

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI N. 2.715, DE 2011

(Do Sr. Roberto de Lucena)

Disciplina a decretação de medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas, regulamentando o art. 136, § 1º e o art. 139, inciso III, da Constituição Federal e dá providências correlatas.

Autor: Deputado ROBERTO DE LUCENA

Relator: Deputado JOÃO ANANIAS

PARECER REFORMULADO

I – RELATÓRIO

Tendo sido designados para relatar a presente matéria, mediante distribuição de 11/10/2012, ofertamos parecer em 11/12/2012. A matéria foi retirada de pauta em 19/12/2012, sendo concedida vista ao Deputado Márcio Marinho em 05/06/2013, cujo prazo encerrou-se em 11/06/2013. Em razão da apresentação de Posicionamento a respeito do tema pela Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa (MD), em 03/07/2013, a matéria foi-nos devolvida para apreciação do documento.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Consignamos que, além da alínea “g”, à matéria em questão aplicam-se as alíneas “i”, “j” e “m” do inciso XV do art. 32 do

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), no tocante à competência desta Comissão.

Reafirmamos a importância da proposição sob análise, ao propor positivar no ordenamento jurídico pátrio assunto de tamanha relevância, que é o chamado “regime constitucional das crises”.

Preliminarmente transcrevemos, pela pertinência ao momento do processo legislativo, a aludida manifestação do MD, por partes, cujas considerações comentamos a seguir, fundamentando nosso posicionamento por acatá-las ou não. As sugestões acatadas e as alterações por nós propostas são objeto de emenda modificativa que ora ofertamos. Para efeito de compreensão da estrutura do presente relatório, elaborado em fonte tamanho 12, dispusemos o texto do MD em fonte tamanho 10 e com maior recuo, enquanto as citações de nossa lavra estão com fonte tamanho 11, recuo menor e sem endentação de parágrafo. Mencionaremos, oportunamente, o retorno ao texto do MD.

**POSICIONAMENTO SOBRE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA Nº
06/2013**

JUSTIFICATIVA:

Incumbiu-me o Sr Ministro de Estado da Defesa de expressar as considerações, abaixo, que traduzem a posição deste Ministério.

O PL em comento tem por objetivo regulamentar o art. 136, § 1º, e o art. 139, inciso III, da Constituição Federal (CF), no que se refere à decretação de medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas. Em síntese, o referido PL trata do disciplinamento das medidas restritivas aos direitos fundamentais durante a execução dos estados de exceção constitucionalmente previstos: o estado de defesa e o estado de sítio.

O estado de defesa e o estado de sítio são institutos que representam um conjunto de medidas à disposição do Poder Público para enfrentar a anormalidade. A principal diferença entre eles se resume no fato de que o estado de defesa é adotado com fundamento na manutenção da estabilidade institucional, em locais geograficamente restritos, ao passo que o estado de sítio pressupõe uma ameaça generalizada, de âmbito nacional, geralmente verificado

nos casos de guerra externa ou de comoção interna grave, configurando uma medida mais rigorosa.

Contudo, observa-se que a suspensão de garantias constitucionais poderá ocorrer durante o estado de sítio (Art. 138 da CF) e, durante o estado de defesa (Art 136, § 1º, da CF), haverá apenas restrição de direitos. Ressalte-se que, por força do art. 84, inciso IX, da CF, compete privativamente ao Presidente da República decretar o estado de defesa e o estado de sítio.

No art. 139 da CF, o Constituinte só se preocupou em fixar taxativamente as restrições ou suspensões aplicáveis nas situações de estado de sítio com fundamento no art. 137, inciso I, ou seja, nos casos de “comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa”.

O Projeto de Lei em questão busca preencher esta lacuna para o estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, inciso II, da CF, ou seja, no caso de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. Dessa forma, em seu art. 34, o PL prevê que:

"Art. 34. No caso do art 13, inciso II, as garantias dos direitos fundamentais poderão ser suspensas ou restringidas, nos termos do decreto, salvo os direitos à vida, de igualdade, de não ser discriminado, de não ser escravizado, de não ser torturado, de liberdade de consciência e de crença, de recorrer ao Poder judiciário, de anterioridade da lei penal, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da vedação de provas ilícitas, do habeas corpus e dos demais direitos e garantias fundamentais cujo exercício não seja incompatível com o disposto nesta lei."

Pela redação do referido artigo, percebe-se a intenção do nobre Deputado Roberto Lucena (PV/SP), autor da proposição, em adequar o texto constitucional às garantias dos direitos fundamentais previstos na CF.

Nesse entendimento, o legislador constituinte não previu as medidas que poderiam ser tomadas contra as pessoas em situações

de beligerância, tendo em vista que essas deverão ser aplicáveis caso a caso, podendo restar, inclusive, na suspensão de garantias constitucionais, como o direito à vida, por exemplo. Nesta situação, verifica-se a hipótese constitucional da aplicação da pena de morte, prevista no art. 5º, inciso XLVII, alínea “a” da CF, nos casos de guerra declarada.

Com efeito, ao delinear as restrições a que estariam sujeitas as pessoas no âmbito da hipótese definida no art. 137, inciso II da Constituição (declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira), o projeto busca manter intactos alguns direitos e garantias constitucionais que fundamentam a própria existência do Estado, que é a proteção de seus nacionais. Isto é, o Estado não pode existir por si mesmo, se não tiver como objetivo último a defesa de seus nacionais. De que adiantaria, pois, um ordenamento jurídico que preferisse proteger o Estado em si, suas instituições, seu território, mas que ignorasse a população, compactuando com seu extermínio? Que Estado restaria, então?

Nessa perspectiva, apenas aqueles direitos a que a própria norma constitucional permite relativizar podem ser suspensos ou restringidos. Se o constituinte não previu as medidas que poderiam ser tomadas contra as pessoas em situações de beligerância, certamente não quis dizer, contudo, que nessas situações cessa o Estado de Direito. Persiste, pois, em qualquer circunstância do regime constitucional das crises, a legislação excepcional, que jamais pode consistir num vácuo anômico. Isso significa que o Presidente da República não pode atuar como tirano irresponsável – a recordar a instituição da ditadura romana –, pois nos estados de emergência os poderes constituídos continuam no pleno exercício de suas competências, ressalvadas as exceções constitucionalmente previstas. Não se cogita, igualmente, de instituição de algo semelhante à lei marcial, de tradicional aplicação nos países que adotam o sistema jurídico anglo-saxão (*Common Law*), na qual o chefe do Poder Executivo dispõe de amplos poderes discricionários, em nível mais liberal que o regime das “medidas de emergência”, adotado pela tradição romano-germânica, dita continental (*Civil Law*).

No dizer de Tavares,

A postura constituinte de pretender esgotar o tema pode decorrer de certa desconfiança do legislador em relação ao trabalho de discipliná-lo e é uma

marca característica de Constituições democráticas supervenientes a um período de autoritarismo, como o caso brasileiro. (TAVARES, Marcelo Leonardo. **Estado de emergência**: o controle do poder em situação de crise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 85).

O mesmo se pode dizer, agora, em relação ao legislador ordinário, com respeito do Presidente da República. Como bem frisou o nobre Autor da proposição, não convém deixar ao alvedrio do chefe do Poder Executivo federal a regulamentação de dispositivos da Lei, embora não se possa proibi-lo. Para tanto é necessário que não exista vácuo legislativo no tocante a matéria tão sensível aos direitos fundamentais das pessoas. Por tal razão é que se deve delinear como espectro de atuação para o Presidente da República tão-somente os contornos do decreto que instituir o estado de emergência, o qual deverá estar balizado, então, pelas regras constitucionais e da respectiva lei de regência.

Tem razão, pois, o Ministério da Defesa, quando propugna pela exclusão do direito à vida dentre as garantias inalienáveis constantes do art. 34, uma vez que a Carta Magna admite a pena de morte em tempo de guerra. Quanto aos demais direitos e garantias preservados, não são incompatíveis sequer com o estado de guerra puro, ainda que não consubstanciado numa ordem jurídica excepcionalmente instituída, tal qual o estado de sítio. Raciocínio inverso levaria ao absurdo de se cogitar um estado de exceção dentro de um estado de emergência.

A esse respeito, por exemplo, acordos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas (Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica (Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992) estabelece limitações à ação estatal muito mais rigorosas (TAVARES, p. 244).

