

## O PODER LEGISLATIVO E A SEGURANÇA NACIONAL

Prof. PEDRO ALEIXO

Cada uma das palavras que compõem o tema a mim proposto reclama uma explicação liminar para que o assunto seja devidamente versado. É necessário que nos detenhemos até na apreciação de questões de semântica, se quisermos oferecer para o problema que as relações entre o Poder Legislativo e a Segurança Nacional suscitam conveniente solução.

Começemos indagando qual o sentido que deve ser emprestado à palavra *poder* nos textos que serão sujeitos à análise que vamos praticar.

Está no § 1.º do art. 1.º da Constituição vigente: "Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido".

De outra parte é conhecida esta definição do poder nacional: "expressão integrada dos meios de toda ordem (políticos, econômicos, psicossociais e militares) de que dispõe, efetivamente, a Nação, numa época considerada, para promoção pelo Estado, no âmbito interno e na esfera internacional, da conquista e manutenção de objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos existentes".

São formas ou expressões do poder nacional o Poder Político, o Poder Econômico, o Poder Psicossocial e o Poder Militar.

Teremos que buscar na ciência política informações que nos habilitem a apreciar os diversos aspectos que o poder reflete.

Trata-se de fenômeno biológico, que ocorre nas coletividades de animais, surgindo entre os membros desta o indivíduo que comanda, que dirige, e ao qual os demais instintivamente prestam obediência.

Também por meio da coação se afirma a autoridade, seja a coação física, seja a coação econômica, ou qualquer outra capaz de impor a submissão dos componentes da sociedade a algum deles.

Entre as modalidades de coação há que ser assinalada a psicológica, criada pela adoção de métodos de convívio, graças aos quais a chefia é aceita e mantida tal qual se verifica em alguns partidos políticos ou em certas congregações religiosas.

Na evolução das sociedades políticas, governantes têm conseguido impor sua chefia fundados no instituto da legitimidade. Reconhecido pelos governados que o governante exerce o governo porque tem o direito de exercê-lo, o poder não se ostenta em virtude do simples apoio na força e sim porque é acatado, é respeitado com base em um consenso que não põe em dúvida a autoridade da chefia.

Os reis que governaram durante largo período da vida de povos europeus provinham de famílias que eram consideradas com o direito de exercer o poder supremo até mesmo por influência divina.

Prevalecia a asserção de São Paulo: "Non est potestas nisi a Deo". Mais expressivamente ainda se afirma: "Omnis potestas a Deo".

Franqueada a controvérsia sobre a autenticidade da asserção, cresceu a contestação acerca do direito de governar, fundado na vontade divina. A ordem de comando, a lei, não devia continuar sendo a simples manifestação do desejo do príncipe — "Quod principi placuit legis habet rationem". E o príncipe, diante de súditos humildes e conformados, exclamava: — "Sic volo, sic jubeo". Assim quero, assim mando.

Entre as especulações que nos julgamos autorizados a fazer, destaca-se a hipótese de ser a proclamação de que todo poder emana do povo uma réplica à suposta legitimidade do poder que se apresentava como originário da vontade de Deus por intermédio do príncipe.

Está escrito: Todo poder emana do povo. Mas esta peremptória asserção, pôsto que haja logrado, desde quando lançada, admirável êxito, deve êste ao fato de ter sido acolhida sem detida análise de sua substância e está longe de corresponder à realidade.

Antes de tudo se torna preciso fixar o que se deve considerar povo. Não nos contentamos em admitir que seja a soma de todos os indivíduos que compõem a sociedade política. Da multidão assim formada, será impossível extrair a mani-

festação de uma vontade. Ter-se-á que estabelecer uma série de categorias entre as quais se distingue a das elites habitualmente dominantes, a de pessoas que têm consciência de seus interesses e forcejam pelo predomínio ou ao menos pelo reconhecimento dos mesmos e a dos que não têm sequer capacidade de revelar seus desejos ou de definir suas aspirações.

