



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020
(Do Sr. Carlos Zarattini e outros)

Altera o “caput” do art. 142 da
Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O “caput” do art. 142 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob o comando supremo do Presidente da República, e destinam-se a assegurar a independência e a soberania do país, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, um dos grandes temas debatidos, mas que não resultou em uma redação adequada ao novo contexto da redemocratização, foi a redação dada ao art. 142 da Carta Magna, que trata do papel das Forças Armadas.





De forma anacrônica, o texto aprovado previu que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A primeira questão que não foi adequadamente resolvida diz respeito à autoridade do Presidente da República, colocada como “autoridade suprema”, quando o correto seria “comando supremo”. Há uma clara distinção entre ambas, pois a expressão “autoridade” pressupõe um caráter de autonomia, sequer subordinada à lei, enquanto o “comando supremo” diz respeito, tão somente, à hierarquia que deve ser observada, sempre subordinado à legalidade e ao Estado de Direito.

A segunda questão diz respeito à expressão “defesa da Pátria”, que é formulação muito genérica, utilizando um conceito indeterminado juridicamente, e que mais serve ao discurso político e ao oportunismo de quem o interprete do que a um fundamento objetivo. A Pátria é sobretudo a memória, a herança coletiva, passada de pais para filhos, que os une historicamente a um local onde vivem e constroem sua identidade e estabelecem com os demais compatriotas um laço de solidariedade.

O dever de defender a Pátria é de todos os cidadãos, e a manipulação da noção de Pátria para ocultar, muitas vezes, interesses até mesmo contrários a ela, foi apontada em 1775 pelo escritor e pensador inglês Samuel Johnson na expressão “o patriotismo é o último refúgio do canalha”. Atribuir a defesa de um conceito vago, de caráter eminentemente moral, como esse, embora com objetivos nobres, a uma instituição do Estado, subverte a lógica ao colocar essa instituição como sua proprietária, em verdadeira usurpação do que é a ideia de Pátria como Nacionalidade ou vinculação ao território.





Por fim, a terceira questão diz respeito à “defesa da lei e da ordem” por iniciativa de qualquer dos poderes. Trata-se de uma previsão, em princípio, incondicionada à própria legalidade, pois não se define tal “iniciativa” como vinculada ao devido processo legal ou ao princípio da legalidade em sentido estrito. E, com efeito, as chamadas operações de “Garantia da Lei e da Ordem” vem se multiplicando, sempre mediante Decretos Presidenciais, em situações onde, pretensamente, há o “esgotamento” das forças tradicionais de segurança pública. A Lei Complementar nº 97, em seu art. 15, § 2º, prevê que “a atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. O Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixa essas diretrizes, e prevê o seu emprego para “a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição”, prevendo o seu uso “sempre que se faça necessário” para “desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.” Esse emprego deverá ser “episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível” podendo ainda abranger situações “outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.”

Há nítida extrapolação, nessa situação, do que seria lícito e adequado prever como papel das Forças Armadas, como instrumentos da ordem democrática.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Portugal, país que passou por décadas de ditadura Salazarista, ao redemocratizar-se adotou uma Constituição que prevê, em seu art. 275, que “às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República”, e que “obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei”. Ademais, elas “estão ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidárias e os seus elementos não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política”. Em particular, prevê o item 6 do art. 275 que “as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.”

Nada, ali, prevê que possam envolver-se em ações de “garantia da lei e da ordem”, e menos ainda atuarem de forma política.





Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, foram apresentadas várias propostas de redação a esse dispositivo, destacando-se as emendas apresentadas pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Anteprojeto do Relator da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Ao longo da discussão do Parecer do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, diversos parlamentares questionaram a proposta de redação por ele apresentada, apontando a vagueza da expressão adotada (garantia ... da lei e da ordem), ora propondo que o Poder Judiciário se manifestasse previamente, ora apontando os riscos de que fosse empregada para implantação de estado de exceção. Outros parlamentares apontavam a necessidade da supressão dessas expressões, na medida em que a redação estaria a atribuir às Forças Armadas a tutela da sociedade em relação ao que se entendesse por "garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem", o que permitiria diferentes interpretações ideológicas, até mesmo no sentido de "ação militar de sentido golpista", mas legitimada sob a invocação da própria Constituição para tentar legitimar-se. Assim, essa formulação seria um "estímulo constitucional ao golpismo, fazendo das Forças Armadas uma espécie da Grande Tribunal Constitucional Armado, que decidiria a seu guante sobre a "garantia dos poderes constitucionais". Fato que, atualmente, é comprovado pelos que, de forma desavisada, defendem a "intervenção constitucional militar" para fins diversos.

Além disso, conforme registrado nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte, segundo o Relator da Subcomissão que examinou o tema, o objetivo da expressão "garantia da lei e da ordem" teria também o objetivo de legalizar constitucionalmente a atuação regular das Forças Armadas em funções de polícia, mesmo sem a decretação do Estado de Defesa ou do Estado de sítio, ou seja, até mesmo para reprimir movimentos pacíficos de cunho reivindicatório, com riscos de instauração de um clima permanente de ameaça sobre toda a vida política do país. Essa atuação, assim, segundo os críticos da proposta, permitiria a permanência de uma "tutela militar" passível de ser exercida em um raio de influência amplo e irrestrito, "porque em nome da lei e da ordem tudo se pode, como tudo o que já se fez no Brasil."





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Dessa forma, a presente Proposta de Emenda à Constituição pretende superar esses problemas, dando ao caput do art. 144 redação que reflita, com maior precisão e delimitação de seu alcance, o verdadeiro papel a ser esperado das Forças Armadas na ordem democrática, que é o de assegurar a independência e a soberania do país, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional. Trata-se, essencialmente, da proposta de redação oferecida pelo então Deputado Constituinte Fernando Henrique Cardoso, e defendida pela Bancada do Partido dos Trabalhadores naquele processo de elaboração da atual Carta Magna, inspirados sob a perspectiva história e defesa da plenitude democrática.

Sala das Sessões, em junho de 2020

CARLOS ZARATTINI
Deputado Federal PT/SP

