

O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI 6.457, DF

Encida Taquary¹

Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília (FPMB)

Jennifer Carvalho Soares²

Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília (FPMB)

Artigo recebido em: 09/10/2022.

Artigo aceito em: 01/12/2022.

Resumo

O objeto deste estudo é a análise do papel das Forças Armadas, a partir do art. 142, caput, da Constituição Federal. Busca-se identificar as funções das Forças Armadas e conhecer os casos de intervenção. A problemática tem a ver com a natureza jurídica do papel das Forças Armadas quando do esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, segundo o art. 15, § 3º, da Constituição Federal de 1988. As hipóteses são referentes à função de as Forças Armadas poderem atuar como órgão de segurança pública e ainda serem identificadas como Poder Moderador. A metodologia consiste em pesquisa bibliográfica e análise da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade

– ADI 6.457, DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, em 12 de junho de 2020, que apreciou se a destinação das Forças Armadas na defesa da Pátria é constitucionalmente exequível apenas em casos de intervenção para repelir invasão estrangeira e de estado de sítio para guerra ou de resposta a agressões estrangeiras. O resultado da pesquisa revela que não cabe às Forças Armadas atuarem na preservação da segurança pública nem como Poder Moderador, quando houver conflitos entre as competências dos poderes constituídos.

Palavras-chave: ADI 6.457, DF; estado de sítio; Forças Armadas; intervenção; invasão estrangeira.

1 Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Mestre em Direito das Relações Internacionais pelo UNICEUB. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Graduada em Direito pelo UNICEUB. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7902760806704257> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5267-2632> / e-mail: encidataquary@gmail.com
2 Graduanda em Direito pela Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília (FPMB). Currículo Lates: <http://lattes.cnpq.br/3014931520045254> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5384-4130> / e-mail: Jennifersoares@gmail.com

THE ROLE OF THE ARMED FORCES IN BRAZILIAN DEMOCRACY ANALYSIS OF THE DIRECT ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY – ADI 6.457 DF

Abstract

The object of this study is the analysis of the role of the Armed Forces, based on art. 142, caput of the Federal Constitution. The objective is to identify the functions of the Armed Forces and to know the cases of intervention. The problem lies in the legal nature of the role of the Armed Forces when the organs or instruments for the preservation of public security are exhausted, according to art. 15, § 3, of the Federal Constitution of 1988. The hypotheses refer to the role of the Armed Forces being able to act as an organ of public security and still be identified as a Moderating Power. The methodology will be carried out through bibliographic research and the analysis of the precautionary measure in the Direct Action of

Unconstitutionality – ADI 6.457 DF, judged by the Federal Supreme Court, on June 12, 2020, which assessed whether the destination of the Armed Forces in the defense of the Fatherland it is constitutionally enforceable only in cases of intervention to repel foreign invasion and from a state of siege to war or in response to foreign aggression. The result of the research reveals that it is not up to the Armed Forces to act in the preservation of public security, nor as a moderating power, when there are conflicts between the powers of the constituted Powers.

Keywords: *ADI 6.457 DF; Armed Forces; foreign invasion; intervention; state of siege.*

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar o papel das Forças Armadas a partir do art. 142, *caput*, da Constituição Federal, e em que situações poderá o Presidente da República acioná-las, sem que ocorra ferimento das normas constitucionais.

A discussão é relevante quando se pretende utilizar as Forças Armadas para as atividades ordinárias de segurança pública, consoante a alegação de esgotamento dos seus órgãos ou instrumentos.

O assunto é cercado de controvérsias, o que motivou a discussão pelo Supremo Tribunal Federal, acerca do alcance do art. 142 da Constituição Federal, sobre as atribuições das Forças Armadas, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.457 DF 0095284-48.2020.1.00.0000) e na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (MC ADI 6.457 DF 0095284-48.2020.1.00.0000).

Objetiva-se identificar as funções das Forças Armadas e conhecer os casos de intervenção, nos moldes exigidos constitucionalmente. Além disso, pretende-se verificar como e em que situações poderá o Presidente da República decidir pelo emprego das Forças Armadas na condição de autoridade suprema.

