



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Parecer Jurídico

Inconstitucionalidade das propostas de intervenção militar constitucional. Forças Armadas não exercem papel de Poder Moderador.

O presente parecer, de autoria conjunta da Presidência Nacional e da Procuradoria Constitucional do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, trata da inconstitucionalidade das propostas de intervenção militar constitucional e da inadequação da perspectiva que associa as Forças Armadas ao “Poder Moderador” da Constituição Federal.

a) Relatório

As questões discutidas neste parecer foram recentemente trazidas a lume diante da manifestação de figuras de grande projeção pública na imprensa, que defenderam a faculdade de as Forças Armadas realizarem intervenção armada para agir como uma espécie de “Poder Moderador” nos conflitos entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário¹.

Essa proposta ganhou notoriedade após a onda de críticas mordazes, protestos violentos e movimentos criminosos contra o Supremo Tribunal Federal por parte de alguns círculos sociais exaltados. A sugestão de uma intervenção militar constitucional ganhou ainda mais força após a divulgação das falas do Presidente da República na reunião ministerial do dia 22 de abril, em que o mandatário faz menção ao art. 142 da Constituição Federal como suposta autorização constitucional para que as Forças Armadas “intervenham para restabelecer a ordem no Brasil”.

¹ Ver, p. ex., MARTINS, Ives Gandra da Silva. Harmonia e independência dos poderes? *Consultor Jurídico - CONJUR*, 2 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/ives-gandra-harmonia-independencia-poderes> e MARTINS, Ives Gandra da Silva. Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes. *Consultor Jurídico - CONJUR*, 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/ives-gandra-artigo-142-constituicao-brasileira>.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

É a redação do dispositivo em questão:

Art. 142. 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.

Segundo os partidários da tese antes exposta, a previsão constitucional de que as Forças Armadas destinam-se “à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” conferiria-lhes um mandato para agir em defesa da normalidade constitucional, atribuição essa que envolveria, também, a faculdade extraordinária de “repor a lei e a ordem”, a pedido de qualquer um dos Poderes, quando indevidamente tolhido de atribuição que lhe é própria pela atuação de outro Poder. Dessa forma, o art. 142, *caput*, conferiria autorização capaz de permitir que as Forças Armadas possam agir, em situações extremas, como Poder Moderador.

Entretanto, como será demonstrado em seguida, tais argumentos não têm qualquer cabimento ou sustentação jurídica. A Constituição Federal não confere às Forças Armadas a atribuição de intervir nos conflitos entre os Poderes em suposta defesa dos valores constitucionais, mas demanda sua mais absoluta deferência perante toda a Constituição Federal, o que inequivocamente perpassa o princípio da separação dos poderes. Ademais, 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.

Há temas que a OAB possui obrigação legal e histórica de defender, como os direitos humanos, a democracia e as prerrogativas da advocacia. Em diversos momentos da história do Brasil, a OAB se manteve contrária à instituição do poder militar, afastando a soberania popular expressada no poder civil. Ao editar o presente parecer, a OAB mantém a sua tradicional linha histórica.

É o relatório.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

b) Parecer

I. Da inadequação da analogia ao Poder Moderador

Duas ordens de considerações devem ser levadas em conta para se rechaçar a pretensão de conferir às Forças Armadas a função de “Poder Moderador”, a fundamentar sua atuação como árbitro dos conflitos entre os Poderes, em nome da garantia da ordem constitucional. Em primeiro lugar, trata-se de interpretação que se apoia em equivocada leitura da história constitucional brasileira a respeito da concepção de Poder Moderador e da interferência dos militares nos processos políticos. Em segundo lugar, a tese contraria frontalmente a Constituição de 1988, que estabeleceu um modelo institucional de subordinação do poder militar ao poder civil.

Historicamente, de todas as constituições brasileiras, a Constituição do Império de 1824 foi a única a prever um Poder Moderador, exercido pelo Monarca. Sob a inspiração da doutrina de Benjamin Constant, o Poder Moderador seria um poder neutro incumbido de assegurar o equilíbrio e a harmonia entre os demais poderes. Nesses termos, previa o artigo 98 da Constituição de 1824:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos.

