



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MINISTROS E SENHORA MINISTRA
RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6457
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Plenário virtual – 29.03.24 – 08.04.24

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, devidamente qualificado nos autos como *amicus curiae*, vem, perante Vossa Excelência, por intermédio de seus procuradores infra-assinados, apresentar **MEMORIAL**, consoante os fundamentos a seguir apresentados.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em face dos artigos 1º e 15, *caput* e §§1º a 3º, da Lei Complementar nº 97/1999 (com alterações das Leis Complementares nº 117/2004 e 136/2010), que tratam das atribuições das Forças Armadas relacionadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e à garantia da lei e da ordem.

O requerente propôs a presente ADI no sentido de conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos questionados. Quanto ao art. 1º, *caput*, requer que a expressão “sob a autoridade suprema do Presidente da República” seja entendida, não como um poder potencialmente ilimitado ou absoluto do Presidente para, inclusive, suspender a ordem jurídica, mas como exercício de suas competências constitucionais descritas no art. 84, II, IV, VI ‘a’ e ‘b’, IX, X, XIII e XXV da CF/1988.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Ainda, pugna que seja conferido aos art. 1º e 15, *caput* e §§2º e 3º, da LC nº 97/1999, sentido constitucionalmente adequado para se estabelecer que o emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem se limita aos casos e procedimentos da intervenção (CF, art. 34), do estado de defesa (CF, art. 136) e do estado de sítio (CF, art. 137)

Por fim, pede a declaração de inconstitucionalidade do §1º do art. 15, “pois condiciona unicamente ao Presidente da República a decisão de atender o pedido (*rectius*: a iniciativa) dos demais poderes constitucionais quanto ao emprego das Forças Armadas”. Argumenta que o art. 142 da CF não estabelece nenhuma hierarquia entre os poderes constitucionais, de modo que os Poderes Legislativo e Judiciário detêm competência para instar diretamente o emprego das Forças Armadas

Em decisão do dia 12 de junho de 2020, Vossa Excelência deferiu parcialmente o pedido liminar, *ad referendum* do Plenário deste Eg. STF:

“Ex positis, observadas as premissas adotadas nesta decisão, (art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999), defiro parcialmente a medida liminar requerida, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, a fim de conferir interpretação conforme aos artigos 1º, *caput*, e 15, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar 97/1999 e assentar que: (i) 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; (ii) A chefia das Forças Armadas é poder limitado, excluindo-se qualquer interpretação que permita sua utilização para indevidas intromissões no independente funcionamento dos outros Poderes, relacionando-se a autoridade sobre as Forças Armadas às competências materiais atribuídas pela Constituição ao Presidente da República; (iii) A prerrogativa do Presidente da República de autorizar o emprego das Forças Armadas, 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; (iv) O emprego das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem”, embora não se limite às hipóteses de intervenção federal, de estados de defesa e de estado sítio, presta-se 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, mediante a atuação colaborativa das instituições estatais e sujeita ao controle permanente dos demais poderes, na forma da Constituição e da lei.”



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O Conselho Federal da OAB, no uso da sua competência legal e diante de seu histórico pela defesa da Constituição e do Estado Democrático de Direito, estruturado com base na preponderância do poder civil, e tendo em vista tratar-se de tema de grande relevância para a ordem jurídica, ingressou nos autos como *amicus curiae* com o objetivo de ressaltar a urgência e necessidade de conferir adequada interpretação aos dispositivos legais que tratam das atribuições das Forças Armadas em nosso ordenamento jurídico, especialmente aqueles relacionadas à garantia da lei e da ordem. Assim, comparece aos autos para contribuir com este importante debate a respeito da exegese do artigo 142 da CF/1988 e dos mecanismos constitucionalmente previstos para a solução de conflitos entre os poderes republicanos.