Voltemos ao texto do MD:

Releva citar, também, que o art. 13, parágrafo único, incisos I, II e III, do Projeto de Lei em pauta conceituam as situações que podem ser consideradas comoção grave, como atos terroristas, atos criminosos reiterados e rebeliões. Essa limitação, em que pese listar as hipóteses passíveis de enquadramento da situação, não deixa margem

às novas ameaças, que poderão ensejar, também, a decretação de estado de sítio.

Compreendemos a preocupação do MD com novas ameaças que possam ensejar a decretação do estado de sítio. Por tal razão, propomos, na emenda modificativa, a extensão das hipóteses, albergando outras situações eventualmente consideradas pelo Conselho de Defesa Nacional, o órgão opinativo de natureza técnica, que pode mais bem aquilatar a seriedade das ameaças. No mesmo sentido, incluímos, ao final do inciso III a referência à qualquer modalidade de guerra irregular, expressão que por si abarca guerra civil, guerrilha, subversão, sabotagem, guerra subversiva e terrorismo.

Quanto aos atos terroristas, no entanto, buscamos especificá-los, numa conceituação mais abrangente, destacando-os, por suas características próprias, dos demais atos de guerra irregular. Levamos em consideração as definições constantes de vários documentos, por considerá-las sistematização das definições de cunho doutrinário. Assim, temos a seguinte definição do Escritório Federal de Investigações dos Estados Unidos da América (*Federal Bureau of Investigations*):

Terrorismo é o uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou a propriedade para intimidar um governo, a população civil, ou qualquer segmento destes, em apoio a objetivos sociais ou políticos. (VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. **Terrorismo e crime organizado**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 43).

Tivemos em conta, também, a redação dada pelo PL n. 6764/2002, do Poder Executivo que, pretendendo revogar a Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional, inclui o art. 371 no Código Penal, tipificando, entre outros, o crime de terrorismo. Referido PL traz conceituação analítica do tipo, ao contrário do PL 2462/1991, do Deputado Hélio Bicudo (PT/SP), ao qual está apensado, que, de forma sucinta, assim tipifica a conduta:

Art. 11. Devastar, saquear, assaltar, explodir bombas, seqüestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem com dano ou perigo efetivo a pessoas ou bens, com o objetivo de coagir qualquer dos Poderes da República.

Já o PLS 728/2011, do Senado Federal (Senadores Marcelo Crivella – PRB/RJ, Ana Amélia – PP/RS e Walter Pinheiro – PT/BA), embora voltado para a Copa das Confederações Fifa/2013 e Copa do Mundo Fifa/2014, assim tipifica o crime de terrorismo:

Art. 4º Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico ou xenófobo: (...)

Outra definição, formulada pelo Gabinete Institucional da Presidência da República, a par de remeter a definição de “atos terroristas” ao que consta nos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil e “organização terrorista” como duas ou mais pessoas que pratiquem tais atos, assim define terrorismo:

Para os efeitos desta Política, terrorismo é o ato premeditado, ou sua ameaça, por motivação política e/ou ideológica, visando a atingir, influenciar, intimidar ou coagir o Estado e/ou a sociedade, com emprego de violência. (VERGUEIRO, p. 56)

Damos, a seguir, outras definições, como subsídios que consideramos para a adoção daquela constante da emenda modificativa (Fonte: VISACRO, Alexandre. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009, p. 282).

- Departamento de Estado dos Estados Unidos da América:

Violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência.

- Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América:

O calculado uso da violência ou da ameaça de sua utilização para inculcar medo, com a intenção de coagir ou intimidar governos ou sociedades, a fim de conseguir objetivos geralmente políticos, religiosos ou ideológicos.

- Governo do Reino Unido:

O uso da força ou sua ameaça com o objetivo de fazer avançar uma causa ou ação política, religiosa ou ideológica que envolva violência séria contra qualquer pessoa ou propriedade, coloque em risco a vida de qualquer pessoa ou crie um risco sério para a saúde e segurança do povo ou de uma parcela do povo.

- Agência Brasileira de Inteligência (Abin):

Ato premeditado, ou sua ameaça, por motivação política e/ou ideológica, visando atingir, influenciar ou coagir o Estado e/ou a sociedade, com emprego de violência.

Considerando-se que a Abin igualmente remete a instrumentos internacionais a definição de ato terrorista, buscamos no “Painel de alto nível sobre ameaças, desafios e mudança”, da Organização das Nações Unidas, a seguinte definição:

A ação violenta que tenha pretensão de causar a morte ou sério dano em não-combatentes, com propósito de intimidar uma determinada população, compelir Governo ou organização internacional a fazer ou privar-se de fazer qualquer ato. (TAVARES, p. 85).

À vista das definições citadas e buscando consolidá-las, consideramos, portanto, que a definição ideal deve aludir à violência ilegal, tentada ou consumada, à premeditação, aos danos ou riscos à integridade das pessoas ou do patrimônio, e à intimidação ou coação do poder público. Não reputamos essencial definir a motivação, que pode ser qualquer uma, nem ter como alvo não-combatentes, visto que combatentes aquartelados em tempo de paz podem ser vítimas de atos terroristas.

Voltemos à nota do MD:

Nota-se que, no que se refere ao sigilo das correspondências, o texto constitucional, no estado da normalidade, o considera absolutamente inviolável, uma vez que só admite a ressalva, por ordem judicial, para as hipóteses do sigilo das comunicações. Por tratar-se de um bem jurídico constitucionalmente tutelado, previu o legislador infraconstitucional, por meio do Código Penal, o crime de violação de

correspondência (Art. 150). Da mesma forma, a Lei nº 9.296/1996, que regulamenta a interceptação telefônica, criminaliza a escuta ilegal.

No entanto, considerando as hipóteses que ensejam a decretação do estado de defesa e do estado de sítio, por tratar-se de um estado de anormalidade ou excepcional, não é razoável exigir do agente ou dos executores da medida a prévia autorização judicial, conforme restrição prevista no art. 7º, inciso III, do PL em comento.

Visando possibilitar a apuração de eventual excesso ou arbitrariedade, bem como a responsabilidade por tais ocorrências, é razoável se exigir a fundamentação por escrito, pelo próprio agente ou executor, dos motivos que ensejaram a adoção da medida aplicada, bem como a participação posterior ao juiz competente.

Mais além, entende-se ser imprescindível constar do teor do referido PL, especificamente na Subseção IV, da Seção IV, que os órgãos e entes responsáveis técnicos na área de telecomunicações apoiem o executor do decreto quando da quebra do sigilo de comunicação telegráfica e telefônica, do sigilo de correspondência e da liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão (tais como o Ministério das Comunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a TELEBRAS), pois o executor pode não ter condições materiais suficientes para a execução de tais restrições.

Entendemos, com a devida vênia, que quanto ao sigilo das comunicações os dispositivos constitucionais do art. 136, § 1º, inciso I, alínea “c” e art. 139, inciso III, aplicáveis ao estado de defesa e ao estado de sítio, respectivamente, se equivalem, em tese. Ambos referem-se a restrições a tais direitos e não à sua suspensão. Nessa circunstância algum regramento há de haver. Destarte, entre as duas medidas de emergência o que pode ocorrer é o estabelecimento de diferentes graus de restrição, graduados conforme a gravidade.

A nosso ver o projeto contemplou essa hipótese. Vejamos: com relação ao estado de defesa (art. 7º, inciso III) estabeleceu que a restrição ao sigilo das comunicações ocorrerá na forma de “quebra”, a ser determinada por ordem judicial, a requerimento do executor do decreto. Ao

cotejar-se esse dispositivo com a lei que regulamentou a parte final do inciso XII do art. 5º da Constituição, Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996, verifica-se que o referido diploma só permite a interceptação telefônica nos casos de crime, havendo inquérito policial instaurado, durante o qual não haja outra forma de se obter a prova, condicionando sua demanda a autoridades específicas, quais sejam o delegado de polícia e o representante do Ministério Público. Já no estado de defesa, não há condicionamento quanto à existência de crime, de inquérito policial ou de ser essa a única forma de se obter a prova pretendida, assim como defere ao executor do decreto a faculdade de requerer o decreto judicial.