A problemática tem a ver com a natureza jurídica do papel das Forças Armadas quando há esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, segundo o art. 15, § 3º, da Constituição Federal de 1988, e quais são os poderes do Presidente da República frente ao termo utilizado no art. 142 da Carta Magna que lhe confere autoridade suprema em relação às Forças Armadas.

As hipóteses são referentes à função das Forças Armadas e se estas podem atuar como órgão de segurança pública, ser identificadas como Poder Moderador, e quais os limites da atuação do Presidente da República diante das Forças Armadas.

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, sobretudo a análise da Medida Cautelar na ADI 6.457 DF, julgada pelo STF, em 12 de junho de 2020, que apreciou se a destinação das Forças Armadas na defesa da Pátria é constitucionalmente exequível apenas em casos de intervenção para repelir invasão estrangeira e de estado de sítio para guerra ou de resposta à agressão estrangeira.

O resultado da pesquisa revela que não cabe às Forças Armadas atuarem na preservação da segurança pública e tampouco como Poder Moderador, quando houver conflitos entre as competências dos poderes constituídos, posto que inexistente no sistema constitucional a possibilidade de um Poder controlar o outro ou funcionar como garantidor do outro. Os mecanismos de separação de Poderes e de harmonia entre eles deve ser o balizador das ações levadas a efeito por cada um deles.

As Forças Armadas têm papel constitucional na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de quaisquer destes, da lei e da ordem. Essa função constitucional decorre da interpretação da Lei Básica, que atribui às Forças Armadas o controle civil do Estado ao inseri-las como instituição nacional permanente e regular. É, portanto, órgão do Estado, sob o comando do Presidente da República, na forma do art. 84, XIII, da Constituição Federal de 1988, que delimita os contornos legais dessa autoridade, sem sobreposição aos poderes constituídos e sem restar intocável pelas normas constitucionais.

1 Função constitucional das Forças Armadas

As Forças Armadas são a instituição brasileira cuja missão é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. A redação do art. 142 da Constituição Federal de 1988 explicita que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica

[...] são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Seu papel de defesa da pátria é bem compreendido pela maioria. A incumbência de defender a lei e a ordem, todavia, tem ganhado atenção de muitos doutrinadores, sobretudo no que se refere aos seus limites e às suas aplicações.

Uma interpretação controversa do citado texto constitucional, usada equivocadamente por alguns grupos políticos, somada à insatisfação com decisões do STF e do Parlamento, culminou no clamor de alguns manifestantes por intervenção militar no Brasil. A Constituição Federal de 1988 não admite tal hipótese, porém esses acontecimentos trouxeram à tona a importante discussão acerca do papel das Forças Armadas na democracia brasileira.

De acordo com Friede (2018), pela expressão “defesa da pátria” entende-se o emprego das Forças Armadas na proteção do território brasileiro contra ameaças (internas ou externas), bem como preservação do patrimônio nacional, aperfeiçoamento de sua estrutura e participação em missões de paz.

Friede (2018) defende, ainda, que somente em cenários excepcionais o emprego das Forças Armadas deve ser manejado para garantir a lei e a ordem, desde que “verificada a impossibilidade de os órgãos de segurança pública (arrolados no art. 144 da Lei Maior) proverem uma resposta à demanda constatada (art. 15, §

2º, da Lei Complementar n. 97/99)”, não afastando a competência do Ente Federado onde as tropas estão sendo empregadas.

De acordo com o que dispõe o *Livro Branco de Defesa Nacional* (BRASIL, 2020), a expressão “defesa nacional” pode ser caracterizada como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Conforme previstos na Política Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), os objetivos nacionais de defesa são: garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; contribuir para a estabilidade regional; contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de maneira conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

Trata-se, de acordo com Cavalcante Filho (2020), do respeito à existência da tríade Legislativo, Executivo e Judiciário. O constituinte almejou a garantia das instituições democráticas diante de ameaças de golpe ou sublevação armada. Não se trata, portanto, da defesa de um poder em relação a outro, uma vez que para isso existe o mecanismo de freios e contrapesos, reafirmados pelo texto constitucional do art. 60, § 4º: “[...] não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III – a separação dos Poderes [...]” (BRASIL, 1988).

