

Elival Ramos: As Forças Armadas no estado constitucional

08/07/2020

Há inúmeras maneiras de entender a democracia. Em sua essência, trata-se de um sistema de disputa entre partidos políticos pelo direito de governar por um certo período de tempo, renovado por meio de eleições livres e íntegras. Esse governo, legitimamente eleito, deve observância às normas constitucionais e legais e é fiscalizado e controlado pelo Parlamento, sob o prisma político, e pelo Poder Judiciário, no tocante à constitucionalidade e legalidade de seus atos.



O cumprimento da lei, em termos gerais, e da

Constituição, em particular, é um dos pilares da democracia, estando compreendido na expressão Estado de Direito, que, nos Estados dotados de Constituição orgânica e rígida, assume o sentido de Estado Constitucional de Direito. O Estado democrático-constitucional não é, portanto, simplesmente um Estado em que maiorias ocasionais governam e sim um Estado em que se governa por meio e nos limites da lei, com respeito à atribuição constitucional dos Poderes e aos direitos fundamentais da pessoa humana, constitucionalmente assegurados.

Na democracia, existe o uso da força, porém pautado pelos filtros depuradores da legalidade e da constitucionalidade, ou seja, o "gládio a serviço da lei". Daí o monopólio estatal do uso da força, ressalvadas situações excepcionabilíssimas de legítima defesa privada.

Não é por outro motivo que o desenho institucional das Forças Armadas e corpos auxiliares sempre preocupou o constitucionalismo, que procura blindá-las em relação a tentativas, previsíveis, de cooptação pelas forças que disputam a primazia governamental.

Em todas as modelagens constitucionais de Estados democráticos as Forças Armadas foram subordinadas ao poder civil. Por estarem direcionadas à defesa do Estado e dos Poderes constituídos, as Forças Armadas devem se subordinar ao Chefe de Estado e não ao Chefe de Governo. Nas democracias republicanas, subordinam-se ao Presidente da República, que desempenha o papel de Chefe de Estado, muito embora, e é essa uma importante inadequação

institucional, nas repúblicas presidencialistas o Chefe de Estado seja também o Chefe de Governo. Nas monarquias constitucionais parlamentaristas, as Forças Armadas se subordinam ao Monarca, muito embora, em termos operacionais, esse comando seja delegado ao Chefe de Governo (Primeiro-Ministro).

No Brasil, as sucessivas Constituições republicanas atribuíram ao Presidente da República o exercício do comando supremo das Forças Armadas (artigo 84, XIII, da CF de 88), na mesma linha de outras Constituições democrático-republicanas. Assim é, a título de exemplo, na Constituição dos Estados Unidos (artigo II, Seção 2), na Constituição francesa (artigo 15) e na Constituição portuguesa (artigo 134, alínea a).

A Constituição portuguesa em vigor, por sinal, foi a que mais se preocupou em estabelecer limites claros para a atuação das Forças Armadas, ao atribuir-lhes, primordialmente, a "defesa militar da República", assinalando-lhes estrita obediência "aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei" (artigo 275, nºs 1 e 3). E para não restar dúvidas em relação à vocação democrática das Forças Armadas, estabeleceu que estão elas "ao serviço do povo português", sublinhando-lhes o caráter apartidário e vedando aos seus integrantes "aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política".

Ressalte-se que, embora de modo parcialmente implícito, essas mesmas diretrizes regem a atuação das Forças Armadas brasileiras.

O artigo 142 da Constituição de 1988, em seu caput, após detalhar a composição das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), as declara "instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República".

Esse mesmo dispositivo detalha as atribuições constitucionais das Forças Armadas, que se destinam "à defesa da Pátria" (em face de agressão estrangeira), "à garantia dos poderes constitucionais" (afetados em seu regular funcionamento por grave comoção intestina) e "à garantia da lei e da ordem" (quando a ordem pública e a paz social estiverem ameaçadas por grave instabilidade institucional).