Na hipótese do estado de sítio, consideradas as condicionantes anteriores, autoriza-se, além da quebra do sigilo, a interceptação das comunicações – isto é, o conhecimento e o registro do teor das comunicações, sejam elas faladas ou escritas –, assim como se dispensa a autorização judicial, devendo o executor apenas comunicar a medida ao juiz em vinte e quatro horas (art. 24, parágrafo único). Alteramos, contudo, a redação do art. 24 e seu parágrafo único, no sentido de afastar qualquer dúvida.

Com relação à última sugestão, a providência já consta do projeto, no art. 50, no bojo das disposições finais, por abranger ambos os estados de emergência. Dessa forma, seguindo-se o rito da lei de regência, e atendidos os requisitos desta Lei, as operadoras de telefonia devem atender à requisição, sob pena de encampação, nos termos do disposto no art. 31, § 2º. Noutro passo, a execução de tais medidas deve utilizar os equipamentos dos órgãos policiais, que deles dispõem de ordinário, uma vez que se tornaria extremamente custosa a aquisição de equipamentos e moroso o treinamento de pessoal para essa finalidade específica, providências, aliás, não vedadas ao executor do decreto. Entretanto, para a compreensão expressa do alcance do dispositivo, incluímos parágrafo único ao art. 52 (anterior art. 50), mediante emenda aditiva, para tornar cogente a obrigação.

Voltemos, novamente, à Nota do MD:

Nos termos dos art. 41 e 42 do PL em pauta, o executor do decreto que instituir o estado de defesa será, preferencialmente, o Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Município afetado,

ressalvada a hipótese de prévia intervenção, em que recairá, preferencialmente, no interventor.

A palavra preferencialmente, em que pese permitir ao Presidente da República a discricionariedade de indicar outra pessoa como executor no estado de defesa, pode conferir uma falsa interpretação de que o Chefe do Poder Executivo só poderá nomear outros executores, no caso de uma intervenção, o que não é o caso.

Houve uma preocupação do autor do PL em estabelecer quem seriam os executores dos decretos do estado de defesa e do estado de sítio. Porém, o texto constitucional não especificou quem seriam os executores, deixando a decisão a cargo do Presidente da República.

A nosso sentir não há qualquer incompatibilidade entre o comando constitucional e o dispositivo legal. Como bem mencionou o ilustre Autor da proposição, não bastaria ao projeto repetir as disposições constitucionais. Segundo uma absurda interpretação desse teor não haveria necessidade de lei regulamentando os ditames constitucionais, nessa matéria e em qualquer outra. Dessa ilação simples sobressai a consequência óbvia de que a lei de regência pode e deve ir além do que o constituinte dispôs, respeitados, no caso, os limites impostos pelo próprio texto constitucional. Destarte, não se sustenta a exegese de que a lei não pode inovar, no sentido de proteger o administrado e de regular a ação do poder público, desde que tais disposições não impeçam os poderes constituídos de exercerem suas prerrogativas constitucionais de emergência.

Como singelo exemplo mencionamos a Lei n. 12.562, de 23 de dezembro de 2011, que regulamenta o inciso III do art. 36 da Constituição, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal. Referida lei, não obstante regulamentar dispositivo constitucional, neste não há qualquer comando remetendo tal regulamentação à lei ordinária. Noutro passo, a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Embora o inciso I do art. 17 da Constituição estipule como requisito para a criação de partido político seu caráter nacional, apenas o § 1º do art. 7º da Lei n. 9.096/1995 define os requisitos para a aquisição desse caráter, disposição que não foi contestada desde então.

Assim, ao estipular a preferência pelo chefe do Poder Executivo do Estado ou Município atingido (art. 41), a lei apenas procura adequar a conveniência de, resguardada a faculdade de o Presidente designar qualquer executor, indicar-lhe que a autoridade mencionada terá melhores condições de ser o executor do decreto. Assim, tal autoridade saberá avaliar a situação com mais rapidez e colocar em prática as medidas do decreto de forma adequada, por estar afeta à administração do ente federado considerado. O chefe do Poder Executivo conhece o cotidiano da Administração e de seus gestores e suas idiossincrasias, as dificuldades e mesmo as facilidades que o exercício do cargo lhe proporcionou no trato das matérias administrativas que lhe serão cometidas em acréscimo.

A utilização do termo “preferencialmente”, em duplicidade evita, inclusive, a alegada falsa interpretação, uma vez que a preferência poderá ser exercida na hipótese do estado de defesa, mas nem sempre naquele estado de defesa decretado após intervenção. Isso é claro, porque na hipótese de intervenção no Poder Executivo o respectivo chefe poder ser afastado; se a intervenção se der apenas no Poder Legislativo, é desnecessário o interventor se o ato de intervenção atribuir as funções legislativas ao chefe do Poder Executivo (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 28 ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 486). Há, portanto, intervenção sem interventor. Não havendo interventor, é razoável que o executor do decreto seja o chefe do Poder Executivo. Havendo, é razoável que seja o interventor, o qual substitui o chefe do Poder Executivo. Em qualquer das hipóteses, quem estiver à frente da máquina administrativa é quem tem melhores oportunidades de bem executar o decreto.

É possível alterar o dispositivo, porém, para esclarecê-lo em dois pontos: em primeiro lugar para facultar a designação do executor recaia preferencialmente no interventor quando houver intervenção com nomeação de interventor, mediante o acréscimo da expressão “se nomeado”; em segundo lugar para albergar a hipótese de a área abrangida pelo decreto do estado de defesa abranger mais de um Estado ou Município, mediante o acréscimo da expressão “no âmbito” antes da menção a tais entes federados.

Analisemos outra passagem da Nota do MD:

Da mesma forma, durante o estado de defesa, o PL prevê que as autoridades administrativas civis receberão, se necessário, o apoio

das Forças Armadas. Por outro lado, no estado de sítio, o PL estabelece que o executor do decreto será a autoridade militar que tenha responsabilidade de defesa territorial da área atingida.

A regulamentação, por lei, de limites para a indicação dos executores do estado de defesa e do estado de sítio vai de encontro à liberalidade conferida pelo legislador constituinte ao Presidente da República que, pelo art. 138 da CF, designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas, de acordo com a situação a ser enfrentada.

O raciocínio expendido quando do comentário da passagem anterior é válido nesta, também, com a seguinte ressalva: se bem que não nos pareça herético a lei de regência estabelecer parâmetros e critérios em relação à operacionalização dos estados de emergência, reputamos de bom alvitre manter a redação do art. 42 similar à do art. 41. Desta forma, mantendo a preferência pela autoridade militar que tenha responsabilidade sobre a área afetada, resta facultativo ao Presidente da República designar outra autoridade.

A razão da preferência é, outra vez, de natureza prática. Ora, o responsável pela defesa territorial em tese é um militar da Força Terrestre e, no caso, será, sucessivamente, o Comandante do Comando Militar de Área, abrangendo vários Estados, ou da Região Militar, abrangendo alguns (ou até menos de um), ou das subdivisões de tais áreas de defesa territorial. Essa autoridade, por conhecer as características físicas, políticas e socioeconômicas do território considerado e os planos de defesa territorial em profundidade, é a mais indicada para ser o executor do decreto nessas circunstâncias, designação que em geral recai sobre uma autoridade militar.

Novamente, todavia, em apreço às considerações do MD, incluímos o vocábulo “preferencialmente” e a expressão “podendo ser, ainda, outra autoridade por ela indicada”, o que implica a designação de autoridade militar em patente compatível com a responsabilidade da missão.

Voltemos, mais uma vez, à Nota do MD:

O art. 44 do PL preserva os direitos e imunidades dos titulares dos Poderes constituídos. Essa ressalva contraria o disposto no caput do art. 138 da CF que prevê, no caso de estado de sítio, a suspensão de garantias constitucionais.

Os direitos e imunidades dos titulares dos Poderes constituídos só preserva tais condições em relação ao próprio Presidente da República, aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, em nível federal. Em nível estadual e municipal, aos titulares dos Poderes Executivo e Legislativo, nesses níveis dos entes federados. Faz-se a devida ressalva com relação aos respectivos titulares em caso de intervenção, quando, comumente são afastados. Nesse caso, os atingidos por intervenção são, necessariamente, os chefes do Poder Executivo ou Legislativo estadual ou municipal. Os estados de emergência albergados pela Constituição pressupõem “medidas de exceção” e não “estado de exceção”. Ressalvada a hipótese de intervenção com afastamento dos titulares dos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, apenas num estado de exceção seria possível que tais Poderes e, ainda, o Poder Judiciário, fossem impedidos de funcionar plenamente. Não é o caso que se vislumbra para o Brasil. No mesmo sentido, sendo o Presidente da República o responsável pela edição do decreto, não faria sentido reduzir-lhes as prerrogativas, senão nos limites do estrito contorno constitucional que o projeto pretende disciplinar.