As Forças Armadas fazem parte do Poder Executivo, razão pela qual estão subordinadas ao seu chefe supremo, ou seja, o Presidente da República. A redação do art. 142 da Constituição Federal de 1988, ao exigir que a atuação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem se dê por iniciativa de quaisquer dos poderes afasta a hipótese de “intervenção”. Afinal, se as Forças Armadas só podem agir se provocadas por um poder, estão também elas, obviamente, sujeitas à separação de poderes.

Amaral Junior (2008), ao tratar do papel ordinário das Forças Armadas na

manutenção da lei e da ordem, explica que tal garantia não se dá, necessariamente, sob circunstâncias extraordinárias, como no caso de ameaças externas ou internas contra o Estado ou os poderes constitucionais. Presentes essas circunstâncias, a Constituição permite o emprego de recursos extraordinários, que podem incluir a decretação de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Para garantia da lei e da ordem, as Forças Armadas podem atuar de maneira ordinária, sem a necessidade desses recursos excepcionais, conquanto submetidas ao critério da subsidiariedade. Essa atuação foi disciplinada na Lei Complementar n. 97/99, que dispõe que a atuação das Forças Armadas pode ser solicitada por quaisquer dos poderes constitucionais, sempre submetida ao juízo do Presidente da República, a partir do esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, relacionados no art. 144 da Constituição (AMARAL JUNIOR, 2008).

O esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, segundo o art. 15, § 3º, da Constituição Federal de 1988, ocorre “[...] quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional [...]” (AMARAL JUNIOR, 2008, p. 7-8).

Ainda segundo Amaral Junior (2008), a subsidiariedade abrange dois aspectos: (a) um primeiro, inerente ao papel último das Forças Armadas relativamente aos demais órgãos destinados à preservação da segurança pública; e (b) um segundo, inerente às relações federativas entre os entes, marcadas pela autonomia de cada um.

2 Controvérsias acerca dos limites de atuação das Forças Armadas

A respeito da função das Forças Armadas, a garantia da lei e da ordem, há controvérsias com relação aos limites de atuação. Quando se trata da independência entre os poderes, em uma situação de conflito entre eles, tem sido questionado se as Forças Armadas teriam o condão de reestabelecer a harmonia.

Martins (2018) considera que, se um dos poderes confrontar outro poder, ou no caso de conflito entre os poderes sobre como se aplica a lei, não é função do STF garantir a lei e a ordem, mas das Forças Armadas. Para o autor, o constituinte as colocou como Poder Moderador (o que gerou controvérsias). Para repor a ordem e não permitir a invasão de competências, o constituinte estabeleceu, no art. 1º da Constituição Federal, os fundamentos do estado democrático de direito, os

quais só podem ser exercidos por meio do previsto no art. 2º da CF 1988, isto é, pela harmonia e independência entre os poderes.

Observa ainda Martins (2018) que, entre juristas e políticos, atualmente há controvérsia acerca das atribuições das Forças Armadas, sobretudo no que se refere à garantia da lei e da ordem. Com relação à defesa da pátria e à garantia dos poderes constitucionais, e a pedido de qualquer poder, o reconhecimento do papel constitucional das Forças Armadas é uníssono.

Para Martins (2020), a interpretação que se deve fazer no capítulo II, Título V, referente à Defesa dos Estados e das Instituições Democráticas, deriva da possibilidade de as Forças Armadas exercerem o papel de moderador quando um poder estiver sendo aviltado pelo outro, conforme assevera o jurista:

[...] se um poder se sentir atropelado por outro, poderá solicitar às forças armadas que ajam como Poder Moderador para repor, naquele ponto, a lei e a ordem, se esta, realmente, tiver sido ferida pelo poder em conflito com o postulante (MARTINS, 2020).