O Poder Moderador pairava, portanto, acima dos demais poderes, na forma de uma autoridade suprema, “*inviolável e sagrada*”, tal como estabelecia o art. 99, que eximia a pessoa do Imperador de qualquer responsabilidade. No exercício do Poder Moderador, o Monarca estava autorizado, entre outras atribuições, a dissolver a Câmara dos Deputados para garantir a salvação do Estado e a suspender magistrados (art. 101, V e VII).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, o Poder Moderador deixou de existir, adotando-se a fórmula de tripartição de poderes, “*harmônicos e independentes entre si*”, todos obedientes à Constituição (art. 15). Também foi a partir de 1891 que se consolidou a *forma constitucional* ou a concepção da Constituição como norma suprema, compreensão essa que se estruturou com base em dois pressupostos: (i) a rigidez constitucional, a exigir um processo mais difícil e rigoroso para a alteração da Constituição; (ii) o controle de constitucionalidade, a estabelecer as normas constitucionais como parâmetro de validade de todo o ordenamento jurídico.

O desaparecimento do Poder Moderador coincide, portanto, com a adoção do modelo de supremacia constitucional. Como consequência, os objetivos de estabilização da ordem jurídica e institucional passam a ser garantidos por mecanismos de resolução dos conflitos políticos que assegurem a autoridade suprema, não de qualquer poder, mas da própria Constituição. Nesse sentido, como descreve Christian Lynch, ao introduzir o controle difuso de constitucionalidade, os constituintes de 1891 tinham em mente substituir o Poder Moderador pela jurisdição constitucional, com a função de arbitrar os conflitos políticos e de zelar pela observância da Constituição.²

Como se sabe, o controle de constitucionalidade constitui um dos mecanismos de freios e contrapesos que têm o escopo de resolver conflitos e de combater a prática de abusos pelos poderes políticos, garantindo o funcionamento harmônico do sistema jurídico e político. Em casos de ameaças mais graves à estabilidade institucional, a Constituição autoriza o recurso a instrumentos excepcionais, como é o caso do estado de sítio e da intervenção federal, por meio de procedimentos e regras de competências que também são claramente estabelecidas pelo próprio texto constitucional.

² LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, n. 78, fevereiro 2012.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Em nenhum desses mecanismos é dado às Forças Armadas atuar como uma instância decisória suprema localizada acima dos demais poderes, ou seja, como uma espécie de Poder Moderador. Ao contrário, como muito bem exposto por Seabra Fagundes, com apoio no pensamento de Rui Barbosa, as Forças Armadas estão integradas e vinculadas ao comando do seu chefe supremo, o Presidente da República, que, por sua vez, tem o dever de respeito às leis e à própria Constituição.³ Essa cadeia de comando não abre nenhum espaço para se alçar as Forças Armadas de cumpridoras da lei à condição de intérpretes e fiadoras da própria legalidade.

Não se desconhece o influente estudo de Alfred Stepan, o qual aponta que as Forças Armadas teriam desempenhado um papel moderador e atuado como árbitros dos conflitos entre os poderes no período de 1946-1964, tendo em vista as intervenções militares “cirúrgicas” nos momentos de graves crises nacionais ocorridos em 1954, 1955 e 1961. Nessa leitura, as Forças Armadas teriam exercido uma função de agentes estabilizadores da ordem, responsáveis por recompor a normalidade em situações de crise.⁴

Não obstante, a figura de árbitro pressupõe uma perspectiva de neutralidade e de imparcialidade diante dos negócios políticos, que não se compactua com a crescente politização das Forças Armadas naquele momento histórico, seja na sua atuação externa, perante os demais Poderes, seja nas suas cisões internas, entre Forças e dentro delas.⁵ Além disso, como outros estudos viriam a demonstrar, as estreitas vinculações entre setores civis e militares, e especialmente entre elites jurídicas e militares, pavimentaram o caminho para a consolidação do regime ditatorial pós-1964.⁶

³ FAGUNDES, Miguel Seabra. As Forças Armadas na Constituição. *RDA 9/1947*, p. 1-29, jul./set. 1947. p. 12.