Novamente, contudo, para adequação de redação, alteramos o texto do dispositivo, visando a torná-lo mais claro. Observe-se que o dispositivo, em sua redação original, aliás, sequer cogitava dos chefes dos poderes, mas dos órgãos dos poderes, a que ora acrescentamos as entidades.

Em novo trecho, diz a Nota do MD:

No que tange à Seção IX do PL, que trata da jurisdição criminal, o art 124 da CF, dispõe que:

"Art 124. À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei".

Assim, coube ao legislador ordinário estabelecer os critérios definidores do crime militar, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar (CPM) que, em seus art. 9º e 10, define o crime militar para tempo de paz e tempo de guerra, respectivamente.

Cabe ressaltar que, por força do art. 10, incisos III e IV, do CPM, o legislador ordinário já ampliou o rol dos crimes militares em tempo de guerra. Porém este artigo só terá aplicação após a declaração formal do estado de guerra, incidindo na hipótese de

decretação de estado de sítio com fundamento no art. 137, inciso II, da CF.

Com efeito, o art. 8º do Decreto-Lei n. 1.002, de 21 de outubro de 1969 – Código de Processo Penal Militar (CPPM), assim dispõe: “Art. 8º Compete à Polícia judiciária militar: a) apurar os crimes militares, bem como os que, por **lei especial**, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria”. Já o art. 83 preconiza: “Art. 83. O fôro militar, em tempo de guerra, poderá, por **lei especial**, abranger outros casos, além dos previstos no artigo anterior e seu parágrafo” (sem destaques no original). O próprio CPPM foi alterado pelas Leis n.

A Lei n. 1.802, de 5 de Janeiro de 1953, que define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social e dá outras providências, que consta como vigente no site da Presidência da República, tipifica alguns fatos típicos como sujeitos à jurisdição militar (art. 42). O mesmo se dá com relação à Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências (art. 30).

Destarte, nada impede que lei específica tipifique crimes militares ou a eles equiparados, assim como o próprio foi alterado por outras leis ordinárias como as Leis n. 6544, de 30 de junho de 1978, 9.299, de 7 de agosto de 1996, 9.764, de 17 de dezembro de 1998, 12.432, de 29 de junho de 2011 e 12.735, de 30 de novembro de 2012.

Retornemos à Nota do MD:

Além disso, o art. 53 do PL, que versa sobre um aumento de pena no caso dos crimes cometidos no território em que vigorar o estado de exceção, deveria estar inserido na Seção IX, que trata da jurisdição criminal.

Tendo como fim a aplicação da boa técnica legislativa, a bem da verdade, as Seções IX e X deveriam ser designadas como “Da jurisdição militar” e “Da jurisdição comum”, respectivamente, que adotamos, alterando a topologia do conteúdo do art. 53, para dispô-lo na mesma Seção X, como art. 50.

Das emendas sugeridas na Nota do MD e transcritas adiante, portanto, passamos a considerar se e porque acatamos a ideia, com redação por nós proposta, nos termos das considerações expedidas, ou reproduzindo idêntico conteúdo da sugestão.

Em face do exposto, este Ministério é de parecer **favorável** à aprovação do Projeto de Lei nº 2.715/2011, **desde que sejam acatadas as emendas**, abaixo.

EMENDA Nº 01 (Modificativa)

Dê-se ao inciso II do art. 3º do Projeto de Lei nº 2.715/2011, a seguinte redação:

“Art. 3º

(...)

II - atingidas por calamidades de grandes proporções.”

JUSTIFICAÇÃO

Calamidades de grandes proporções também podem ser causadas por fatores que não sejam da natureza, por isso sugere-se a exclusão, no inciso II do art. 3º do PL, da expressão “na natureza.”

A redação do projeto apenas reproduz o texto constitucional, donde não haver incompatibilidade, segundo nosso sentir. Em nota de rodapé n. 124 à sua obra Tavares leciona que:

José CRETELLA JUNIOR critica a ausência de referência a outros casos de calamidades públicas provenientes não “da natureza”, mas causados pelo homem, como epidemias e pestes. Comentários à Constituição brasileira de 1988, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 3357.

Entretanto, parece melhor outra interpretação: a Constituição não se refere apenas à calamidade que tenha como causa fenômeno da natureza, não se limita a calamidades da natureza, como pretende o autor. A alusão é ao ambiente no qual a calamidade ocorre: a natureza, habitat, lugar específico habitado por uma população. Epidemias e

pestes, de grande consequência na natureza podem ensejar a decretação da emergência. O alcance interpretativo é mais abrangente (TAVARES, p. 235).

Destarte, não acatamos a sugestão, passando à seguinte.

EMENDA Nº 02 (Modificativa)

Dê-se ao inciso III do art. 7º do Projeto de Lei nº 2.715/2011, a seguinte redação:

“Art. 7º

(...)

III - quebra do sigilo das comunicações.

(...)”

JUSTIFICAÇÃO

Considerando as hipóteses que ensejam a decretação do estado de defesa e do estado de sítio, por tratar-se de um estado de anormalidade ou excepcional, não é razoável exigir do agente ou dos executores da medida a prévia autorização judicial. A comunicação eletrônica, por exemplo, não foi contemplada pelo Projeto de Lei em comento. O termo “das comunicações” amplia e generaliza todas as formas de comunicação.

O texto constitucional, contida na alínea “c” do inciso I do § 1º do art. 136 é o seguinte: “I – restrições aos direitos de: (...) c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica”. Conforme percorrido linhas volvidas, há uma gradação sistemática em relação aos estados de emergência considerados, sendo que no estado de defesa, a restrição é reduzida em relação ao estado de sítio, mas muito mais liberal que o regime correspondente em situação de normalidade. Por esta razão igualmente não acatamos a sugestão. Passemos à sugestão seguinte:

EMENDA Nº 03 (Modificativa)

Dê-se ao inciso I do art. 12 do Projeto de Lei nº 2.715/2011, a seguinte redação:

“Art. 12

I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada dentro de vinte e quatro horas ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial, que não poderá deixar de atendê-lo, bem como de entregar-lhe, gratuitamente, cópia do laudo respectivo;

(....)”

JUSTIFICAÇÃO

A emenda visa, além de estabelecer, um prazo certo, manter similitude ao art. 306, § 1º, do Código de Processo Penal.

Acatamos a sugestão, com as alterações por nós promovidas, consignando que a redação referente à comunicação imediata ao juiz competente foi certamente adotada pelo ilustre Autor considerando a textualidade do inciso I do § 3º do art. 136 da Constituição. Entretanto, concordamos que o vocábulo “imediatamente” deixa margem livre à interpretação, fazendo com que adaptemos a redação, buscando a integração do ordenamento jurídico pátrio, que é uma das finalidades do projeto. Vejamos a sugestão seguinte:

EMENDA Nº 04 (Supressiva)

Suprima-se os art. 17, 18, 19, 20, 21 e 22 da Subseção II; art. 23 da Subseção III; art. 28 da Subseção V; art. 29 e 30 da Subseção VI e art. 31 da Subseção VII da Seção IV do CAPÍTULO III do Projeto de Lei nº 2.715/2011.

JUSTIFICAÇÃO

Os dispositivos constantes das Subseções II, III, V, VI, VII da Seção IV do referido Projeto de Lei, ao estabelecerem medidas restritivas, na vigência de estado de sítio, estão sujeitos à arguição de inconstitucionalidade, tendo em vista que as medidas que poderão ser tomadas, contra pessoas, possuem aplicabilidade direta e imediata, independentemente de norma infraconstitucional, à exceção do

previsto no inciso III do art. 139 da CF, que depende de regulamentação.