Ainda segundo considerações de Martins (2020), há distinção evidente das funções das Forças Armadas de assegurar os poderes constitucionais e garantir a lei e a ordem: “[...] a própria menção à solicitação de Poder para garantir a lei e a ordem sinaliza uma garantia distinta daquela que estaria já na função de assegurar os poderes constitucionais, como atribuição das Forças Armadas [...]”.

Esse posicionamento recebeu críticas abrangentes pela doutrina, sendo considerado até mesmo isolado. A questão se dá por ter o supracitado autor conferido às Forças Armadas um Poder Moderador.

Cavalcante Filho (2020) refutou essa ideia ao analisar a vontade do constituinte no momento das discussões referentes à gênese do art. 142 da Constituição Federal de 1988. Cita o general Euler Bentes Monteiro, que afirmou, na Subcomissão da Constituinte, de acordo com o *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*: “[...] Há, assim, que desfigurar o papel histórico do chamado Poder Moderador. A intervenção das Forças Armadas no processo político, se admitindo como destinação constitucional, irá colocá-la acima dos poderes políticos do Estado e acima do próprio Estado [...]” (BRASIL, 1987a).

Para Cavalcante Filho (2020) não se admite a interpretação de uma cláusula constitucional que defenda a intervenção das Forças Armadas em qualquer situação, salvo nos casos de estado de emergência ou estado de sítio. Fora dessas hipóteses, o autor assevera: “[...] não julgo que isso seja um estado democrático. Admito, sim, como um estado totalitário, um estado militarista. Nós acabamos de viver essa experiência [...]” (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 6).

Entende-se, assim, que o constituinte não pretendeu dar às Forças Armadas um poder deliberante, mas subordiná-las aos poderes constituídos civis. Afasta-se, portanto, o papel de Poder Moderador. É o que se depreende também do parecer do Relator na Subcomissão (1987) que está redigido com o seguinte entendimento: “[...] as Forças Armadas, submetidas à autoridade do Presidente da República, são essencialmente obedientes aos poderes constitucionais, não lhes sendo facultada a análise do mérito das ordens emanadas por estes Poderes, legitimamente constituídos pela vontade popular [...]” (BRASIL, 1987a, p. 63).

O Poder Moderador estava presente na obra de Benjamin Constant, que falava sobre a quatripartição de poderes. Para o autor, o Poder Moderador tinha um caráter arbitral para velar os demais poderes, e era concedido ao monarca. No Brasil, segundo Andrade Ferreira (2017), essa teoria foi aceita com algumas modificações apenas na Constituição de 1824.

A Ordem dos Advogados do Brasil (2020), por meio de sua Presidência Nacional e da Procuradoria Constitucional do Conselho Federal, elaborou um parecer acerca da inconstitucionalidade das propostas de intervenção militar constitucional e da inadequação da perspectiva que associa as Forças Armadas ao Poder Moderador da Constituição Federal.

Segundo o parecer, “[...] falar em um ‘Poder Moderador’ exercido pelas Forças Armadas não apenas é demonstração de uma hermenêutica jurídica enviesada, como também é um argumento sem qualquer lastro histórico” (OAB, 2020, p. 2). Ainda: “[...] o desaparecimento do Poder Moderador coincide, portanto, com a adoção do modelo de supremacia constitucional [...]” (OAB, 2020, p. 4).

O parecer também aborda a superveniência da esfera civil sobre a militar, uma vez que as autoridades civis são democraticamente legitimadas para o exercício do poder político. A soberania popular é exercida por seus representantes civis. A submissão das Forças Armadas à Presidência da República é característica necessária do sistema presidencialista de governo, a exigir a unidade do Poder Executivo (OAB, 2020).

Além disso, é princípio básico da hermenêutica constitucional a figura da unidade da Constituição, que orienta a condução da interpretação do texto constitucional em sua totalidade e sistematicidade (OAB, 2020).

As normas constitucionais não podem ser vistas como normas isoladas, separadas do conjunto em que se integram, e o conjunto da Constituição Federal de 1988 não abre espaço para a admissão de intervenção militar no exercício independente dos poderes da República (OAB, 2020).

No mesmo sentido, Eros Grau (2020) salienta que a expressão “poder estatal” se vincula à validade desse sistema jurídico e “[...] a ideia de uma partição dessa

validade é absurda, a suposição do funcionamento isolado de três poderes sendo insustentável. Não é possível supormos que essa trindade, Legislativo, Executivo e Judiciário, não constitua uma unidade [...]”.

A esse respeito assevera o ministro do STF, Luiz Fux, quando proferiu seu voto, como relator, na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.457 DF: “[...] a defesa da Pátria de que trata o art. 142 inscreve-se na proteção material da soberania brasileira, mas compreende quaisquer medidas que a lei permitir para a proteção dos interesses da República Federativa do Brasil [...]” (STF, 2020), nos limites estritos da atuação do Poderes, em períodos de normalidade institucional ou excepcionais. Logo, o emprego das tropas para a garantia da lei e da ordem pública deve encontrar validade na Constituição e nela se justificar.

3 Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6.457-DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6.457-DF, relatada pelo Ministro Luiz Fux, foi promovida pelo Partido Democrático Trabalhista, o PDT, com representação no Congresso Nacional, com fundamento na alínea “a” do inc. I do art. 102 da Constituição, com pedido de medida cautelar e com adoção de rito abreviado (Lei Federal n. 9.868/99, art. 12), arguindo inconstitucionalidade na Lei Complementar n. 97, de 9 de julho de 1999, com as alterações das Leis Complementares n. 117/2004 e n. 136/2010.

A inconstitucionalidade na Lei Complementar n. 97/99, com as alterações das Leis Complementares n. 117, de 2 de setembro de 2004, e n. 136, de 25 de agosto de 2010, tem em síntese os seguintes pedidos:

- a) a interpretação conforme a Constituição Federal da expressão “sob autoridade suprema do Presidente da República”, gravada no art. 1º, *caput*, da Lei Complementar n. 97/99, “de forma a assentar que referida autoridade, no exercício do comando da Forças Armadas, encontra-se circunscrita ao exercício das competências privativas descritas nos incs. II, IV, VI, *a* e *b*, IX, X, XIII e XXV do art. 84 da Constituição” (STF, 2020);
- b) a interpretação dos arts. 1º, *caput*, e 15, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar n. 97/99, em consonância com a Constituição Federal, de modo a considerar que a atribuição das Forças Armadas “na defesa da Pátria é constitucionalmente exequível apenas em casos de intervenção para repelir invasão estrangeira (art. 34, III, da CRFB) e de estado de sítio para guerra ou de resposta à agressão estrangeira (art. 137, II, da CRFB), devendo seguir os ritos de apreciação e autorização pelo Congresso Nacional (arts. 36, § 1; 49, II; e 137, *caput*, da CRFB)” (STF, 2020);

- c) a interpretação dos arts. 1º, *caput*, e 15, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar n. 97/99, em consonância com a Constituição Federal, de modo a considerar que “o emprego das Forças Armadas na garantia dos poderes constitucionais se limita aos casos e procedimentos de intervenção ‘para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação’ (art. 34, IV, da CRFB) e de estado de defesa ‘para preservar ou prontamente reestabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional’ (art. 136, IV, da CRFB), podendo evoluir para o estado de sítio (art. 137, I, da CRFB)” (STF, 2020);
- d) a interpretação dos arts. 1º, *caput*, e 15, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar n. 97/99, em consonância com a Constituição Federal, de modo a considerar que as atribuições das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é restrita a “situações extraordinárias de defesa da autonomia federativa (intervenção – art. 34 da CRFB), do Estado e das instituições democráticas (estados de defesa e de sítio – arts. 136 e 137 da CRFB), sendo vedado seu emprego em atividades ordinárias de segurança pública (art. 144 da CRFB), à revelia das competências das respectivas esferas de governo” (STF, 2020); e
- e) a declaração de inconstitucionalidade e a suspensão “da eficácia do § 1º do art. 15 da Lei Complementar n. 97/99, de forma cautelar, que “atribui ao Presidente da República a competência para decidir a respeito do pedido dos demais poderes quanto o emprego das Forças Armadas, uma vez que, a par de a disposição não estar prevista no art. 142 da Constituição Federal, não há hierarquia entre os poderes constitucionais (art. 2º da CF)” (STF, 2020).

Ao enfrentar as arguições suscitadas, o STF (2020) decidiu no sentido de que a expressão autoridade suprema “deve ser lida nos limites das atribuições privativas do Presidente da República contidas no art. 84 da Constituição, em consonância com a tríade expressa em seu art. 142”.

Assevera o Ministro Luiz Fux (STF, 2020) que,

[...] no modelo constitucional brasileiro, o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado, como representante máximo do país perante a comunidade internacional, e de Chefe de Governo, como liderança doméstica para a formulação de políticas públicas e para a coordenação federativa.

Portanto, a partir do catálogo de atribuições constantes do art. 84 da CF, “descabe conceder à expressão ‘autoridade suprema’ interpretação que exorbite o exercício circunstanciado, por parte do Presidente da República, de suas próprias

responsabilidades constitucionais, sempre sob o controle e, quando cabível, sob a autorização dos demais Poderes” (STF, 2020).

Com relação às funções das Forças Armadas, a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de quaisquer dos três poderes, a garantia da lei e da ordem, o STF entendeu que o pedido da parte autora não encontrava nenhum fundamento, posto que a restrição às atribuições das Forças Armadas aos casos e aos procedimentos da intervenção (CF, art. 34), do estado de defesa (CF, art. 136) e do estado de sítio (CF, art. 137), implicaria realizar “recorte interpretativo que a própria Constituição não pretendeu efetuar”, pois o

[...] papel das Forças Armadas na defesa da Pátria, arts. 1º, I, e 4º da CF, coincide, inicialmente, com a preservação da soberania nacional, especialmente frente a ameaças estrangeiras que se imponham contra o Brasil, o seu povo, a integridade territorial e as suas instituições (STF, 2020).

Para o relator da ADI 6.457 DF (STF, 2020),

[...] à luz dos arts. 1º, I, e 4º da Constituição, a República Federativa do Brasil se fundamenta na soberania e alicerça suas relações internacionais em diversos princípios, como a independência nacional, a defesa da paz e a igualdade entre os Estados.

E ainda, “a defesa da Pátria de que trata o art. 142 inscreve-se na proteção material da soberania brasileira, mas compreende quaisquer medidas que a lei permitir para a proteção dos interesses da República Federativa do Brasil”, medidas que não são restritas às hipóteses excepcionais de intervenção, de estado de defesa e de estado de sítio, concluindo que todas as atribuições das Forças Armadas, “principais ou subsidiárias, devem encontrar respaldo inicial no art. 142 da Constituição” (STF, 2020).

Com relação ao papel das Forças Armadas na garantia dos poderes constitucionais (arts. 2º; 60, § 4º, III; 85; e 102 da CF), o STF considera que “a intervenção das Forças Armadas no processo político, se admitindo como destinação constitucional, irá colocá-la acima dos poderes políticos do Estado e acima do próprio Estado” (STF, 2020).

O Brasil não adotou o Poder Moderador em nenhuma constituição republicana, logo a tripartição de poderes, legitimada na Constituição Federal de 1988, assumiu

[...] o princípio da separação de poderes, que impõe a cada um deles comedito, autolimitação e defesa contra o arbítrio, o

que apenas se obtém a partir da interação de um Poder com os demais, por meio dos mecanismos institucionais de *checks and balances* expressamente previstos na Constituição (STF, 2020).