⁴ STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

⁵ A esse respeito, ver: CARVALHO, José Murilo de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

⁶ PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Portanto, as interferências das Forças Armadas sobre os processos políticos na história brasileira recente não representam o exercício de um suposto Poder Moderador, inexistente no arranjo político-constitucional, mas demonstram a fragilidade de uma democracia tutelada pelo poder militar que, enquanto poder armado, deve estar necessariamente subordinado às autoridades civis, democraticamente legitimadas para o exercício do poder político.

Não por outra razão, com o fim do regime ditatorial pós-1964, os constituintes de 1988 se preocuparam em garantir um enquadramento democrático às Forças Armadas, que desempenham, sem dúvida alguma, funções da mais alta relevância em nossa ordem constitucional.

A posição destacada das Forças Armadas no sistema jurídico já era reconhecida pelo saudoso Seabra Fagundes, em texto de 1947 sobre a inserção das corporações militares na ordem constitucional sob a Carta republicana de 1946:

As Fôrças Armadas constituem, em todos os Estados, o elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito.

Nelas, na eficiência da sua estrutura e na respeitabilidade que as envolve, repousa a paz social pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização dos seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranqüilidade interna pela estabilidade das instituições. É em função do seu poderio que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania.

Pontes de Miranda, em seus memoráveis comentários à Constituição, destacou como, ao longo das constituições republicanas, não obstante as mudanças de texto, manteve-se incólume a destinação constitucional das Forças Armadas, enquanto instituições projetadas à defesa da Pátria, no âmbito externo, e à manutenção da lei, no âmbito interno. Acrescenta, ainda, o ilustre jurista, a obrigação das Forças Armadas de “sustentar as instituições constitucionais”.⁷

⁷ DE MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967-1968. p. 393.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Interpretar as funções e as competências das Forças Armadas dentro dos marcos democráticos e do império da lei é postura que somente valoriza a importante missão constitucional que desempenham. E é postura compartilhada pela expressiva maioria dos integrantes das três Forças, que mantêm inabalável compromisso com a legalidade e rechaçam os discursos de intervenção militar. Essa atitude legalista, que já se destacou em momentos decisivos da nossa história, engrandece as Forças Armadas ao assegurar que elas sirvam sempre e precipuamente à Constituição, e não a qualquer governo ou agente político.

II. Da interpretação adequada do art. 142, caput, da Constituição Federal

Assentada a questão do sentido próprio do Poder Moderador e de sua incompatibilidade com o princípio da supremacia constitucional, avança-se à questão da interpretação escorreita do art. 142, *caput*, da Constituição Federal.

A redação do art. 142, *caput*, da Constituição Federal, tem diversas finalidades, não apenas de reconhecer os poderes e as funções das Forças Armadas, como também de limitá-los diante de excessos. Dessa forma, o Constituinte teve o cuidado de consignar a submissão das Forças Armadas à “*autoridade suprema do Presidente da República*” e de assentar sua configuração como “*instituições nacionais permanentes e regulares*”, de modo a se submeterem, em qualquer tempo, aos ditames do sistema constitucional, independentemente do governo (pois *permanentes*) e mesmo em contextos excepcionais (pois *regulares*).

Nesse sentido, deve-se compreender o preceito da disciplina militar, estruturante da organização das Forças Armadas, como rigorosa submissão à lei, tal como expõe Seabra Fagundes:

Se a elas [as Forças Armadas] o Estado confere o monopólio da fôrça material, se lhes entrega a defesa da sua própria sobrevivência e da tranquilidade dos seus habitantes, se somente as chama a intervir nos momentos cruciais da vida coletiva abalada pela agressão exterior ou pela violência interna, é óbvio que se impõe criar, em correlação com tais circunstâncias, rigorosos elementos de subordinação à lei. Nesses elementos repousará a certeza de que o uso das armas não será desvirtuado, quer positivamente pela negação do destino constitucional das corporações militares, quer negativamente pela ineficiência delas em face da sua missão.⁸

⁸ FAGUNDES, Miguel Seabra. As Fôrças Armadas na Constituição. *RDA* 9/1947, p. 1-29, jul./set. 1947.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A estrita obediência à lei é de todo incompatível com uma suposta posição de árbitro ou moderador dos conflitos entre poderes. Como instituição que detém o poder das armas, as Forças Armadas agem sob o comando das autoridades competentes e nas hipóteses legalmente autorizadas. Removidos tais limites e condições, que sabiamente informam a atuação das corporações militares, expõe-se a ordem jurídica e política ao risco bem descrito por Seabra Fagundes: o desvirtuamento do uso das armas e a negação da missão constitucional das forças militares.