Nesse ponto, extrai-se do texto da norma constitucional em comento (o art. 142) três importantes constatações: (i) as Forças Armadas constituem instituições nacionais permanentes e regulares; (ii) mantidas sob a autoridade suprema do Presidente da República e (iii) incumbidas de defender a Pátria, de garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes poderes, de garantir a lei e a ordem. Cabe considerar cada um desses elementos para qualificar adequadamente as regras e os limites impostos pela Constituição à atuação das Forças Armadas

Aprofundando a leitura do dispositivo para além de sua redação, é possível ainda inferir que as forças armadas: (i) se vinculam à estrutura do Estado, independentemente do governo e mesmo em situações excepcionais ou de anormalidade; (ii) não agem de ofício, mas por determinação das autoridades civis democraticamente legitimadas ao exercício do poder político dentro das hipóteses legalmente autorizadas; (iii) estão vinculadas ao Poder Executivo, às autoridades civis e à estrita obediência à lei, e; (iv) são incumbidas de defender a Pátria, de garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, de garantir a lei e a ordem.

Destaca-se que foi opção do constituinte originário inserir as Forças Armadas na estrutura do Poder Executivo. Essa subordinação do poderio militar à autoridade do Presidente da República e, portanto, à autoridade civil é um marco de redemocratização e de superação do legado autoritário do regime ditatorial, que se caracterizou pela imposição da tutela militar sobre o poder político. Portanto, revela-se absolutamente incompatível com o poder constituinte e com a Carta que dele se originou qualquer pretensão de se conferir às Forças Armadas um poder moderador para intervir em hipóteses de crises extremas ou de conflitos agudos entre os poderes.

O texto constitucional e as práticas institucionais desenvolvidas sob o regime democrático de 1988 assentam a compreensão de que as Forças Armadas estão vinculadas ao Poder Executivo, às autoridades civis e à estrita obediência à lei, não lhes cabendo o papel de



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

árbitros de conflitos ou de fiadoras da legalidade. A democracia, regime de liberdade por excelência, não se coaduna com uma perspectiva de tutela militar.

Tal entendimento foi exposto de forma clara e precisa em decisão do Min. Roberto Barroso, ao negar seguimento ao Mandado de Injunção 7311, que tinha por objeto justamente a regulamentação do art. 142 da CF/1988. Por entender que o dispositivo assenta com clareza a posição das Forças Armadas na ordem constitucional, o ilustre relator afastou a necessidade de regulamentação e explicitou o descabimento de se atribuir às Forças Armadas um poder moderador.

Assim, a exegese do artigo 142 – que descreve as atribuições das Forças Armadas em nosso sistema constitucional e é reproduzido de forma identida no art. 1º da LC em comento - repele o entendimento das Forças Armadas como árbitro autorizado a intervir em questões de política interna sob o pretexto de garantir o equilíbrio ou de resolver conflitos entre os poderes. Aliás, a figura do poder moderador, enquanto espécie de instância decisória que paira acima dos demais poderes, não encontra abrigo na ordem constitucional de 1988, ou em qualquer regime constitucional do período republicano.

Cumprido destacar que a própria Carta cuidou de estabelecer mecanismos legítimos de resolução de conflitos entre os poderes, tanto em situações de normalidade, como em circunstâncias excepcionais. Para a primeira hipótese, tem-se o sistema de freios e de contrapesos, com previsão de instrumentos no âmbito de cada um dos poderes para o controle de abusos e de excessos. É o caso do poder de veto exercido pelo Presidente, dos mecanismos de controle parlamentar sobre atos do Executivo, entre os quais o processo de *impeachment* constitui a via mais gravosa, e do exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Já em situações de anormalidade, nas quais distúrbios ou comoções internas não se resolvem pelos meios ordinários, o chamado “sistema constitucional de crises” dispõe sobre os instrumentos que podem ser acionados, bem como suas hipóteses de cabimento, as regras de competência, os procedimentos e formas de controle sobre os poderes de crise. A Constituição de 1988 prevê de forma taxativa as medidas excepcionais cabíveis em situações de emergência, que devem ser interpretadas sempre restritivamente a fim de se assegurar o mínimo de sacrifício de direitos fundamentais e o pronto restabelecimento da normalidade e preservação da ordem constitucional.

Acerca da possível atribuição das Forças Armadas para atuar na garantia da lei e da ordem, trata-se de hipótese excepcional, prevista no art. 142 da CF/1988 e regulamentada pelo art. 15, *caput*, e §§ 1º a 3º, da LC 97/1999, somente possível em situações de grave perturbação da ordem pública, quando as forças tradicionais de segurança pública se



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

mostram insuficientes no desempenho de sua regular missão.