Em face de impossibilidades insuperáveis, costuma-se considerar como povo o grupo social que emergiu de uma massa inconsistente e que sabe exprimir suas reivindicações e pretende participar da organização do poder para conseguir a realização de objetivos que, realizados, trazem como consequência a concretização do que interessa ao bem geral.

Mas é inconcebível que o povo, ainda mesmo feita exclusão de indivíduos reconhecidamente incapazes, exerça diretamente o poder.

Nem mesmo nas sociedades antigas, como nas famosas cidades a si mesmo. Também contemporaneamente os processos recomendados para a prática direta de atos democráticos, não têm o alcance de extrair do povo uma deliberação de caráter executivo.

Em alguns semicantões suíços ainda se reserva para o corpo de cidadãos a atribuição de legislar, mas a administração é confiada a um conselho.

O *referendum*, o plebiscito, a iniciativa popular de propor a elaboração de certas leis não ocupam toda a área do exercício do poder, para que sejamos levados a concluir que a simples adoção daqueles institutos numa Constituição confira ao

povo por tal Constituição regido atribuição de governar-se a si mesmo.

Certamente porque a proclamação de que todo poder emana do povo seria manifestamente contrariada pelos demais dispositivos que estruturam, numa Constituição, as atividades do Estado, junta-se a esta cabal afirmação uma cláusula que retira da mesma o seu significado essencial, pois se declara que o poder é exercido em nome do povo. Temos aí, constitucionalmente adotado, o sistema representativo, isto é, fica nitidamente reconhecido, que o povo — qualquer que seja a sua composição — é mera fonte, de que simbolicamente nasce o poder, mas, em verdade, quem exerce o poder é uma outra entidade que tem somente o título de representante do povo.

Foi neste século, depois de terminada a Primeira Guerra Mundial, que passou a figurar, em geral, nas Constituições de então por diante elaboradas, a solene declaração de que o poder emana do povo e em seu nome é exercido.

Tínhamos no discurso de Getúlio, a famosa conceituação de governo republicano: governo do povo, para o povo e pelo povo. Assim, seria para crer que a fórmula adotada de vir o poder do povo caracterizasse tão precisamente um regime, que só por ela se viesse a reconhecer nesse regime uma estruturação democrática.

Entretanto, a mesma afirmação de estar no povo a origem do poder vai ser encontrada nos chamados regimes autoritários, nas democracias ousadamente rotuladas de populares, nos países ditatorialmente governados pelas direções dos partidos úni-

cos. Para ilustração do que estamos dizendo, limitamo-nos a citar o exemplo que aconteceu no Brasil.

Nas Constituições de 1934, de 1946 e de 1967, vem consignado o princípio de que o poder emana do povo e em seu nome será exercido. Mas também na Carta Constitucional de 1937, decretada, por via de golpe de Estado, por um ditador, vinha inscrito: "O Poder Político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade."

Ademais, temos como certo que entre o povo e o governo as relações de natureza propriamente política se há de fazer por intermédio de partidos cuja presença é essencial para o melhor funcionamento do poder.

Nos regimes ditatoriais contemporâneos um só partido é oficialmente instituído e de tal modo com esse partido se identifica o governo, que os órgãos da direção partidária têm a atribuição privativa para indicação dos candidatos que vão compor aquele governo, pelo que não se permite ao povo, se chamado e quando chamado a praticar um ato eleitoral, senão cancelar a lista dos indicados pelo órgão partidário oficial.

Para marcar os lindes que extremam o regime ditatorial do regime representativo e democrático, inscreve-se como princípio constitucional a pluralidade de partidos. Apesar disso, embora em lugar de um só, como nos regimes ditatoriais, sejam exigidos dois ou mais partidos, o legislador concede a essas organizações partidárias o privilégio da indicação dos candidatos,

pelo que não se permite a iniciativa de qualquer do povo, para oferecer nomes sob os quais viesse a recair a preferência popular. Assim sendo, ao povo — de quem se diz emanar todo o poder — somente se reconhece, em última análise, a faculdade de optar entre os candidatos escolhidos por grupos notoriamente minoritários.