Não acatamos a presente sugestão em razão da fundamentação anteriormente expendida. Assim, passamos à nova sugestão:

EMENDA Nº 05 (Aditiva)

Acresça-se ao art. 27 do Projeto de Lei nº 2.715/201 um parágrafo único, com a seguinte redação:

“Art. 27. Não se inclui nas restrições do art. 16, inciso III, a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

Parágrafo único. Os órgãos e entes responsáveis técnicos na área de telecomunicações (tais como o Ministério das Comunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a TELEBRAS), apoiarão o executor do decreto quando da quebra do sigilo de comunicação telegráfica e telefônica, do sigilo de correspondência e da liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão.”

JUSTIFICAÇÃO

O executor do decreto pode não ter condições de natureza de material e de pessoal suficientes para a execução de tais restrições.

Os órgãos e empresas mencionados não possuem ingerência sobre os dados das operadoras. É preciso dispor do equipamento técnico, vez que as operadoras apenas liberam os sinais ou canais de comunicação de que dispõem, conforme já analisamos. Incluímos, entretanto, parágrafo único ao art. 52 visando a tornar cogente a celeridade de atendimento das operadoras às requisições do executor do decreto.

EMENDA Nº 06 (Modificativa)

Dê-se ao art. 33 do Projeto de Lei nº 2.715/2011, a seguinte redação:

“Art. 33. Durante o estado de sítio todos são obrigados a prestar às autoridades as informações relativas à sua identidade, local de moradia e meios de subsistência, sempre que solicitadas.

(....)”

JUSTIFICAÇÃO

A emenda tem por objetivo dar maior clareza á norma.

Sugestão acatada, pelo que inserimos a expressão final “sempre que solicitadas”. Analisemos, pois, a próxima sugestão:

EMENDA Nº 07 (Supressiva)

Suprima-se os art. 34, 41, 42 e 43 do Projeto de Lei nº 2.715/2011.

JUSTIFICAÇÃO

O legislador constituinte não previu as medidas que poderiam ser tomadas contra as pessoas em situações de beligerância, tendo em vista que essas deverão ser aplicáveis caso a caso, podendo restar, inclusive, na suspensão de garantias constitucionais, como direito à vida, por exemplo. Nesta situação, verifica-se a hipótese constitucional da aplicação da pena de morte, prevista no art. 5º, inciso XLVII, alínea “a”, da Constituição Federal. Em caso de decretação de estado de sítio, com fundamento na ocorrência de conflitos armados externos, não há restrições a quaisquer medidas, pelo texto constitucional.

O PL estabelece quem serão os executores das medidas previstas nos decretos de estado de defesa e estado de sítio, o que contraria a discricionariedade outorgada ao Presidente da República pelo constituinte originário, tornado desnecessária a regulamentação prevista. Portanto, sugere-se a supressão dos art. 41, 42 e 43 do referido PL.

Deixamos de acatar a presente sugestão, quanto às medidas a serem adotadas durante o estado de sítio, pelas mesmas ponderações em relação à sugestão n. 4. Quanto à designação do executor,

mantemos nosso posicionamento já divulgado, para o qual consideramos suficientes as alterações procedidas. Passemos à nova sugestão:

EMENDA Nº 08 (Modificativa)

Dê-se ao art. 44 do Projeto de Lei nº 2.715/2011, a seguinte redação:

“Art. 44. A execução do estado de defesa ou do estado de sítio não pode afetar a competência e o funcionamento dos órgãos dos Poderes constituídos”.

JUSTIFICAÇÃO

Essa ressalva contraria o disposto no caput do art. 138 da Constituição Federal, que prevê, no caso de estado de sítio, a suspensão de garantias constitucionais. É incompatível com a situação enfrentada nos estados de exceção.

Discordamos da justificação e, portanto, não acatamos a sugestão, pelas razões anteriormente mencionadas, mantendo a redação com as alterações por nós propostas. Vejamos a próxima sugestão:

EMENDA Nº 09 (Modificativa)

Dê-se ao art. 49 do Projeto de Lei nº 2.715/2011, a seguinte redação:

“Art. 49. Os crimes comuns cometidos no território em que vigorar o estado de exceção terão as penas aumentadas de dois terços no caso de estado de defesa e duplicadas no caso de estado de sítio”.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei não observa o a limitação do direito pátrio. Assim, no Brasil, não compete à Justiça Militar o julgamento de crimes que não sejam os crimes militares, definidos de acordo com o Código Penal Militar.

Adotamos as mesmas razões externadas acima quando da análise da Nota do MD em relação à Seção IX do Capítulo IV da proposição,

para rejeitar a presente sugestão. Tornemos à Nota, por fim, para analisar a última sugestão:

EMENDA Nº 10 (Supressiva)

Suprima-se o art. 53 do Projeto de Lei nº 2.715/2011.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 53 do Projeto de Lei em pauta, que versa sobre aumento de pena no caso dos crimes cometidos no território em que vigorar o estado de sítio, deveria estar inserido na Seção IX, que trata da jurisdição criminal.

Acatamos a presente sugestão, mediante alteração da designação das Seções IX e X, bem como da alteração topológica dos arts. 50 e 51 para uma nova “Seção XI – Das disposições finais”, renumerados para arts. 52 e 53, respectivamente.

A partir deste ponto, passamos a comentar os demais dispositivos da proposição que reputamos passíveis de alteração, após detida reflexão. Consideramos que a técnica legislativa foi seguida, embora não nos caiba analisar a proposição sob esse aspecto, que serão analisados na Comissão temática apropriada, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Não nos furtamos, entretanto, de apontar alguns detalhes de redação, a título de aprimoramento do belo trabalho, tornando explícitos alguns ajustes, como contribuição ao relator que nos sucederá na apreciação da matéria, naquela Comissão.

Para tanto, ao complementarmos o voto anteriormente prolatado, feitas as considerações em relação à Nota apresentada pelo MD, ofertamos emenda modificativa global, em que apontamos as correções e sugestões de redação que consideramos pertinentes, cuja justificação aduzimos adiante ao analisar cada dispositivo.

No art. 2º substituímos o termo “declarados” para “decretados”, para efeito de uniformidade da terminologia utilizada no projeto.

Alteramos a designação da Seção II do Capítulo II de “Das conceituações” para “Das definições”, visto que definição tem um sentido

menos técnico, típico de textos normativos, passíveis de interpretação, enquanto conceituação pressupõe conteúdo científico inquestionável.

No art. 4º buscamos inserir no rol dos entes federados objetos de eventual intervenção federal os Municípios localizados em Território Federal, nos termos do disposto no art. 35, *caput*, da Constituição. Alteramos, também o trecho “nos termos do art. 1º da Constituição”, por este outro: “estabelecidos nos incisos ao caput do art. 1º da Constituição Federal de 1988”, com a finalidade de tornar mais explícita a alusão aos referidos princípios.

No parágrafo único do art. 5º alteramos tão-somente o tempo verbal do verbo fugir de “foge” para o condicional “fuja”.

No art. 6º, parágrafo único, propusemos alterar a redação, ao permitir que o estado de defesa abranja território inferior ao de um Município, visto que, principalmente na Amazônia há Municípios com território superior ao de muitos países, em que a extensão das medidas a todo sua área geográfica poderia comprometer a efetividade da execução do decreto. Aí, incluímos, também, para efeito de uniformidade, o Distrito Federal.

Ainda para efeito de uniformidade terminológica incluímos a expressão “e entidades” após o vocábulo “órgãos” no inciso IV do art. 7º.

Embora o inciso I do art. 12 reproduza o inciso I do 3º do art. 136 da Constituição, procuramos aprimorá-lo em relação ao exame de corpo de delito, que passa a ser obrigatório, como medida de defesa do cidadão, salvo impossibilidade de sua realização, devidamente justificada. Aí alteramos, acatando sugestão do MD, o vocábulo “imediatamente” para “dentro e vinte e quatro horas”. No inciso II do mesmo artigo foi incluída após o vocábulo “comunicação” a expressão “ao juiz”, para efeito de uniformidade.