Ponto relevante na presente ação é que deve ser enfrentado por esse E. STF é o poder de iniciativa de tal medida, pois, como já indicado, em nenhuma circunstância é dado às Forças Armadas atuar de ofício, sendo inequívoco art. 142 da CF/1988 ao determinar que podem ser empregadas na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais. Daí se extrai que os três poderes estão igualmente habilitados e possuem igual envergadura constitucional para requisitar o emprego das Forças Armadas no âmbito de suas respectivas esferas de atuação. Qualquer interpretação que confira ao Chefe do Executivo primazia em relação aos demais poderes para definir o recurso a tal medida extrema revela-se flagrantemente inconstitucional

Nesse sentido, o §1º do art. 15 da LC 97/1999 deve ser interpretado no sentido de estabelecer que eventual solicitação apresentada pelos chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem deve ser obrigatoriamente acatada pelo Presidente da República. Trata-se de exercício de competência vinculada que não comporta margem de apreciação discricionária por parte do Presidente;

Nesse sentido, o §1º do art. 15 da LC 97/1999 deve ser interpretado no sentido de estabelecer que **eventual solicitação apresentada pelos chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário**, Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem **deve ser obrigatoriamente acatada pelo Presidente da República**. Trata-se de exercício de competência vinculada que não comporta margem de apreciação discricionária por parte do Presidente, sob pena de criar inaceitável hierarquia entre os poderes, repelida pelo texto constitucional.

Também merece atenção a finalidade desse uso, devendo ser fixado que o o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem não pode guardar relação com pretensões de interferência no funcionamento dos poderes. A autorização de uso excepcional das Forças Armadas em matéria de ordem interna tem a finalidade tão somente de responder a situações graves de distúrbio que não tenham sido resolvidas pelo aparato regular das forças de segurança.

Não se pode admitir que um dos poderes da República se utilize do poder das armas para se contrapor a uma suposta ameaça representada por outro poder. Em outras palavras, as Forças Armadas não podem ser colocadas a serviço de um dos poderes com o objetivo de intervir no funcionamento de outro, sob o pretexto de combater eventuais excessos ou abusos. Como instituição do Estado que é, as Forças Armadas protegem os três



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

poderes e cada um deles contra situações que configuram ameaça externa às instituições democráticas e que se tornem graves a ponto de não serem controladas pelos meios ordinários de segurança pública. Assim, ao regulamentar o uso das Forças Armadas em operações internas, para garantia da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o art. 15, *caput*, §§ 1º a 3º, da LC 97/1999 deve ser interpretado de modo a esclarecer que tal previsão não se presta a resolver conflitos entre os poderes, mas se aplica somente em casos de ameaças exógenas às instituições.

Conclui-se, portanto, que os mecanismos previstos na Constituição são suficientes e adequados para responder às situações de crises e de conflitos entre os poderes e o CFOAB vem se manifestar nos presentes autos pelo provimento dos pedidos com a declaração de interpretação conforme à Constituição dos artigos 1º e 15, *caput* e §§ 1º a 3º, da Lei Complementar nº 97/1999, de modo a adequá-los à escorreita exegese do art. 142 da CF, que pressupõe:

- (i) a inexistência de um poder moderador das Forças Armadas, tendo em vista o modelo de subordinação do poder militar ao poder civil adotado pela Constituição de 1988, bem como o sistema de freios e contrapesos previsto para a resolução de conflitos entre os poderes, a afastar a possibilidade de interferência militar no funcionamento dos demais poderes;
- (ii) o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem em casos excepcionais e estritamente em resposta a ameaças exógenas, sob a convocação de quaisquer dos poderes constitucionais, igualmente habilitados para tal fim.

Brasília/DF, 26 de março de 2024.

José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral

Presidente do Conselho Federal da OAB

OAB/AM 3.725

OAB/DF 45.240

Marcus Vinicius Furtado Coêlho

Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais

OAB/DF 18.958