Assevera o Ministro Luiz Fux que a interpretação de que as Forças Armadas têm atribuição para promover o

[...] funcionamento dos poderes constituídos, podendo intervir nos demais Poderes ou na relação entre uns e outros [...] violaria a cláusula pétrea da separação de poderes, atribuindo-lhes, em último grau e na prática, inclusive o poder de resolver até mesmo conflitos interpretativos sobre normas da Constituição [...] (STF, 2020).

O relator da ADI 6.457 DF conclui que “configuraria atuação anticonstitucional qualquer iniciativa de um dos poderes para obstar decisões emanadas pelos demais, por mecanismos outros que não aqueles expressamente previstos pela Constituição” (STF, 2020).

Quanto à interpretação do papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (arts. 1º, *caput*; 2º; 5º, XLIV; 60, § 4º, III, da Constituição), deve ser destacado que “não são um Poder da República, mas uma instituição à disposição dos poderes constituídos para, quando convocadas, agirem instrumentalmente em defesa da lei e da ordem”, estabelecendo o art. 142, “a possibilidade de mobilização das Forças Armadas para, por iniciativa de qualquer dos três Poderes, atuar na ‘garantia da lei e da ordem’, permitindo que possam ser usadas também na segurança pública”, mas desde que condicionada a garantia da lei e da ordem à provocação de quaisquer dos Poderes (STF, 2020).

A conclusão da decisão do STF foi no sentido de deferir parcialmente a medida liminar requerida, *ad referendum* do Plenário daquela Suprema Corte, conferindo interpretação conforme aos arts. 1º, 15, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar n. 97/1999, estabelecendo que a missão institucional das Forças Armadas “na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem não acomoda o exercício de Poder Moderador entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (STF, 2020); o poder das Forças Armadas é limitado, “excluindo-se qualquer interpretação que permita sua utilização para indevidas intromissões no independente funcionamento dos outros Poderes” (STF, 2020); a autorização do emprego das Forças Armadas emanada de ordem do Presidente da República, “por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos outros poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, não

pode ser exercida contra os próprios Poderes entre si” (STF, 2020), e por fim, que a garantia da lei e da ordem pelas Forças Armadas não se limitam às hipóteses de intervenção federal, de estado de defesa e de estado sítio, mas também “ao excepcional enfrentamento de grave e concreta violação à segurança pública interna, em caráter subsidiário, após o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (STF, 2020), com a cooperação das instituições estatais e “sujeita ao controle permanente dos demais poderes, na forma da Constituição e da lei” (STF, 2020).

Conclusão

O artigo analisou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6.457 DF, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), com pedido de medida cautelar, tendo por objeto os arts. 1º, *caput*, e 15, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar n. 97/99, com as alterações das Leis Complementares n. 117/2004 e n. 136/2010, que versam sobre a interpretação da expressão “autoridade suprema” do Presidente da República e ainda acerca das atribuições das Forças Armadas em casos de defesa da Pátria, para garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem.

Todas as questões foram enfrentadas pelo STF, no voto do Ministro relator Luiz Fux, que entendeu que a ação somente poderia ser deferida parcialmente, reiterando os fundamentos utilizados no seu voto de que a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem pode se dar em situações extraordinárias, por meio da intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio. Pode se dar, ainda, em situações ordinárias diante do esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, conquanto submetidas ao critério da subsidiariedade.

As Forças Armadas integram o Poder Executivo e estão sujeitas à autoridade suprema do Presidente da República, que não poderá utilizá-las de modo a interferir no funcionamento independente dos outros poderes. No estado democrático de direito, todos os agentes estatais, inclusive o Presidente da República, não dispõem de poderes ilimitados, ainda que em momentos de crise, devendo este atuar nos limites rígidos estabelecidos pela Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 não admite a figura do Poder Moderador. As controvérsias entre os poderes devem ser resolvidas por meio dos mecanismos de freios e contrapesos, e do relacionamento entre eles. As Forças Armadas sequer poderiam arbitrar tais questões.

