amparo legal explícito à contribuição da Força Terrestre na formulação e condução das políticas que digam respeito ao Poder Militar Terrestre, em correlação com as já reguladas atribuições da Marinha e da Aeronáutica, particularmente na área de ciência e tecnologia.

É importante legitimar as missões da Engenharia de Construção na manutenção e na construção da infra-estrutura terrestre, portuária e aeroportuária, cooperando com o desenvolvimento nacional. Note-se que essa atribuição encontra amparo no art. 16 desta LC 97/99.

Deve-se atribuir poder de polícia às patrulhas, aos destacamentos e aos pelotões especiais de fronteira para reprimir os delitos transfronteiriços e ambientais, permitindo a atuação do Exército no combate aos crimes transnacionais, tais como: tráfico de drogas; armas e munições. Assim, tenciona-se atender os anseios da sociedade brasileira que pede pelo aumento da segurança e diminuição da interferência das drogas no seio de suas famílias.

Importante também que as Forças Armadas auxiliem na repressão a grupos armados, devido ao alto poder de destruição de seus armamentos e capacidade de penetração e coordenação em áreas remotas, como na faixa de fronteira amazônica.

Carecem de amparo legal as atividades do Exército, particularmente nas áreas mais remotas do País, onde destacamentos, pelotões, companhias e batalhões são os únicos representantes do Estado brasileiro e de sua autoridade na proteção dos nacionais que historicamente vivificam as fronteiras remotas, principalmente nas regiões Amazônica e Centro-Oeste.

Há necessidade, também, de legitimar o apoio já fornecido pelo Exército aos órgãos públicos com ênfase na faixa de fronteira, numa situação de normalidade, sem o comprometimento de executar ações específicas de segurança pública.

Finalmente, o Comando da Marinha e o Comando da Aeronáutica também carecem de amparo legal em suas ações de repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, assim como em seu apoio aos órgãos públicos.

III – VOTO

Considerando as razões e fundamentos acima expendidos, o parecer é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 221, de 2003 – Complementar, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao Art. 1º do PLS nº 221, de 2003-Complementar, a seguinte redação:

Art. 1º

Art. 17

V - cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, exercendo o controle operacional quando for o caso (NR).

EMENDA Nº 2 – CCJ

“Art. 2º. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 17-A:

‘Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

I - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II - cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

III – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, exercendo o controle operacional quando for o caso;

IV – atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

- a) patrulhamento;
- b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
- c) prisões em flagrante delito;

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao Art. 1º do PLS nº 221, de 2003-Complementar, a seguinte redação:

Art. 1º

Art. 18

VI - cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao

uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, exercendo o controle operacional quando for o caso (NR).

Sala da Comissão, 17 de março de 2004.

, Presidente

, Relator