

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR, Nº 276 DE 2002

Altera a Lei Complementar nº 90, de 1º de outubro de 1997, que determina os casos em que forças estrangeiras possam transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Dep. RENATO VIANNA

VOTO EM SEPARADO DO DEP. FERNANDO CORUJA (PDT/SC)

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que objetiva alterar a Lei Complementar nº 90, de 1997 que disciplina os casos em que forças estrangeiras possam transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente.

A principal alteração proposta pelo projeto de lei complementar em epígrafe é a de permitir que o Presidente da República possa delegar sua competência constitucional de autorizar o trânsito e a permanência temporária no território nacional de forças armadas estrangeiras ao Ministro de Estado da Defesa, com possibilidade, ainda, de subdelegação aos Comandantes das três forças.

A proposição foi encaminhada, inicialmente, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional onde logrou ser aprovada unanimemente.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação o projeto mereceu parecer favorável de seu relator quanto à constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental e técnica legislativa.

Por divergir do voto do nobre Relator, decidimos apresentar voto em separado, em que fixamos os fundamentos da nossa posição.

É o relatório.

II. Voto

A questão constitucional material de relevo, e que suscita divergências entre a posição brilhantemente defendida pelo relator e a contida nesse voto em separado, diz respeito à possibilidade de delegação e de subdelegação contida no projeto de lei complementar sob análise.

A Constituição Federal de 1988 fixa os parâmetros que balizam essa questão. O inciso IV do art. 21 estabelece ser competência da União, *verbis*:

“art. 21. Compete à União:...

.....

IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território ou nele permaneçam temporariamente;”

A exegese do dispositivo mencionado impõe a compreensão de que as hipóteses que suscitam permissão para trânsito pelo território nacional ou permanência temporária de forças estrangeiras **são absolutamente excepcionais e expressamente fixadas no texto da lei complementar.**

A regra geral, em homenagem ao fundamento da soberania, insculpido no inciso I do art. 1º da Constituição Federal, é a de que não seja permitido o trânsito e a permanência de forças estrangeiras em território nacional.

As exceções, em matéria de tamanha complexidade, hão de ser tratadas restritamente.

O art. 49, que estabelece as matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional, dispensada a sanção presidencial, prevê, na parte final do inciso II, a autorização destinada ao Presidente da República para permitir que forças estrangeiras transitem pelo território ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar.

Extrai-se, da análise do dispositivo, uma segunda baliza constitucional aplicável à matéria, qual seja: a regra geral é que o Congresso Nacional conceda a autorização ao Presidente da República **em todas as hipóteses de necessidade de trânsito ou permanência de forças estrangeiras, ressalvadas as hipóteses estabelecidas em lei complementar.**

Nesse dispositivo, deixou claro o legislador constituinte de 1988, sua preocupação e zelo com matéria tão sensível, a ponto de conferir ao Congresso Nacional papel de destaque na proteção da soberania nacional. Previu que as permissões exigissem - ato complexo que são na hipótese em tela - a intervenção de dois Poderes da República, o Legislativo e o Executivo.

Previu, contudo, de forma sábia, válvula de escape a essa “regra de ferro”, ao dispor que lei complementar estabeleceria expressa e excepcionalmente as hipóteses em que o Presidente da República prescindiria da autorização do Poder Legislativo.

Recapitulando-se, temos que os dois dispositivos constitucionais referentes à matéria, analisados até o presente momento, estabelecem que:

- a) em homenagem a um dos principais fundamentos do Estado brasileiro – a soberania nacional – tem-se por excepcionais as hipóteses de trânsito e permanência temporária de forças estrangeiras em território nacional, *ex-vi* do inciso IV do art. 21 da CF;
- b) no mesmo sentido, e levando-se em consideração a complexidade da matéria, faz-se necessário, como regra geral, a autorização do Congresso Nacional para que o Presidente da República permita o trânsito e permanência temporária de forças estrangeiras em território nacional; as hipóteses em que prescinde-se dessa autorização são absolutamente excepcionais e disciplinadas em lei complementar.

O último dispositivo constitucional a balizar a matéria é o art. 84 da CF que trata das competências privativas do Presidente da República, mais precisamente seu inciso XXII que prevê a competência de permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território ou nele permaneçam temporariamente.

Por se tratar de competência privativa, consoante a dicção do *caput* do art. 84, as ações elencadas prescindem da manifestação do Congresso Nacional para sua perfeita conformação. **Perceba-se, contudo, que a permissão prevista privativamente ao Presidente da República somente ocorrerá nas excepcionais hipóteses disciplinadas em lei complementar, vale dizer, a Lei Complementar nº 90, de 1997.** Esta é a terceira conclusão que se agrega às apontadas anteriormente.