É ainda para ser considerado que nos países de regime autenticamente democrático não tem a maioria do povo, por mais ponderável que seja, a atribuição de recusar às pessoas componentes da minoria, o exercício de determinada categoria de direitos, considerados como sendo garantias imprescindíveis, impostergáveis e inalienáveis da pessoa humana.

Passemos agora a examinar o que corresponde na Constituição vigente a atribuições do chamado Poder Legislativo. Tomada a palavra legislativo no seu significado gramatical, dizer-se que existe um poder legislativo deveria significar mesmo que a este poder estava reservada a faculdade de legislar, de elaborar as leis, sem sequer a participação de qualquer dos outros poderes do Estado. Entretanto, o qualificativo legislativo vale apenas como reminiscência da famosa teoria de Montesquieu sobre a separação de poderes.

Ninguém hoje nega o que vem divulgado no trabalho dos mais autorizados doutrinadores: os Parlamentos e Congressos democráticos se tornam cada vez menos órgãos legislativos e cada vez mais órgãos políticos.

Em trabalho sobre Parlamentos, publicado sob inspiração da União Interparlamentar, vem escrito: “O

Parlamento não tem mais o privilégio da função legislativa. A iniciativa de matéria legislativa e financeira parcialmente lhe escapa; a prática da delegação de poderes contribui para restringir seu papel no domínio da lei. Mas, ao mesmo tempo, as prerrogativas das Assembléias deslocam-se para a esfera do controle da atividade governamental. O governo prevê e dirige; o Parlamento controla, aprova, rejeita e, por vezes, inspira”.

Entre as causas da diminuição de capacidade de legislar que todos reconhecem estar sofrendo o Congresso, houve quem indicasse a da multiplicação dos partidos, o que vem permitindo a fragmentação das representações e a impossibilidade de ser preferencialmente eleito o técnico, aquele que seria encontrado em condições de formular os textos dos projetos de lei.

Convém reconhecer que mesmo quando a exigência de requisitos mais rigorosos, na legislação sobre os partidos, impede a criação de entidades partidárias sem expressão ponderável decorrentes de opinião eleitoral, não se restitui aos antigos órgãos do Poder Legislativo a sua competência para exercer privilegiadamente a função de legislar.

Neste ponto de nosso trabalho já temos devidamente esclarecido o que cumpre extrair das palavras que compõem um dos elementos do tema e, assim, fica restando examinar, com o critério já adotado, o outro elemento — a segurança nacional.

Durante mais de um século seria dispensável que se procurasse indagar o que devia ser entendido por segurança nacional, para que se soubesse como o assunto deveria

ser tratado em proposições legislativas.

Pela Constituição do Império cabia ao Imperador prover a tudo que fôsse concernente à segurança interna e externa do Estado e ainda era de sua exclusiva competência empregar a força armada de mar e terra como bem lhe parecesse conveniente à segurança e defesa do Império.

Em tôdas as vicissitudes de nossa História tinha a defesa da Pátria prioridade indiscutível e se reconhecia que as Forças Armadas eram indispensáveis para que se mantivesse a segurança do País.

Desde quando se proclamou a Independência, a ordem pública foi mantida pela manifesta predominância, em todos os lances revolucionários, das forças de mar e terra, que obedeciam à voz de comando do Governo Imperial. Devemos a unidade que herdamos do Império à vitoriosa intervenção dos chefes militares entre os quais a História consagra Caxias, o Pacificador, como patrono do Exército. E nas lutas externas, nas guerras a que fomos arrastados pelos reptos e desafios de outros povos, a segurança foi preservada pelo esforço conjugado de soldados e marinheiros.

Proclamada a República, assumiu o Governo o Chefe Militar que comandou as tropas rebeldes e foi necessário que, para manter o Governo instituído, se confiasse ao Exército a magna tarefa de resguardar a nova ordem jurídica. Sobre o papel então desempenhado pelo Exército invoco a palavra consagrada de Rui Barbosa quando em 1893 assim se pronunciou: "... dêste Exército cuja fidelidade

à causa da Revolução é o desespero dos empreiteiros de certas esperanças inconfessáveis, dêste Exército em cujo civismo a autonomia baiana achou impenetrável defesa contra tentativas criminosas, dêste Exército que, depois de lidar na milícia triunfante da Abolição, encarnou o movimento popular da República e depois de fraternizar com as aspirações nacionais no advento da democracia, há de completar a trilogia épica dêste drama, evacuando o campo das intervenções políticas, restituindo o País ao governo civil, assentando a ordem pública na submissão das Forças Militares à magistratura constitucional da toga, da palavra e da lei".