Ainda na linha da existência de limites constitucionais à atuação das Forças Armadas, ensinam Conrado Hübner Mendes e Rafael Mafei que a Constituição Federal de 1988 teve a preocupação muito expressa de, ao afirmar a soberania popular, consignar que o poder seria exercido por seus representantes – portanto civis –, rompendo com o modelo civil-militar que mostrava suas caras em diversas facetas do regime anterior:

O poder político, segundo a Constituição, emana do povo e será exercido por seus representantes eleitos, ou diretamente (art. 1º) —jamais por meio de lideranças militares.

As Forças Armadas têm papel primordial no arranjo constitucional brasileiro. Servem à defesa nacional e à garantia dos poderes constitucionais, mas funcionam sempre sob a “autoridade suprema” —o adjetivo não é à toa— do presidente da República.

Em situações de grave comoção social, podem atuar para a garantia da lei e da ordem, quando as instituições regularmente encarregadas de fazê-lo não possam, por qualquer razão, cumprir a tarefa a contento.

Mesmo nesses casos, porém, agem sempre “por iniciativa” dos poderes civis (CF, art. 142).⁹

⁹ MENDES, Conrado Hübner e QUEIROZ, Rafael Mafei. Não existe ‘intervenção militar constitucional’. *Folha de São Paulo*, 30 de maio de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2018/05/conrado-huebner-mendes-e-rafael-mafei-rabelo-queiroz-nao-existe-intervencao-militar-constitucional.shtml>.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A interpretação que confere às Forças Armadas a atribuição de um Poder Moderador, ao contrário, ignora os limites constitucionais a elas impostos, para livrá-las de qualquer controle constitucional, tornando-as a intérprete máxima da Carta Cidadã, especialmente no que atine à repartição de atribuições entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ignora, ademais, que os conflitos entre os poderes devem ser resolvidos pelos mecanismos de freios e contrapesos devidamente regulados pelo texto constitucional, ao estabelecer controles recíprocos entre os poderes. A sistemática de freios e contrapesos (*checks and balances*) foi originalmente consagrada pela Constituição dos Estados de Unidos de 1787 e objeto de lúcida e vigorosa defesa nos artigos federalistas, notadamente no *Article 51*, de autoria de James Madison, que constitui texto seminal sobre o tema.

Nesse escrito, Madison demonstrou que o caminho para se bloquear abusos perpetrados por qualquer poder do Estado era conceber “a estrutura interna do governo de tal modo que as suas partes constituintes possam, através de suas relações mútuas, constituir os meios de manter-se umas às outras em seus devidos lugares”.¹⁰

Em expressão de singular felicidade, acrescenta James Madison que “o verdadeiro meio de embarçar que os diferentes poderes se não vão sucessivamente acumulando nas mesmas mãos consiste em dar àqueles que os exercitarão meios suficientes e interesse pessoal para resistir à usurpação”¹¹, afirmação essa que jamais deve se confundir com a absurda hipótese de uma intervenção externa, mormente quando efetuada pela força das armas.

Os mecanismos de freios e contrapesos, dos quais o controle judicial é um exemplo, são adequados e suficientes para solucionar eventuais conflitos entre os poderes e para encontrar as respostas preconizadas pelo texto constitucional. Não há que se cogitar, portanto, da hipótese esdrúxula de se atribuir às Forças Armadas função ofensiva ao princípio da separação de poderes e à lógica de resolução de conflitos a ele inerente.

¹⁰ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas: 1787 – 1788.*/ Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

¹¹ *Idem.*



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A ideia de intervenção militar constitucional se incompatibiliza com o próprio cerne da separação dos poderes, opondo-se ao princípio fundamental de que os meios de defesa, em matéria de repartição de competências e de estabelecimento de freios e contrapesos, devam ser sempre proporcionais aos perigos de ataque. Reconhecer às Forças Armadas o papel de interventor é medida que põe em gravíssimo risco toda a estrutura básica de um sistema democrático.