O inciso I do parágrafo único do art. 13 foi alterado, visando a dotar o dispositivo de efetiva aplicabilidade. Sua alínea “c” foi alterada para considerar não o fim de destruir ou danificar, mas o efetivo dano ou destruição. No inciso II excluímos a expressão “praticados com violência ou por grupos organizados”, por considerarmos que tal menção restringe a aplicabilidade do dispositivo uma vez que mesmo sem o recurso à violência, pode haver o aumento substancial dos índices de criminalidade, colocando em risco a paz social. Após o inciso II acrescentamos a conjunção disjuntiva “ou”,

conforme determina o art. 23, inciso II, alínea “g” do Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002, que regulamentou a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. No inciso III inserimos, antes do vocábulo “usurpação”, a expressão “qualquer modalidade de guerra irregular que constitua”, para conferir maior abrangência às hipóteses de aplicação do dispositivo, nos termos das considerações expendidas na Nota do MD.

No § 1º do art. 17 acrescentamos o vocábulo “determinada” depois de “localidade”, com o intuito de uniformizar o texto. No § 2º colocamos o verbo “estabelecer” no infinitivo, dada sua condicionalidade. Acrescentamos ao seu inciso I a expressão “ressalvado o disposto no art. 22”, artigo esse que trata da estipulação de horário noturno de locomoção restrita.

No caput do art. 19 alteramos o tempo verbal no imperativo futuro (“será”) pela locução “poderá ser”, uma vez que, mesmo naquelas circunstâncias apontadas, apenas a avaliação técnica dos profissionais responsáveis dirá da necessidade da evacuação, não sendo prudente tornar o dispositivo cogente. No inciso I do mesmo dispositivo sugerimos a supressão da expressão inicial “ocorrência de uma das situações”, que já consta do *caput*, substituindo-a pela expressão “qualquer daquelas”.

O final do parágrafo único do art. 20 foi alterado para “registro de imóveis”, visto que a parcela a ter destinação alterada pode ser apenas parte de algum imóvel específico.

Preferimos discriminar a redação do § 1º do art. 22 em dois incisos, a fim de albergar a hipótese de sujeição do infrator a medidas de caráter protetivo, sendo que no inciso I a alusão ao período foi consignado por extenso: “vinte e quatro”, mais consentâneo com a técnica legislativa.

Já quanto ao § 3º, entendemos que mais adequado, em vez de “na via pública”, seria “nos espaços públicos”, expressão mais abrangente e, portanto, mais eficaz quanto ao que se pretende. No mesmo dispositivo inserimos a expressão “do infrator a sua residência ou abrigo”, após a referência a “imediate recolhimento”, providência sem a qual tal comando legal poderia ensejar o recolhimento à prisão da pessoa que infringisse o toque de recolher, mas que não representasse qualquer perigo diante da peculiaridade da situação. Tal prisão desnecessária contribuiria, assim, para aumentar os encargos da União, além de constituir excessiva supressão da

liberdade individual. No § 4º reputamos adequado estender o salvo-conduto presumido aos integrantes dos serviços de atendimento de emergência e urgência e de serviços públicos essenciais.

No texto do art. 23, inserimos a expressão “em qualquer caso”, para assegurar preferência de coabitação "dos familiares" em qualquer das circunstâncias abordadas pelo dispositivo, substituindo, por conseguinte, a expressão "núcleo familiar", pelo fato de a anterior ser mais abrangente que esta. No § 2º substituímos a palavra "edifício", por "prédio", uma vez que esta tem uma conotação jurídica mais precisa, ao abranger não só edificações, mas qualquer imóvel.

A fim de evitar compreensão inadequada do dispositivo, alteramos o texto do *caput* do art. 24, excluindo a referência ao inciso III do art. 7º, bem como mantivemos o seu parágrafo único voltado para o sigilo das comunicações, objeto do mencionado inciso III, incluindo, ainda, "além da quebra do sigilo" as demais restrições ali contidas de interceptação e registro. Tal providência espanca o eventual entendimento de que durante o estado de sítio é igualmente necessária a autorização judicial para a quebra do sigilo.

No art. 25 substituímos os vocábulos "órgão" por "veículo" e a expressão "nas hipóteses", pela "nos casos", para melhor clareza do dispositivo.

Por evidente equívoco foi alterada a remissão do art. 27 ao art. 16 e não ao 17.

No tocante ao art. 29, substituímos no *caput* a expressão “supervenientemente dependente” por “superveniente relativamente independente”, em razão de entendermos que houve equívoco de elaboração, em se tratando de relação de causalidade. Em seu inciso I foi incluída "apreensão", que se aplica a crianças e adolescentes. No inciso VII alteramos o trecho após o vocábulo "clandestina", para "no caso de sublevação armada, mesmo de posse autorizada", uma vez que nessa circunstância é relevante o desapossamento de armas de fogo dos insurgentes. Após o inciso VII acrescentamos a conjunção disjuntiva “ou”, nos termos do mencionado Decreto n. 4.176/2002, que regulamentou a Lei Complementar n. 95/1998.

Noutras passagens deixamos de consignar tal particularidade, ora porque o próprio *caput* do dispositivo enseja a

compreensão do significado como cumulativo (“e”) ou disjuntivo (“ou”) ora porque não há essa situação, ou seja, o elenco não comporta tão-somente a satisfação de todos os elementos ou de apenas um deles.

No parágrafo único do art. 30 acrescentamos, após "auto circunstanciado" a particularidade "ainda que manuscrito", o que sói ocorrer em situações de urgência, refinando a redação relativa ao "fornecimento de cópia" e "cópia do mandado", substituindo, também o termo "ainda" por "e mesmo", uma vez que aquele foi utilizado na primeira alteração.

Especial atenção chamamos para os dispositivos que tratam da requisição de bens (art. 32). Embora tal espécie de restrição aos direitos patrimoniais esteja prevista na Constituição (art. 139, VII), o dispositivo não é suficientemente abrangente, nos termos da legislação pretérita e comparada, pois não admitiu a requisição de serviços. Com efeito, o Decreto-Lei n. 4.812, de 8 de outubro de 1942, que regulava a matéria, editado em plena Segunda Guerra Mundial, foi declarado insubsistente pelo revogado Decreto-Lei n. 8.090, de 15 de outubro de 1945. O Decreto-Lei n. 8.158, de 3 de novembro de 1945, por sua vez, tornou insubsistente o Decreto-Lei n. 8.090/1945, a título de repristinar a norma anterior, isto é, torná-la novamente válida. Entretanto, a Advocacia Geral da União, pronunciando-se a respeito, negou validade à recepção do Decreto-Lei n. 4.812/1942 pela nova ordem constitucional, sob o argumento de que não foi expressamente repristinado (Informação CGR OF/PRC-H-22/1964).

Verificamos que o autor da proposição sob análise observou a peculiaridade de o texto constitucional não haver previsto a requisição de serviços, além da de bens. Cuidamos, portanto, ser razoável em momento posterior, não só atualizar a Constituição, mediante inclusão dos serviços como espécie de requisição, como editar nova lei a respeito do tema, uma vez que é competência da União legislar sobre “requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra” (art. 22, inciso III).

Na espécie, em termos de alteração constante da emenda modificativa, apenas colocamos os termos do *caput* do art. 32 no singular, a fim de evitar interpretações equivocadas quanto à validade do dispositivo ao referir-se a um só bem. Embora pareça um cuidado excessivo, não é difícil encontrar demandas judiciais que se valem desse artifício para gerar direito inexistente ou buscar eximção de dever legal. No inciso I alteramos o termo

"interfira" por "impeça", dado que a interferência sempre haverá na hipótese de requisição. No final do inciso II, acrescentamos "nos termos do § 1º do art. 23", remissão que consideramos importante para fins de uniformização dos comandos.

Quanto ao art. 34, foi excluída a referência ao direito à vida, assim como invertidos os termos garantias e direitos, apenas para efeito de sistematização.

Apenas para ficar mais claro para o cidadão comum, eliminamos a elipse concernente ao termo "ilícitos" no *caput* do art. 38, fazendo precedê-lo o termo "atos". Em seu § 2º, acrescentamos, ao final do dispositivo o trecho: "sem prejuízo da atuação externa no exercício da atribuição de investigar as medidas executivas", acréscimo relevante do ponto de vista do controle político a ser exercido pelo Congresso Nacional acerca da execução das medidas de emergência.

No *caput* do art. 40 substituímos a expressão "decretação do" por "conversão em", de caráter mais técnico, o mesmo se dando em relação à palavra "substituição", no § 3º.

Em relação ao art. 41, foi alterada a redação, para mais adequada compreensão, acrescentando-se, ao final, "quando nomeado, sem prejuízo da designação de executor principal para vários Estados ou Municípios".