As esperanças de Rui não se realizaram prontamente, sendo explicável que as sucessivas e graves revoltas sob o Governo de Floriano viessem a permitir o aparecimento do que se convencionou denominar o militarismo, tão vivamente censurado pelo próprio Rui Barbosa, seja em sua campanha jornalística, seja em sua campanha eleitoral conhecida como civilista.

Formou-se, em certo período de nossa História, prestigiosa corrente de opinião pública preconizando a ausência dos militares nas atividades políticas e procurando estabelecer uma distinção entre o Poder Civil e o Poder Militar.

A êsse propósito, antes de qualquer outra consideração, convém repetir o que neste mesmo recinto já foi dito: "a verdade, entretanto, é muito outra, pois o Poder Militar é apenas um fator do Poder Civil, como acontece com tantos, como o Econômico e o Social".

Interessante é também recordar

que até a elaboração da Constituição de 1934 a segurança do País é confiada a forças de terra e mar, que são reconhecidas como instituições nacionais permanentes destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.

Foi na Constituição de 1934 que, pela primeira vez, surgiu em nosso Direito Constitucional legislado a expressão segurança nacional.

No título 6.º daquele diploma são estabelecidos os princípios que regem a matéria, atribuindo-se a um Conselho Superior de Segurança Nacional e a órgãos especiais, criados para atender às necessidades da mobilização, o estudo e a coordenação de todas as questões relativas à matéria.

Devemos ter em vista que já então o mundo civilizado passava por profundas transformações, que vinham trazer como consequência os riscos e os perigos criados pela pregação de uma ideologia cuja adoção importava a substituição violenta de instituições democráticas consagradas pela denominada civilização ocidental.

A segurança nacional não podia ser compreendida como apenas relacionada com ameaças externas e sujeita aos resultados dos conflitos armados de natureza internacional. Também internamente, setores de doutrinas revolucionárias, com ou sem auxílio mesmo de forças exteriores, tentavam a derrubada do Governo e se propunham a submeter a Nação ao domínio de outras nações sem qualquer resguardo da independência ou da soberania.

No art. 84 da Constituição de 1934 se inseriu o princípio de que,

além dos militares que pela Constituição de 1891 para os delitos militares tinham um fôro especial, nesse fôro seriam julgadas as pessoas a eles assemelhadas e até mesmo civis, quando agentes de crimes contra a segurança externa do País ou contra as instituições propriamente militares.

O mesmo princípio, o da competência da justiça militar para o julgamento de militares e pessoas que lhes são assemelhadas nos crimes militares definidos em lei e dos civis nos casos expressos em lei, quando agentes de crimes contra a segurança externa do País ou contra as instituições militares, está escrito na Constituição de 1946.

A legislação ordinária, especialmente a Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, veio definindo crimes contra o Estado, contra a ordem política e social e no mesmo diploma atribuindo o julgamento de muitos deles à Justiça Militar.

As expressões segurança interna, segurança externa, guerra externa, comoção intestina grave e outras semelhantes, passaram a ser consideradas como sempre abrangidas pela própria expressão segurança nacional.

Reportando-nos aos episódios das revoltas do tempo de Floriano, à campanha civilista, às transformações introduzidas pela vitória da ideologia que criou novos riscos e perigos para as instituições tradicionalmente democráticas, quisemos dar a origem das impugnações que, por ocasião de ser votada a Constituição vigente, surgiram de diferentes setores oposicionistas.

Os pregadores e promovedores da instauração, em nosso País, de regime social e político informado

pela doutrina marxista, sabem que reside exatamente nas Forças Armadas, inspiradas por vivo sentimento de patriotismo, o obstáculo intransponível para a vitória da almejada subversão.

Por isso mesmo seria interessante que impedissem eles viessem a figurar na Lei Maior do Brasil qualquer referência à segurança nacional, especialmente qualquer dispositivo que erigisse um crime político ou social a lesão de bens jurídicos consubstanciados nas instituições militares.

Ainda é para ser salientado que o debate sobre os dispositivos referentes à segurança nacional vinha oferecendo ensejo a que se despertassem ou se exacerbassem as animosidades contra as Forças Armadas e se procurasse criar um antagonismo entre a população civil e os meios militares.

Chega mesmo a espantar, a causar pasmo, que argumentos substancialmente cerebrinos venham a ser lançados numa tentativa de mostrar diferenças entre a segurança qualificada como externa, a segurança qualificada como interna e a segurança nacional.

O exemplo tantas vezes lembrado da Guerra Espanhola, durante a qual as correntes ideológicas armaram coortes, regimentos, batalhões e legiões para as batalhas, as escaramuças e os conflitos em terras da Espanha, era considerado insuficiente para convencer de que, na atualidade, são dispensados os processos clássicos e as fórmulas solenes para que o governo de um País promova a invasão de outro e tente conquistá-lo a fim de submetê-lo à órbita de sua atividade dominadora.

Exatamente porque o anteproje-

to da Constituição que estava sendo discutido, conservava o que, aliás, vinha tranqüilamente estabelecido nas Constituições de 1934 e 1946 e melhor definindo deveres e garantias, suscitou-se tendenciosa agitação para increpar o diploma constitucional em elaboração, de ser substancialmente militarista.

Ora, quando estava sendo redigido o anteprojeto, quando estava sendo discutido o projeto, quando o projeto estava sendo votado, já se firmara entre os maiores responsáveis pela defesa da Pátria, pela garantia dos poderes constituídos da lei e da ordem, o seguinte conceito de segurança nacional: é o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, em face dos antagonismos existentes.

Não é, portanto, da exclusiva competência dos militares a elaboração e muito menos a execução de uma doutrina sobre segurança nacional.

Já oferecemos no outro trecho desta conferência uma definição sobre Poder Nacional, e desde logo indicamos as diversas formas ou expressões desse Poder que se desdobram em político, econômico, psicossocial e militar. Fica assim desde logo evidenciado que a segurança nacional, segundo o entendimento de credenciados órgãos das Forças Armadas, não se circunscreve a uma atuação dos meios militares. É assim que o Poder Político, o Poder Econômico e o Poder Psicossocial hão de entrosar-se com o Poder Militar a fim de que então se

tenha, com o entrosamento de todos êles, uma integração que se exprime no Poder Nacional. Além disso, cada uma das formas do Poder Nacional é um conjunto de elementos que aqui passamos abreviadamente a enumerar.

O Poder Político tem seus fundamentos nas instituições políticas, no governo e no povo; como fundamentos do Poder Econômico costumam ser indicados os recursos naturais proporcionados pela base geográfica, os recursos humanos que a população pode fornecer como agente de trabalho e a estrutura econômica, relativa à produção, em que se caracteriza a aplicação do capital; indicam-se como fundamentos psicossociais a população, a estrutura social e o caráter nacional; finalmente os elementos do Poder Militar são a instituição das Forças Armadas, a doutrina militar e a estrutura militar.

Parece bem demonstrado que o chamado Poder Militar somente pode agir quando integrado com os demais poderes que são formas ou expressões da segurança nacional. Não é, portanto, admissível, salvo por maliciosa inspiração ou negligente desconhecimento do assunto, que se procure qualificar como militarista o Estado que consigna, em sua Constituição, dispositivos sobre a segurança nacional do teor dos consignados na Constituição Brasileira de 1967.

No estudo dos elementos ou fundamentos políticos do Poder Nacional temos em primeiro lugar as instituições políticas e logo em seguida o governo que compreende a organização política partidária, a organização legislativa, a organização

administrativa e a organização judiciária.

No regime democrático representativo, os partidos políticos, legalmente registrados, desempenham papel substancial para a vida, o desenvolvimento e a realização das instituições políticas. Presumivelmente os partidos políticos abrangem todo o eleitorado nacional e, adotada a representação proporcional, é de se admitir que a Câmara dos representantes do povo seja a legítima expressão de todas as correntes ponderáveis da opinião pública. Ainda quando se forme uma bancada majoritária com manifesta superioridade sobre as demais bancadas, a ação política do Congresso reflete as intervenções mais ou menos eficientes das minorias que encontram, em ressalvas e prerrogativas dos textos constitucionais e regimentais, os instrumentos para o exercício de sua atividade.

A organização legislativa está disciplinada na Constituição vigente no capítulo VI, que compreende 45 artigos, muitos dos quais acrescidos de itens e parágrafos.

Desde a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 que a missão da força armada está expressamente traçada.

Importante é registrar que nas quatro Constituições escritas, votadas pelos representantes do povo brasileiro, o destino das Forças Armadas vem intimamente ligado ao princípio da legalidade.

No art. 14 da Constituição de 1891 se diz: "As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria e à manutenção das leis no interior."

"A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais."

Reza a Constituição de 16 de julho de 1934: "As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei." (art. 162).

Prescreve a Constituição de 1946: "As Forças Armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei" (Art. 176).

"Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem." (art. 177).

Determina a Constituição de 1967, art. 92: "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei."

§ 1.º Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem.

§ 2.º Cabe ao Presidente da República a direção da guerra e a escolha dos comandantes-chefes.

É uma constante em todos os textos transcritos: a obediência devida pelas Forças Armadas tem seus

limites marcados na lei, o que vale dizer que contra a lei ou fora da lei nada pode ser exigido dos militares pelo seu comandante supremo.

Para que se possa bem compreender a importância dos postulados constitucionais transcritos, é bastante que sejam comparados com o que foi inscrito na Carta Constitucional promulgada por ocasião do golpe de Estado de 10 de novembro de 1967: "As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República."

Está aí, no rápido confronto entre a letra dos dois tipos de Constituição, um nítido traço diferencial do regime democrático sob o qual vivemos para o regime ditatorial, que dominou o País no período de 1937 a 1945.

Ao serem estabelecidas as normas disciplinadoras da competência do legislador em relação aos problemas da segurança nacional, tem lugar de destaque aquela em virtude da qual são ordenados os limites dentre os quais a Marinha de Guerra, o Exército e a Aeronáutica Militar se organizam com base na hierarquia e na disciplina e sob a autoridade suprema do Presidente da República.

Como uma das altas missões das Forças Armadas está a da garantia da lei. A lei não é entre nós a vontade do príncipe, como também não é a ordem emanada do chefe do partido único, como também não é a determinação de qualquer dos poderes da União, exarada sem observância das regras que disciplinam a elaboração legislativa. Para que

mereça a garantia das Forças Armadas é imprescindível que a lei tenha a sua tramitação segundo o itinerário fixado no processo legislativo e somente dela participem, da elaboração prevista, os que têm competência para fazê-lo e todos cuja participação haja sido previamente reclamada.

A segurança nacional, notadamente pelas razões que tantas vezes vêm sendo neste trabalho apontadas, não é da exclusiva competência de determinado setor do governo, de autoridades, de autarquias ou de qualquer outro departamento da comunidade. Eis por que pela segurança nacional pode ser responsabilizada toda pessoa natural ou jurídica desde que as linhas demarcadoras da responsabilidade hajam sido definidas na lei.

É também nos termos da lei e sob as penas nesta cominadas que todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à segurança nacional.

É irrelevante a censura lançada sobre o texto do projeto da Constituição de 1967, por haver substituído as expressões encargos necessários à defesa da Pátria pelos encargos necessários à segurança nacional, visto como, no resguardo da segurança nacional, se encontra a própria defesa da pátria.