Se os mecanismos de freios e contrapesos oferecem os instrumentos necessários à resolução de conflitos entre os poderes em tempos de normalidade, em situações de crises agudas que ameacem a própria sobrevivência das instituições, do regime democrático e da ordem constitucional, a possibilidade de recurso a medidas extremas também é regulada pela própria Constituição. Trata-se do nosso sistema constitucional de crises ou sistema de emergência, que compreende os institutos do estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal.

Como muito bem explanado pelo eminente Ministro do STF, Ricardo Lewandowski, em texto recentemente publicado, os sistemas de emergência podem ser de dois tipos: rígidos ou flexíveis. No primeiro caso, as medidas cabíveis para retornar à normalidade são estritamente definidas e especificadas no texto constitucional. Já o sistema flexível adota a fórmula de concessão de amplos poderes à autoridade competente, autorizada a tomar todas as providências necessárias para debelar a crise, sem se ater a medidas predeterminadas.¹²

A ordem constitucional de 1988, tal como conclui o Ministro, adota o sistema de emergência de tipo rígido.¹³ Assim, para cada instrumento excepcional previsto pela Constituição, são definidas as hipóteses de cabimento, os procedimentos de decretação, os prazos de duração e as medidas autorizadas, que devem ser interpretadas de forma estrita, notadamente aquelas que envolvem restrições a direitos e garantias constitucionais.

¹² LEWANDOWSKI, Ricardo. A garantia da lei e da ordem em crises de maior envergadura. *Folha de São Paulo*. 2 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/a-garantia-da-lei-e-da-ordem-em-criises-de-maior-envergadura.shtml>

¹³ *Idem.*



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Para além dos institutos já mencionados, em situações de gravidade que ameacem a segurança pública, a Constituição autoriza, nos termos do art. 142, *caput*, a convocação das Forças Armadas, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, para a garantia da lei e da ordem. Trata-se de hipótese também gravada pela excepcionalidade e pela estrita observância dos requisitos e procedimentos legais, previstos e regulados pela Lei Complementar 97/1999.

Vale atentar novamente ao texto da norma inscrita no art. 142 da Constituição:

Art. 142. 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.

Ao tratar da possibilidade de atuação das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, a Constituição flexibiliza o comando que atribui ao Presidente autoridade suprema sobre as corporações militares. Não cabe às Forças Armadas agir de ofício, sem serem convocadas para esse fim. **Também não comporta ao Chefe do Poder Executivo a primazia ou a exclusiva competência para realizar tal convocação.** De modo expresse, a Constituição estabelece que a atuação das Forças Armadas na garantia da ordem interna está condicionada à iniciativa de qualquer dos poderes constituídos. A provocação dos poderes se faz necessária, e os chefes dos três poderes possuem igual envergadura constitucional para tanto.

Ademais, o emprego das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem observa rígidos pressupostos estabelecidos pela legislação. Nesse sentido, a Lei Complementar 97/1999 exige: (i) o esgotamento dos instrumentos normais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 15, §2º); (ii) a demonstração de que os instrumentos precipuamente incumbidos da segurança pública se mostram inexistentes, indisponíveis ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão (art. 15, §3º); (iii) a delimitação temporal e territorial da operação, que deve se ater à finalidade prevista (art. 15, §4º).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Dessa forma, o sentido de “*garantia da lei e da ordem*” presente no art. 142, *caput*, da Constituição Federal, já tem uso consolidado na prática, equivalendo às operações em resposta a graves situações de perturbação da ordem, quando há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública. Com isso, em nada guarda relação com a intervenção em outros Poderes, como inadequadamente sugerido pelos defensores da figura da intervenção militar constitucional.

E não apenas isso. Tem-se, nos termos da legislação de regência, que a “*garantia da lei e da ordem*” será sempre desempenhada com limites claros no ato de autorização redigido pelo Presidente da República e contará com rigoroso e amplo controle legislativo e jurisdicional.

Cabe ainda ressaltar que a malsinada interpretação do art. 142, *caput*, capaz de reconhecer a intervenção militar constitucional em defesa da separação dos poderes, também ocasionaria um paradoxo insolúvel, pois frontalmente incompatível com outros dispositivos constitucionais que se referem à organização e ao funcionamento das Forças Armadas.