Quanto ao art. 43, preferimos a expressão "utilizarão inicialmente" antes de "armas menos letais", para evitar a repetição em face da expressão seguinte "empregarão a força".

Com relação à redação do art. 44, foi acrescentado, depois do vocábulo "constituídos", o trecho "e seus órgãos e entidades não atingidos pelo decreto respectivo", assim como alterado o final para "ressalvada, nesse caso, a hipótese dos afastados por intervenção prévia".

No § 1º do art. 45 mencionamos "entidades" ao lado de "órgãos", para conferir completude ao dispositivo, o mesmo se dando em relação ao § 2º.

No parágrafo único do art. 47 foi substituído o termo "júizo" por "juiz", de conteúdo mais técnico.

A designação da Seção IX, a partir do art. 49, foi alterada de "Da jurisdição criminal", para "Da jurisdição militar", vez que esta, a despeito de só abranger matéria criminal, tornava a Seção X dúbia, pois com a designação "Da jurisdição civil", dispunha sobre crimes, razão porque esta foi alterada para "Da jurisdição comum". Demais disso, o art. 52 fazia referência aos "tribunais comuns", o que justifica a alteração.

Para efeito de sistematização terminológica, no § 1º do art. 49 foi incluída a expressão "a decretação do", antes de "estado de sítio".

Foi criada a Seção XI, designada "Das disposições finais", para albergar os arts. 50 e 51 que encontram aí melhor localização topológica, cuja numeração foi alterada em relação à dos arts. 52 e 53, passando estes a arts. 50 e 51, respectivamente. Por evidente equívoco foi alterada a remissão, no art. 50, do art. 46 para o art. 49.

A redação do então art. 53, renumerado para art. 51 foi alterada para adequar-se à dosimetria contida no Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar (CPM), cujo art. 20 determina que em tempo de guerra, os crimes militares terão as penas aumentadas de um terço.

Em face do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do **PL 2.715/2011**, com a **EMENDA MODIFICATIVA** e a **EMENDA ADITIVA** que ora ofertamos.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado JOÃO ANANIAS
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI N. 2.715, DE 2011

Disciplina a decretação de medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas, regulamentando o art. 136, § 1º e o art. 139, inciso III, da Constituição Federal e dá providências correlatas.

Dê-se ao art. 2º, à designação da Seção II do Capítulo I, ao art. 4º, ao parágrafo único do art. 5º, ao parágrafo único do art. 6º, ao inciso IV do art. 7º, aos incisos I e II do art. 12, ao parágrafo único e inciso I e sua alínea “c” e incisos II e III do art. 13, aos § 1º e 2º e seu inciso I do art. 17, ao *caput* e inciso I do art. 19, ao parágrafo único do art. 20, ao § 1º, 3º e 4º do art. 22, ao *caput* e § 2º do art. 23, ao art. 24 e seu parágrafo único, ao *caput* do art. 25, ao art. 27, ao *caput* do art. 29 e seus incisos I e VII, ao parágrafo único do art. 30, ao *caput* do art. 32 e seus incisos I e II, ao *caput* do art. 33, ao art. 34, ao *caput* do 38 e seu § 2º, aos §§ 1º e 3º do art. 40, ao *caput* do art. 41, aos 42, 43 e 44, aos §§ 1º e 2º do art. 45, ao parágrafo único do art. 47, à designação da Seção IX do Capítulo IV, ao § 1º do art. 49, e à designação da Seção X do Capítulo IV, do projeto, com a seguinte redação, passando-se os arts. 50 e 51 para a Seção XI do Capítulo IV, renumerados para arts. 52 e 53 e estes, constituindo a Seção X, renumerados para arts. 50 e 51, respectivamente:

“Art. 2º O estado de defesa e o estado de sítio, decretados pela forma prevista na Constituição, regem-se pelo princípio da corresponsabilidade de todos, segundo as normas constitucionais aplicáveis e o disposto nesta lei.”

“Seção II

Das definições

Art. 4º Considera-se instabilidade institucional, para efeito desta lei, o risco a que estejam sujeitos os fundamentos da República Federativa do Brasil, estabelecidos nos incisos ao caput do art. 1º da Constituição Federal de 1988, bem como a ineficácia de medida de intervenção da União nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios localizados em Território Federal, nos termos dos arts. 34 a 36 da Constituição.”

“Art. 5º

Parágrafo único. Para efeito desta lei, calamidade de grande proporção na natureza, ainda que antropogênica, é aquela que fuja ao controle das medidas adotadas para sua debelação pelo sistema nacional de defesa civil.

Art. 6º

Parágrafo único. As áreas a ser abrangidas pelo estado de defesa devem coincidir com as áreas territoriais dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios atingidos, podendo ser inferior ao território de um Município, mas não abranger todo o território nacional.”

“Art. 7º

.....

IV – na situação prevista no art. 3º, inciso II, ocupação das instalações e uso temporário dos bens e serviços dos órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, direta e indireta, ou de serviços públicos por elas concedidos, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.”

“Art. 12.

I – a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada dentro de vinte e quatro horas ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, sendo obrigatória a realização do exame de corpo de delito, vedado à autoridade deixar de

requisitá-lo, bem como de entregar ao preso, gratuitamente, cópia do laudo respectivo, salvo impossibilidade justificada;

II – a comunicação ao juiz será acompanhada de declaração, pela autoridade, com as assinaturas de duas testemunhas identificadas, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

.....”

“Art. 13.

Parágrafo único. Considera-se comoção grave aquela que envolve uma ou mais das seguintes situações, sem prejuízo de outra eventualmente indicada pelo Conselho de Defesa Nacional:

I – atos terroristas, assim entendidos os atos ilegais, tentados ou consumados que, visando à intimidação ou coação do poder público, por qualquer motivação, possam causar perturbação da ordem ou calamidade, pelo emprego de meios ou artifícios que por sua natureza premeditada, imprevisível, clandestina, insidiosa ou violenta:

.....

c) destruam ou danifiquem o patrimônio público ou privado;

II – atos criminosos reiterados, que alterem substancialmente os índices de criminalidade, especialmente as taxas de homicídio, ou coloquem em risco a incolumidade da população, por atos de corrupção que causem prejuízos ao erário, promovam desabastecimento, calamidades socioambientais ou diminuam a capacidade de atendimento de saúde, previdência e assistência social; ou

III – rebelião, insurreição ou qualquer modalidade de guerra irregular que constitua usurpação, tentada ou consumada, do poder constitucionalmente investido, por sublevação armada.”

“Art. 17.

.....

§ 1º A localidade determinada pode consistir na área de todo o Município, de toda a sua zona urbana ou rural, de bairro ou de povoação ou comunidade isolada do Município.

§ 2º Quando se estabelecer o condicionamento ou a interdição do trânsito de pessoas e da circulação de veículos:

I – a permanência não pode restringir o direito de ir e vir no âmbito da localidade determinada ressalvado o disposto no art. 22; e

.....”

“Art. 19. A evacuação de prédio ou área sob risco poderá ser executada se ocorrer uma ou mais das seguintes situações:

I – qualquer daquelas mencionadas no art. 18, salvo na hipótese de doença em que os atingidos permaneçam isolados, nos termos do disposto no art. 17, inciso I, sem que tal permanência coloque em risco a população circundante ou promova a disseminação da doença;

.....”

“Art. 20.

Parágrafo único. Tendo ou não havido demolição, a área contaminada pode ter sua destinação alterada, mediante decreto específico e averbação da nova destinação no registro de imóveis.”

“Art. 22.

§ 1º A instituição do horário noturno de locomoção restrita:

I – será precedida de alerta redundante, com difusão por período mínimo de vinte e quatro horas, incluindo as informações acerca das sanções repressivas pertinentes; e

II – sujeitará o infrator apenas a medidas de caráter protetivo, ainda que coercitivas.

.....

§ 3º O horário noturno de locomoção restrita pressupõe a vigilância contínua da área atingida, cujos agentes poderão abordar e proceder

a busca pessoal de quem for encontrado nos espaços públicos durante o horário estipulado, sem prejuízo do imediato recolhimento do infrator a sua residência ou abrigo e da aplicação das demais sanções cabíveis.

§ 4º Em situações justificadamente necessárias o executor poderá conceder salvo-conduto para o interessado, no qual se estipulem as áreas e horários de locomoção livre, presumindo-se possuí-lo em plenitude, quando em serviço, os agentes de execução do decreto e os integrantes das forças legais e dos serviços de atendimento de emergência e urgência e de serviços públicos essenciais.”

“Art. 23. A detenção não pode consistir em confinamento em compartimento trancado, salvo razões de saúde pública ou necessidade de proteção do detido, por solicitação sua, assegurada, em qualquer caso, a preferência de coabitação dos familiares.

.....

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º quando o prédio se tratar de abrigo de desalojados ou de minorias e outros grupos sob ameaça de agressão vinda de populares ou facções sublevadas, ainda que não estejam sob regime de detenção ou confinamento.”

“Art. 24. Aplicam-se, na vigência do estado de sítio, as restrições dispostas no art. 7º, inciso II, quanto ao sigilo da correspondência.

Parágrafo único. A restrição ao sigilo das comunicações pode incluir, além da quebra, a interceptação e o registro, por determinação do executor do decreto, que comunicará a medida ao juiz competente dentro de vinte e quatro horas.

Art. 25. A restrição do direito de divulgar notícias por meio de impressos, radiodifusão, televisão e telemática pode dar-se mediante suspensão das atividades, cassação do direito concedido ou encampação do veículo de divulgação nos casos de ofensa às leis que regem a segurança nacional ou a proteção civil, ou os dispositivos pertinentes dos diplomas penais, nos termos neles previstos.

.....”

“Art. 27. Não se inclui nas restrições do art. 16, inciso III, a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.”

“Art. 29. A busca em domicílio pode ser determinada pelo executor do decreto, desde que haja relação com a causa determinante ou superveniente relativamente independente do objeto da decretação, para apreensão em caso de suspeita de ocultação ou recusa em atendimento à ordem de entrega, por parte do procurado ou detentor de:

I – pessoa contra a qual exista mandado ou ordem de prisão, apreensão, detenção ou confinamento;

.....

VII – arma, munição, explosivo, acessório ou insumo pertinente, de posse clandestina ou, no caso de sublevação armada, mesmo de posse autorizada; ou

.....”

“Art. 30.

Parágrafo único. A busca será reduzida a auto circunstanciado, ainda que manuscrito e mesmo que resulte negativa, assegurado o fornecimento de cópia a quem a houver sofrido, bem como de cópia do mandado, com a justificativa da diligência.”

“Art. 32. A requisição de bem móvel ou imóvel de pessoa jurídica ou física, para o esforço de retorno à normalidade, é admitida desde que:”

I – não impeça a continuidade das atividades lícitas da pessoa jurídica, salvo se o poder público oferecer alternativa econômica compatível e imediatamente executável;

II – não comprometa a subsistência da pessoa física que dele depender lícitamente, salvo se o poder público oferecer alternativa econômica compatível e imediatamente executável ou garantir a subsistência familiar integralmente, nos termos do § 1º do art. 23;

.....”

“Art. 33. Durante o estado de sítio todos são obrigados a prestar às autoridades as informações relativas à sua identidade, local de moradia e meios de subsistência, sempre que solicitadas.

.....”

“Art. 34. No caso do art. 13, inciso II, os direitos e garantias fundamentais poderão ser suspensas ou restringidas, nos termos do decreto, salvo os direitos de igualdade, de não ser discriminado, de não ser escravizado, de não ser torturado, de liberdade de consciência e de crença, de recorrer ao Poder Judiciário, de anterioridade da lei penal, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da vedação de provas ilícitas, do *habeas corpus* e dos demais direitos e garantias fundamentais cujo exercício não seja incompatível com o disposto nesta lei.”

“Art. 38. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, por decurso de prazo ou revogação, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos atos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.

.....

§ 2º Ao analisar o relatório o Congresso Nacional poderá, mediante resolução, sem prejuízo da atuação externa no exercício da atribuição de investigar as medidas executivas:

.....”

“Art. 40.

§ 1º Sempre que as circunstâncias o permitam, deve a renovação da decretação do estado de sítio ser substituída por conversão em estado de defesa.

.....

§ 3º A alteração da medida de exceção, no sentido da redução das restrições impostas, da conversão do estado de sítio em estado de defesa, bem como da sua revogação, em caso de cessação das circunstâncias que a tiverem determinado, operam-se por decreto do Presidente da República, independentemente de audiência prévia do Conselho

da República e do Conselho de Defesa Nacional, ou de aprovação ou autorização do Congresso Nacional.”

“Art. 41. O executor do decreto que instituir o estado de defesa será, preferencialmente, o chefe do Poder Executivo no âmbito do Estado ou Município afetado, ressalvada a hipótese de prévia intervenção, em que recairá preferencialmente no interventor, se nomeado, sem prejuízo da designação de executor principal para todos os Estados ou Municípios atingidos.

.....”

“Art. 42. A designação do executor do decreto que instituir o estado de sítio recairá, preferencialmente, na autoridade militar que tenha responsabilidade de defesa territorial da área atingida, podendo ser, ainda, outra autoridade por ela indicada.

Art. 43. Durante a execução das ações repressivas contra não-combatentes, as forças legais aplicarão as regras de engajamento ou de compromisso, utilizarão inicialmente armas menos letais e empregarão a força, necessária e suficiente, de forma progressiva.”

“Art. 44. A execução do estado de defesa ou do estado de sítio não pode afetar a competência e o funcionamento dos órgãos dos Poderes constituídos e seus órgãos e entidades não atingidos pelo decreto respectivo e bem assim os direitos e imunidades dos respectivos titulares, ressalvada, nesse caso, a hipótese dos afastados por intervenção prévia.

Art. 45.

§ 1º Poderão funcionar ininterruptamente os demais órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, necessários para o esforço de retorno à normalidade, a critério de seus titulares ou por determinação do executor, no âmbito de suas atribuições.

§ 2º Durante estado de sítio que não abranja todo o território nacional e durante estado de defesa manter-se-ão em sessão permanente o Congresso Nacional, o Conselho da República, o Conselho de Defesa Nacional e os órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tenham jurisdição, circunscrição ou

competência de atuação sobre a área afetada, aplicando-se o disposto no § 1º quanto aos demais.”

“Art. 47.

Parágrafo único. O juiz competente decidirá, se houver dúvida quanto à legitimidade da posse dos bens passíveis de restituição.”

“Seção IX

Da jurisdição militar

Art. 49.

§ 1º Aos tribunais militares caberá igualmente, nos termos do *caput*, a instrução e o julgamento dos crimes dolosos diretamente relacionados com os fatos que, nos termos do respectivo decreto, caracterizem e fundamentem a decretação do estado de sítio, bem assim os praticados durante a sua vigência, contra a vida, a integridade física e a liberdade das pessoas, o direito de informação, a segurança das comunicações, o patrimônio, a ordem e a tranquilidade públicas.

.....”

“Seção X

Da jurisdição comum”

“Art. 50. Com salvaguarda do disposto no art. 49, bem como do que sobre esta matéria constar da decretação do estado de defesa ou do estado de sítio quanto aos direitos, liberdades e garantias cujo exercício tiver sido suspenso ou restringido, nos termos da Constituição e desta lei, os tribunais comuns mantêm-se, na vigência desses estados de exceção, no pleno exercício das suas competências e funções.

Art. 51. Os crimes comuns cometidos no território em que vigorar o estado de exceção terão as penas aumentadas de um quarto no caso de estado de defesa e de um terço no caso de estado de sítio.”

“Seção XI

Das disposições finais”

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado JOÃO ANANIAS
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI N. 2.715, DE 2011

Disciplina a decretação de medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas, regulamentando o art. 136, § 1º e o art. 139, inciso III, da Constituição Federal e dá providências correlatas.

Inclua-se a “Seção XI – Das disposições finais”, no Capítulo IV constituída pelos arts. 52 a 55 e o parágrafo único ao art. 52 do projeto, renumerado do art. 50, com a seguinte redação:

“Seção XI

Das disposições finais

Art. 52.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no *caput* as empresas permissionárias ou autorizadas, bem assim aquelas que operem livremente no país atenderão às requisições emanadas do executor do decreto com prioridade em relação às demais.”

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado JOÃO ANANIAS
Relator