A terceira das atribuições listadas (garantia da lei e da ordem), de caráter nitidamente acessório em relação às outras duas (centrais), com elas se conecta pela natureza da atividade, que se relaciona ao uso da força para que as instituições civis possam funcionar livremente. Em termos mais explícitos, se os governos dos Estados (e do DF), por meio das respectivas Polícias Militares, não conseguirem assegurar o cumprimento da lei e a manutenção da ordem pública, poderão as Forças Armadas, a pedido desses governos ou por determinação do presidente da República, com ou sem decretação de intervenção federal (artigo 34, III, da CF) ou do estado de defesa (artigo 136, caput, da CF), atuarem para o restabelecimento da normalidade. A intervenção federal será decretada se houver a necessidade de afastar autoridades estaduais (comprometidas com ou crime organizado, por exemplo) e o estado de defesa se houver a necessidade de impor restrições localizadas ao exercício de direitos e garantias fundamentais.

A atuação da Forças Armadas em operações de defesa da lei e da ordem não as autoriza a atuar na solução de conflitos entre Poderes, quer de natureza política, quer de natureza jurídica.

A solução dos conflitos políticos entre Poderes, em nosso sistema presidencialista, se ressentida da falta de um Poder coordenador dos demais Poderes, que seria precisamente o de um Chefe de Estado apartado das funções de governo. De todo modo, a Constituição concita a harmonia entre os Poderes (artigo 2º), que pode ser obtida por meio de contatos frequentes e transparentes entre os respectivos chefes, desde que desarmados de paixões sectárias e imbuídos da ética democrático-republicana.

Já a composição de conflitos jurídico-constitucionais foi inequivocamente atribuída ao Supremo Tribunal Federal, investido da relevantíssima e grave missão de guardião da Constituição (artigo 102, caput). Se o conflito demanda a correta interpretação do texto Constitucional, a palavra final será dada pelo STF, o que não isenta suas decisões, obviamente, de críticas institucionais ou doutrinárias. Nos sistemas democrático-constitucionais, decisões judiciais são, a par disso, recorríveis, salvo se proferidas em final instância, porém afigura-se intolerável o seu descumprimento pelos Poderes constituídos.

Em caso de conflito político inafastável entre os Poderes da República, que não consigam alcançar o necessário entendimento sobre o tema, padecerá o sistema político até que novas eleições, no prazo constitucionalmente fixado, sejam realizadas. As sucessivas crises institucionais de nosso vergastado presidencialismo já deveriam, a essa altura, ter encaminhado as elites políticas e intelectuais brasileiras no sentido de um projeto de médio e longo prazo de implantação de moderno sistema parlamentarista, precedida de indispensáveis reformas nos sistemas eleitoral e partidário.

Porém, no caso de conflito jurídico ou de interpretação constitucional, a solução é uma só: cumprir o que for decidido pelo STF, seja ou não uma decisão juridicamente e institucionalmente acertada.

A invocação de intervenção militar para a solução de conflitos de natureza jurídico-constitucional confunde os planos fático e normativo. Em termos factuais, as Forças Armadas, durante décadas, intervieram no processo político latino-americano, se auto atribuindo uma função moderadora, sem respaldo constitucional, denotadora, é certo, de disfunções da modelagem presidencialista em países socialmente instáveis. No entanto, nada as autoriza, sob a égide do cumprimento da Constituição, a assim procederem, notadamente após a relativa estabilização política experimentada pela maior parte dos Estados latino-americanos nas últimas décadas.

Não se pense que a intelecção que defendo para o artigo 142 da Constituição Federal tenha alguma contradição consistente nos planos legislativo ou doutrinário.

A própria Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, vincula as operações de garantia da lei e da ordem à insuficiência da atuação das Polícias Militares na manutenção da ordem pública, não fazendo a mais tênue referência à pretensa missão de solução de conflitos entre Poderes.

Basta que se leia o artigo 15, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 97/99, cuja clareza deveria ser suficiente para estancar a artificial controvérsia.

A interpretação que defendo não é apenas a única fiel ao ideário democrático-constitucional, mas, também, a única confortada pelas pujantes bases doutrinárias do constitucionalismo brasileiro, de Rui Barbosa aos nossos dias.

A título de conclusão, invoco um pequeno excerto do notável artigo escrito pelo saudoso publicista Seabra Fagundes, intitulado "As Forças Armadas na Constituição" (RDA, v. 9, 1947), em que o jurista potiguar, examinando o artigo 177 da Constituição de 1946, já advertia que "às Forças Armadas não se atribui capacidade de iniciativa no sentido de assegurar fidelidade às instituições constitucionais e fazer prevalecer a lei sobre o arbítrio", porquanto naquela quadra, como hoje, tal atribuição é do Supremo Tribunal Federal.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-jul-08/papel-forcas-armadas-estado-constitucional/>