É princípio básico da hermenêutica constitucional a figura da unidade da Constituição, que orienta que a interpretação do texto constitucional seja conduzida em sua totalidade e sistematicidade, e não parceladamente, como ensina o Professor Inocêncio Mártires Coelho, em obra de referência:

Segundo essa regra de interpretação [a unidade da Constituição], as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrandos num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria Constituição. Em consequência, a Constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se nós a entendermos como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque – relembre-se o círculo hermenêutico – o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes¹⁴.

¹⁴ COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 101.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Assentada a necessidade de se compreender a dicção do art. 142, *caput*, no contexto de todo o sistema constitucional, tem-se que é necessário situá-lo ao lado de outros dispositivos constitucionais, como o art. 2º e o art. 84, XIII, assim redigidos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)
XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;*

Como se pode ver da redação do art. 84, XIII, da Constituição Federal, as Forças Armadas, na estrutura constitucional de 1988, não estão estabelecidas como um “quarto poder”, mas estão expressamente submetidas ao comando supremo do Presidente da República, no marco do Poder Executivo. Essa circunstância, aliás, está reconhecida expressamente no próprio art. 142, *caput*, da Constituição Federal, ao indicar que os militares estarão “*sob a autoridade suprema do Presidente da República*”.

Como ensina Miguel Seabra Fagundes, a submissão das Forças Armadas à Presidência da República é característica necessária do sistema presidencialista de governo, a exigir a unidade do Poder Executivo:

No Presidente da República delega o povo o exercício do Poder Executivo.

É que na concepção presidencialista do govêrno o Poder Executivo exige unidade. Tem-se que se o exercício da função legiferante, implicando debate, acarreta multiplicidade de agentes, a função executiva, destinada à execução pronta e eficiente das leis, supõe unidade. Fazem-se repousar nesta as bases duma execução enérgica e eficiente, por oposição à "execução fraca", a que aludia Hamilton, que "não é outra coisa senão uma execução má", própria dos órgãos colegiais¹⁵.

¹⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. As Fôrças Armadas na Constituição. *RDA* 9/1947, p. 1-29, jul./set. 1947. p. 16.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Nesse contexto, compreender que as Forças Armadas, inseridas inequivocamente na estrutura do Poder Executivo sob o comando do Presidente da República, poderiam intervir nos Poderes Legislativo e Judiciário para a preservação das competências constitucionais estaria em evidente incompatibilidade com o art. 2º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a separação dos poderes. Afinal, com isso, estabelecer-se-ia uma hierarquia implícita entre o Poder Executivo e os demais Poderes quando da existência de conflitos referentes a suas esferas de atribuições.

Dando continuidade ao raciocínio, a interpretação aqui questionada autorizaria se chegar à absurda conclusão, em última análise, de que qualquer conflito entre os Poderes estaria submetido à autoridade suprema do Presidente da República, pois mediado pelas Forças Armadas, que desempenham suas atividades sob seu comando. E essa interpretação, ao estabelecer hierarquia entre os Poderes, traria importantes e graves riscos para o princípio da supremacia constitucional.

Ademais, cabe lembrar que a Constituição, em seu art. 102, afirma competir ao “Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição.” Isso significa que ao Poder Judiciário e, ao fim e ao cabo, ao Supremo Tribunal Federal, cabe interpretar o Texto Constitucional, por meio dos mecanismos institucionais que a própria Lei Fundamental estabeleceu. Tendo sido esta a disciplina traçada pelo constituinte, inviável a tese da autoridade suprema do Chefe do Poder Executivo e, por maior razão, das Forças Armadas.

Por todo o exposto, é evidente a inconstitucionalidade da proposta de intervenção militar constitucional, com base no art. 142 da Constituição Federal, supostamente voltada a reequilibrar conflitos entre os Poderes.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

c) Conclusão

Diante dos apontamentos apresentados, concluímos pela inexistência do Poder Moderador atribuído às Forças Armadas, bem assim pela inconstitucionalidade da utilização do aparato militar para intervir no exercício independente dos Poderes da República.

Brasília, 2 de junho de 2020.

Felipe Santa Cruz Oliveira Scaletsky
Presidente Nacional da OAB

Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais

Gustavo Binenbojm
Membro da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais