

Forças Armadas não podem atuar como ‘poder moderador’, diz maioria do STF

Não está entre as atribuições das Forças Armadas atuar como “poder moderador”, assim como não há na Constituição trecho que permita a interpretação de que militares podem se intrometer no funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Esse entendimento é da maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal, que julgou parcialmente procedente uma ação do PDT que pede para a corte esclarecer os limites da atuação das Forças Armadas.

O caso começou a ser julgado pelo Plenário Virtual do STF na última sexta-feira (29/3). A análise vai até o dia 8.

Na ação, o PDT contesta a interpretação de que as Forças Armadas podem atuar como “poder moderador” entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, intervindo nesses poderes.

Prevalece o voto do relator da matéria, ministro Luiz Fux. Ele foi acompanhado até o momento pelos ministros Luís Roberto Barroso, Flávio Dino, Edson Fachin, Nunes Marques e Gilmar Mendes.

Contexto

O PDT pede que o STF limite o uso das Forças Armadas, nas destinações previstas no artigo 142 da Constituição, aos casos de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio.

O dispositivo em questão estabelece como funções das Forças Armadas a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e a garantia da lei e da ordem (GLO) por iniciativa de qualquer um dos três poderes.

A legenda ainda questiona dispositivos da [Lei Complementar 97/1999](#), que regulamenta o uso das Forças Armadas. Um deles é o artigo 1º, que define as Forças Armadas como “instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República”.

O pedido do partido é para que seja fixado que a “autoridade suprema do presidente da República” se restringe às suas competências constitucionais: exercer a direção superior das Forças Armadas; emitir decretos e regulamentos; definir regras sobre sua organização e funcionamento; extinguir funções ou cargos ou provê-los; nomear seus comandantes; promover seus oficiais-generais; e nomeá-los para cargos privativos.

Também são apontados pelo PDT trechos do artigo 15 da lei complementar, que atribui ao presidente da República a responsabilidade pelo uso das Forças Armadas nas suas funções constitucionais e traz regras para a atuação na GLO.

A sigla pede a restrição do emprego das Forças Armadas nas suas três funções. No caso da defesa da pátria, o pedido é para limitação às situações de intervenção para repelir invasão estrangeira e de estado de sítio para guerra ou de resposta a agressão estrangeira.

Na garantia dos poderes constitucionais, a sugestão é a limitação aos casos de intervenção “para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação” e de estado de defesa “para preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional”.

Quanto à GLO, a ideia é limitá-la a situações extraordinárias de defesa da autonomia federativa, do Estado e das instituições democráticas — justamente as hipóteses de intervenção, estado de defesa e de sítio —, sem possibilidade de aplicação a atividades ordinárias de segurança pública.

Por fim, o PDT alega a inconstitucionalidade do §1º do artigo 15 da lei complementar, que atribui ao presidente da República a competência para decidir a respeito do emprego das Forças Armadas — seja por iniciativa própria, seja em



atendimento a pedido dos outros poderes. O argumento da agremiação é que não há hierarquia entre os poderes.

A tese de que os militares podem ser empregados para moderar conflitos entre os poderes e conter um poder que esteja extrapolando as suas funções é notoriamente [defendida](#) pelo advogado e professor [Ives Gandra da Silva Martins](#).

Votos

Em seu voto, Fux repetiu os argumentos usados na sua [decisão liminar de 2020](#), que concedeu parcialmente os pedidos do PDT e deu interpretação conforme a Constituição aos dispositivos trazidos pelo partido. O ministro estabeleceu quatro pontos sobre o assunto:

1 — A missão institucional das Forças Armadas não envolve o exercício de um poder moderador entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário;

2 — Não é possível qualquer interpretação que permita o uso das Forças Armadas para “indevidas intromissões” no funcionamento dos outros poderes;

3 — A prerrogativa do presidente da República de autorizar o emprego das Forças Armadas “não pode ser exercida contra os próprios poderes entre si”;

4 — O uso das Forças Armadas para a GLO não se limita às hipóteses de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, mas é voltado ao “excepcional enfrentamento de grave e concreta violação à segurança pública interna” e deve ser aplicado “em caráter subsidiário, após o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, por meio da atuação colaborativa entre as instituições estatais e sujeita ao controle permanente dos demais poderes.

O ministro explicou que a garantia dos poderes constitucionais, prevista no artigo 142 da Constituição, “não comporta qualquer interpretação que admita o emprego das Forças Armadas para a defesa de um poder contra o outro”.

Segundo ele, a atuação dos militares se refere à proteção de todos os poderes “contra ameaças alheias”. Ou seja, é uma forma de defesa das instituições democráticas contra “ameaças de golpe, sublevação armada ou movimentos desse tipo”.

Por isso, o relator rejeitou a interpretação de que a atribuição de garantia dos poderes constitucionais permite a intervenção das Forças Armadas nos demais poderes ou na relação entre uns e outros. Isso violaria a separação de poderes.

Na visão do magistrado, a tese do poder moderador das Forças Armadas pressupõe que elas têm neutralidade, autonomia administrativa e distanciamento dos três poderes. Na verdade, a própria Constituição define o presidente da República como o “comandante supremo” das Forças Armadas.