Cuida-se de saber, neste momento, se o projeto sob análise viola as balizas constitucionais que parametrizam a atuação do Estado brasileiro no que concerne ao movimento de forças estrangeiras no território nacional.

O projeto de lei complementar em questão altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 90, de 1997, ao acrescentar à sua parte final a seguinte expressão: *“permitidas a delegação ao Ministro de Estado da Defesa e a subdelegação aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos seguintes casos:”*

A indagação constitucional a ser respondida reside na possibilidade da competência privativa do Presidente da República contida no inciso XXII do art. 84 da CF poder ser delegada e subdelegada.

A primeira dimensão a ser enfrentada é a constitucionalidade da delegação *lato sensu* em sua dimensão formal.

É assente, na melhor doutrina do direito constitucional e do direito administrativo, que a competência privativa diferencia-se da competência exclusiva, pois aquela é passível de delegação e essa há de ser exercida pela própria autoridade.

Neste sentido, uma leitura superficial do dispositivo, especialmente do *caput* do art. 84, que menciona a competência privativa do Presidente da República, poderia levar à errônea interpretação de que todas as atribuições elencadas nos seus vinte e sete incisos seriam delegáveis.

Contudo, a norma constitucional contida no parágrafo único do art. 84 afasta a possibilidade dessa interpretação. Eis a norma em sua literalidade:

“Art. 84. ..

.....

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.”

Constata-se, por expressa determinação do legislador constituinte, que apenas a disposição sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar em aumento de despesa nem em criação ou extinção de órgãos públicos e a extinção de funções ou cargos públicos vagos; a concessão de indultos e a comutação de penas; e o provimento de cargos públicos podem ser delegadas. **Todas as demais competências, - inclusive a permissão para que forças estrangeiras transitem ou permaneçam temporariamente no território nacional (inciso XXII) -, não podem ser delegadas.**

A melhor doutrina constitucional é pacífica ao asseverar a imprecisão terminológica do *caput* do art. 84 ao dispor sobre as competências do Presidente da República, pois a imensa maioria é indelegável, dessa forma, mais apropriada seria a expressão “exclusiva” e não a expressão “privativa”.

Não há, pois, como afastar a inconstitucionalidade formal do projeto ao pretender delegar, e mais, subdelegar, algo constitucionalmente indelegável, ex-vi do parágrafo único do art. 84.

Ainda que se vislumbrasse a superação dessa inconstitucionalidade formal, melhor sorte não assistiria ao projeto de lei complementar, quando submetido à análise de sua constitucionalidade na dimensão material.

As balizas constitucionais analisadas apontam, numa perspectiva sistêmica do texto constitucional, para um tratamento excepcional da permissão ao trânsito e à permanência de forças estrangeiras em território nacional.

Neste sentido, não é razoável extrair uma interpretação ampliativa da matéria, admitindo, inclusive, a delegação e a subdelegação da competência presidencial, sem ferir o princípio da razoabilidade, dimensão substantiva do princípio do devido processo legal – art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal, quando o próprio texto constitucional previu um tratamento extremamente restrito à matéria, admitindo, excepcionalmente, a competência privativa do Presidente da República, e somente dele, prescindindo da autorização do Congresso Nacional, nas estreitas hipóteses ventiladas pela Lei Complementar nº 90, de 1997.

Os meios previstos pelo autor do projeto de lei complementar – delegação e subdelegação de competência presidencial - são incompatíveis com os fins previstos sistemicamente pela Constituição Federal de 1988 – preservação da soberania nacional e tratamento excepcional ao trânsito e permanência de forças estrangeiras em território

nacional. Fere-se, dessa forma, a principal essência do princípio da razoabilidade – compatibilidade entre meios e fins manifestados pela norma.

Pelo exposto, o voto é no sentido da rejeição do projeto de lei complementar em epígrafe em face de sua dupla inconstitucionalidade:

- a) em sentido formal – violação ao parágrafo único do art. 84 da CF; e**
- b) em sentido material – afronta ao princípio da razoabilidade – art. 5º, inciso LIV, art. 21, IV, art. 49, II e art. 84, XXII, todos da CF.**

Resta prejudicada, em face das inconstitucionalidades detectadas, a análise quanto à juridicidade, à adequação regimental e à técnica legislativa do projeto de lei complementar em questão.

Sala da Comissão, de novembro de 2002

Dep. Fernando Coruja (PDT/SC)