É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas (art. 60, item III). Desde 1934 que a iniciativa das leis de fixação das Forças Armadas ficou reservada para o chefe do Poder Político, sendo que essa iniciativa foi mantida nos mesmos termos na Constituição de 1946 e mais explicita-

mente agora se dispõe que a própria modificação dos efetivos já fixados fica na dependência de proposta do Presidente da República.

Como uma das inovações da Constituição de 1967 vem a atribuição do Presidente da República de expedir decretos com força de lei sobre matéria de segurança nacional. Indiscutivelmente o decreto baixado somente prevalecerá se não vier a ser rejeitado pelo Congresso Nacional.

Com a sanção do Presidente da República, tem o Congresso Nacional a atribuição de dispor, mediante lei, sobre a fixação das Forças Armadas para o tempo de paz (art. 46, item V), o que vem demonstrar que cabe por isso mesmo ao Congresso Nacional alterar a proposta oferecida.

Tem competência exclusiva o Congresso Nacional para deliberar sobre assuntos da maior relevância na área da segurança nacional.

Salvo a hipótese de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas somente o Presidente da República pode declarar guerras depois de autorizado pelo Congresso Nacional.

Para fazer a paz exige-se sempre a participação do Congresso Nacional, seja concedendo previamente autorização ao Presidente da República, seja apreciando a paz celebrada sem sua prévia autorização.

O trânsito pelo território nacional ou a permanência temporária nesse território de forças estrangeiras devem constituir casos expressamente previstos em lei complementar. Depois de elaborada e promulgada lei complementar, para cuja aprovação se requer sempre o voto qualificado da maioria dos

membros da Câmara dos Deputados e da maioria dos membros do Senado Federal, é ao Congresso Nacional reservada a exclusiva competência para, em cada caso concreto, permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

Antes de encerrar nossas considerações sobre o tema que estamos examinando, julgamos conveniente recordar que em País ainda em fase de desenvolvimento são íntimas e inafastáveis as ligações entre o próprio desenvolvimento econômico e a segurança nacional.

Na Encíclica *Populorum Progressio* muito adequadamente se diz que o nome contemporâneo da paz deve ser o da realização do desenvolvimento econômico. Somente poderemos atingir o período de convívio pacífico entre todos os povos quando se tiver estabelecido que cada um deles tem o essencial para a sua própria manutenção e conseqüente sobrevivência. Esta verdade, tantas vezes proclamada e reconhecida põe em relêvo que na política nacional, devidamente formulada, há dois aspectos igualmente importantes: o aspecto do desenvolvimento e o aspecto da segurança. Isto mesmo reconhecido importa no reconhecimento de que a segurança nacional não é um problema exclusivamente da área militar. Pelo esforço para o desenvolvimento a Nação se lança na conquista de condições necessárias

a que cada indivíduo da comunidade possa viver condignamente, alcançar uma renda que lhe propicie o mínimo indispensável para libertar-se das necessidades que reduzem o homem a humilhante situação da miséria opressora. Mediante a execução dos planos da segurança, os fins procurados no esforço do desenvolvimento encontram uma proteção e insuperadas são as dificuldades que se opõem à solução dos problemas equacionados para a realização do desenvolvimento.

Tendo-se em consideração tudo quanto estamos expondo, claro é que onde quer que surja o fator de perturbação do desenvolvimento econômico aí se faz necessária a presença de todos os elementos que integram cada um dos poderes que são forma ou expressão da integração expressa pelo Poder Nacional a fim de que se afaste o embaraço, se domine a resistência e se prossiga no itinerário indicado nos planos preestabelecidos.

Sempre que para a redução das resistências, a superação das dificuldades, a transposição dos obstáculos se fizer necessária a elaboração de um novo texto de lei ou a modificação do direito positivo, então o Congresso Nacional, a quem cabe exercer nos termos constitucionais o Poder Legislativo, virá a intervir para tornar possível a consecução e a preservação dos objetivos nacionais.

*Fácil, muito fácil, a tarefa de separar os homens. Ardua a missão de somá-los a todos, para que se somem no esforço imenso de engrandecimento desta Nação.*

Gen Ex ANTONIO CARLOS DA SILVA MURICY