Além da própria redação do art. 142 não acomodar a intervenção militar

como solução às controvérsias entre os poderes, o conjunto da Constituição, por meio de outros dispositivos, corrobora com a unidade desse entendimento, pela hermenêutica constitucional.

As Forças Armadas têm papel constitucional na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de quaisquer destes, da lei e da ordem, não podendo ser utilizadas por iniciativa própria do Presidente da República ou por provocação dos outros poderes constitucionais contra os próprios poderes, posto que não são um poder, mas uma instituição a serviço do Estado de direito, da garantia da democracia e submetida, portanto, aos rígidos limites constitucionais.

Portanto, as Forças Armadas devem ser utilizadas em casos de grave e concreta violação da segurança pública interna, sempre subsidiariamente, desde que haja o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas não na preservação da segurança pública e tampouco como Poder Moderador, quando houver conflitos entre as competências dos poderes constituídos.

Referências

AMARAL JUNIOR, J. L. M. Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, ano 45, n. 180, p. 7-15, out./dez., 2008.

ANDRADE FERREIRA, D. N.; DE PAULA, Q. C. A influência de Benjamin Constant na constituição política do império do Brasil (1824): desvelando o Poder Moderador. *Libertas – Revista de Pesquisa em Direito*, Ouro Preto, v. 3, n. 1, 31 dez. 2017.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (suplemento), ano 1, n. 102, 23 de julho de 1987, p. 49-62. Brasília, DF, 1987a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc-23jul1987.pdf#page=49>. Acesso em: 3 dez. 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano 1, n. 115, 5 de agosto de 1987, p. 24. Brasília, DF, 1987b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/115anc05ago1987.pdf#page=>. Acesso em: 3 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 1999, 178º da Independência e 111º da República.

BRASIL. *Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005*. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 3 dez. 2022.

BRASIL. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

CAVALCANTE FILHO, J. T. *Nota Informativa n. 2.866, de 2020*. Senado Federal, Consultoria Legislativo. Brasília, DF, 6 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/nota-tecnica-senado.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020.

FRIEDE, R. Do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. *JUS*, 23 fev. 2018a. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64323/do-emprego-das-forcas-armadas-na-garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 3 dez. 2022.

FRIEDE, R. As Forças Armadas, a garantia da lei e da ordem e a intervenção federal. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 67, p. 13-30, jan./abr. 2018b. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/903/792>. Acesso em: 3 dez. 2022.

GRAU, E. R. A tripartição dos Poderes e a democracia. *O Estado de S.Paulo*, 31 maio 2020. A2 Espaço Aberto. Disponível em: <https://www.academiapaulistadeletras.org.br/artigos.asp?materia=2134>. Acesso em: 2 jun. 2020.

MARTINS, I. G. S. *Preservação de competências*. Prof. Ives Gandra discorre a respeito da abordagem do ministro do STF Luis Roberto Barroso sobre indulto de Natal assinado pelo presidente Michel Temer. Youtube, 14 mar. 2018. 1 vídeo (6 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?time_continue=304&v=001sHoz6BaE&feature=emb_logo. Acesso em: 30 maio 2020.

MARTINS, I. G. S. Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes. *Consultor Jurídico*, 28 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/ives-gandra-artigo-142-constituicao-brasileira>. Acesso em: 2 jun. 2020.

OAB – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. *Parecer jurídico*. Inconstitucionalidade das propostas de intervenção militar constitucional.

Forças Armadas não exercem papel de Poder Moderador. Brasília, DF, 2 jun., 2020. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2020/06/682f58de-5b3e-46cc-bda6-7397b1a93009.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade: MC ADI 6.457 DF – Distrito Federal 0095284-48.2020.1.00.0000. Relator Min. Luiz Fux. *Jusbrasil*, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862865006/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-adi-6457-df-distrito-federal-0095284-4820201000000>. Acesso em: 5 dez. 2022.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6.457 DF – Distrito Federal 0095284-48.2020.1.00.0000. Relator Min. Luiz Fux. *Portal STF*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5934738>. Acesso em: 5 dez. 2022.