Ou seja, considerá-las um poder moderador seria o mesmo que reconhecer o Executivo como um superpoder, acima dos demais. Essa interpretação está “dissociada de todos os princípios constitucionais estruturantes da ordem democrática brasileira”.

Fux explicou que a Constituição prevê as medidas excepcionais que podem ser aplicadas para soluções de crises. Segundo ele, “não se observa no arcabouço constitucionalmente previsto qualquer espaço à tese de intervenção militar, tampouco de atuação moderadora das Forças Armadas”.

Quanto à “autoridade suprema” do presidente, o ministro destacou que isso está relacionado à hierarquia e à disciplina da conduta militar. Mas essa autoridade não pode superar a separação e a harmonia entre os poderes.

Pedidos negados

Por outro lado, o relator não viu razão para limitar o exercício das missões constitucionais das Forças Armadas aos casos de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio. Caso aceitasse esse pedido do PDT, o STF faria um “recorte interpretativo que a própria Constituição não pretendeu efetuar”, segundo Fux.

Da mesma forma, a restrição do alcance da defesa da pátria aos casos elencados pelo partido “esvaziaria a previsão constitucional do artigo 142 e reduziria a eficácia dos dispositivos constitucionais que tratam da atuação internacional do país”.

Fux entendeu que tais limitações impediriam a atuação dos militares em outras missões relevantes para o interesse nacional. Ele lembrou que, dentro do conceito de defesa da pátria, existem diversas possibilidades de uso das Forças Armadas para proteção das faixas de fronteiras e dos espaços aéreos e marítimos, mesmo em períodos de paz. As missões de controle do fluxo de migração na fronteira com a Venezuela são exemplo disso.

De qualquer forma, o ministro considerou importante ressaltar que o emprego das Forças Armadas fora das hipóteses de intervenção, estado de defesa e estado de sítio “deve estar inscrito em limites constitucionais e legais que não podem ser desconsiderados”.

Tanto em cenários de normalidade quanto em situações de guerra e defesa da soberania, o presidente da República não tem poderes absolutos sobre as Forças Armadas, explicou o magistrado.

O presidente se submete a “mecanismos de controle explicitamente delineados no texto constitucional”. Por exemplo, só pode declarar guerra ou celebrar a paz com autorização prévia do Congresso. Ou seja, os outros poderes não são submissos ao Executivo.

O relator também não viu inconstitucionalidade no dispositivo que atribui ao presidente a competência para decidir a respeito do emprego das Forças Armadas.

Para ele, não há “razão jurídica” para reduzir essa prerrogativa, uma vez fixado que o líder do Executivo “exerce o poder de supervisão administrativo-orçamentária desse ramo estatal” e que ele e os chefes dos outros poderes não podem usar as Forças Armadas “para o exercício de tarefas não expressamente previstas na Constituição”.

Assim, aceitar o pedido do PDT significaria admitir que o chefe de qualquer poder tem “ascensão e hierarquia” sobre as Forças Armadas, o que “não coaduna com a disciplina constitucional”.

Ressalvas

Flávio Dino concordou com as conclusões de Fux, mas acrescentou a determinação para que o acórdão do STF seja enviado ao ministro da Defesa, José Múcio Monteiro, para ser difundido a todas as organizações militares, incluindo escolas de formação e aperfeiçoamento.

Segundo Dino, o objetivo dessa medida é eliminar “desinformações que alcançaram alguns membros das Forças Armadas — com efeitos práticos escassos, mas merecedores de máxima atenção pelo elevado potencial deletério à pátria”.

Assim como Dino, Gilmar Mendes entendeu que a íntegra do acórdão deve ser enviado ao ministro da Defesa, a fim de que seja efetivada a sua devida divulgação para todas as organizações militares.

Em seu voto, Gilmar afirmou que não há na Constituição previsão que permita a interpretação de que as Forças Armadas poderiam intervir no Executivo, Legislativo e Judiciário.

“O texto do art. 142 da Constituição não impõe ao intérprete nenhuma espécie de dificuldade hermenêutica. A hermenêutica da baioneta não cabe na Constituição. A sociedade brasileira nada tem a ganhar com a politização dos quartéis e tampouco a Constituição de 1988 a admite”, disse o decano da corte.

Segundo o ministro, a função institucional das Forças Armadas não acomoda o exercício de poder moderador, nem admite qualquer interpretação que permita a indevida intromissão de militares nos poderes.

De acordo com o decano, a utilização exagerada de missões de garantia da lei e da ordem deu às Forças Armadas protagonismo político, o que serviu de sustentáculo para a “despropositada construção teórica” de que a Constituição autorizaria que os militares atuassem como “poder moderador”.

“A tentativa abjeta e infame de invasão das sedes dos três poderes em 8 de janeiro de 2023 não será devidamente compreendida se dissociada desse processo de retomada do protagonismo político das altas cúpulas militares”, prosseguiu o ministro.



Clique [aqui](#) para ler o voto de Luiz Fux
Clique [aqui](#) para ler o voto de Flávio Dino
Clique [aqui](#) para ler o voto de Gilmar Mendes
ADI 6.457

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-abr-01/forcas-armadas-nao-podem-atuar-como-poder-moderador-diz-maioria-do-stf/>