



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 2.866, DE 2020

Referente à STC nº 2020-05535, do Gabinete do Senador Rodrigo Cunha, que solicita a elaboração de nota informativa sobre o papel e os limites das Forças Armadas em conflitos entre os Poderes da República.

“Qualquer pessoa, qualquer estudioso da matéria que desejar ver o espírito do legislador, haverá de extrair dos nossos debates e da exposição do Relator as razões que levaram [à redação do art. 142] e verificará que a primeira razão é a submissão ao poder civil.” (Ricardo Fiuza, constituinte relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança)

“A Constituição deve afirmar-se não só em tempos normais, mas também em situações de emergência e crise.” (Konrad Hesse)

1. INTRODUÇÃO

O Gabinete do Senador Rodrigo Cunha solicita a esta Consultoria Legislativa a elaboração de nota informativa sobre a interpretação do art. 142 da Constituição Federal (CF), o papel e os limites das Forças Armadas em conflitos entre os Poderes da República.

A inacreditável celeuma sobre a possibilidade de uma “intervenção (?) militar constitucional”, com “fundamento” no art. 142 da CF, parece ter surgido após manifestação do prof. Ives Gandra da Silva Martins. Em artigo publicado em 2011 na Revista Brasileira de Direito Constitucional, o professor levantava a possibilidade de o Legislativo – com fundamento no art. 49, XI, da CF – sustar decisão do STF sobre a questão do aborto de fetos anencéfalos (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 54/DF):

“E, na hipótese de fazê-lo e de a Suprema Corte não acatar a anulação, caberia até mesmo a intervenção das Forças Armadas para restabelecer a lei e a ordem turbadas pela quebra de harmonia entre os poderes da República, obrigando o Supremo Tribunal Federal a cumprir a Constituição”¹

Idêntica “solução” é aventada pelo professor para outras decisões do STF, como aquelas referentes ao reconhecimento de uniões estáveis homoafetivas (ADPF nº 132/DF) e à autorização não vinculante para a extradição de Cesare Battisti (Extradição nº 1085/IT).

No último dia 20 de maio, o professor tenha esclarecido sua polêmica posição, ao afirmar o que entende por tal “intervenção”: “Se fosse uma intervenção militar que desconstitui o poder, isto é, [que] afasta ministros do Supremo, afasta deputado e senadores, seria um golpe de Estado. Isso não é garantir a lei e a ordem. Isso é romper com a lei e a ordem”². Em artigo publicado em 28 de maio, reiterou:

¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Ativismo Judicial e a Ordem Constitucional**. In: Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 18 – jul./dez. 2011, p. 33.

² Universo Online (UOL). **Ives Gandra: Intervenção militar que mexe no STF e no Congresso é golpe**. Entrevista a Guilherme Mazieiro e Alex Tajra. Disponível em:

“Minha interpretação, há 31 anos, manifestada para alunos da universidade, em livros, conferências, artigos jornalísticos, rádio e televisão é que NO CAPÍTULO PARA A DEFESA DA DEMOCRACIA, DO ESTADO E DE SUAS INSTITUIÇÕES, se um Poder sentir-se 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.

(...)

Pelo artigo 142 da CF/88 caberia ao Congresso recorrer às Forças Armadas para reposição da lei (CF) e da ordem, não dando eficácia àquela norma que caberia apenas e tão somente ao Congresso redigir. Sua atuação seria, pois, pontual. Jamais para romper, mas para repor a lei e a ordem tísna pela Suprema Corte, nada obstante — tenho dito e repetido — constituída, no Brasil, de brilhantes e ilustrados juristas.

O dispositivo jamais albergaria qualquer possibilidade de intervenção política, golpe de Estado, assunção do Poder pelas Forças Armadas. Como o Título V, no seu cabeçalho, determina, a função das Forças Armadas é de defesa do Estado E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS. Não poderiam nunca, fora a intervenção moderadora pontual, exercer qualquer outra função técnica ou política. Tal intervenção apenas diria qual a interpretação correta da lei aplicada no conflito entre Poderes, EM HAVENDO INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OU DE ATRIBUIÇÕES.”³

Parece ter sido tarde demais, contudo: já há certo tempo, vários insatisfeitos com decisões do STF ou do Congresso Nacional têm levantado a hipótese de se utilizar o art. 142 da CF para legitimar uma “intervenção” das Forças Armadas nos poderes constituídos, como se tais forças pudessem exercer o papel de um “suprapoder”. Ultimamente, têm sido mais frequentes em manifestações de rua e nas redes sociais – algumas, inclusive, com a participação do Presidente da República⁴ – solicitando a atuação das Forças

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/20/gandra-intervencao-militar-que-afasta-ministros-e-parlamentares-e-golpe.htm?cmpid=copiaecola>.

³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes**. In: **Consultor Jurídico**, 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/ives-gandra-artigo-142-constituicao-brasileira>.

⁴ O Presidente da República chegou a divulgar, em mensagem postada no Twitter em 28 de maio, *live* do professor Ives Gandra, com a seguinte legenda: “Live com Ives Gandra:

Armadas para destituir membros do STF ou do Congresso Nacional; ou seja, usando o art. 142 como brecha para a proclamação de um golpe de estado, algo com o que até mesmo o próprio Ives Gandra não concorda, como visto.

A Ordem dos Advogados do Brasil⁵, juristas de renome^{6, 7 e 8}, Ministros do STF⁹, o Procurador-Geral da República¹⁰ e a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados¹¹ repudiaram veementemente qualquer dessas interpretações do art. 142 – seja a versão de Ives Gandra, seja a defesa do golpe de estado puro e simples. A rigor, entre juristas de renome nacional

A politização no STF e a aplicação pontual da 142”. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1266101269975924744>

⁵ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. **Parecer (assinado por Felipe Santa Cruz Oliveira Scaletski, Marcus Vinícius Furtado Coelho e Gustavo Binembojm.** Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2020/06/682f58de-5b3e-46cc-bda6-7397b1a93009.pdf>

⁶ STRECK, Lenio Luiz. **Ives Gandra está errado: o artigo 142 não permite intervenção militar!** *In: Consultor Jurídico*, 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-21/senso-incomum-ives-gandra-errado-artigo-142-nao-permite-intervencao-militar>.

⁷ FONTELES, Samuel Sales. **Pareidolia Constitucional.** *In: Migalhas*, 5 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/olhar-constitucional/328426/pareidolia-constitucional>.

⁸ PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck. **Intervenção Militar é Golpe: é só ler a Constituição.** *In: JOTA.* Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/intervencao-militar-e-golpe-e-so-ler-a-constituicao-02062020>

⁹ **Gilmar Mendes diz que intervenção militar é “tese de lunático”.** *Poder360*, 4 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/gilmar-mendes-diz-que-intervencao-militar-e-tese-de-lunatico/>

¹⁰ “A Constituição não admite intervenção militar. Ademais, as instituições funcionam normalmente. Os Poderes são harmônicos e independentes entre si. Cada um deles há de praticar a autocontenção para que não se venha a contribuir para uma crise institucional. Conflitos entre Poderes constituídos, associados a uma calamidade pública e a outros fatores sociais concomitantes, podem culminar em desordem social.” MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. **Nota Pública. Para PGR, Constituição não admite intervenção militar.** 2 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/para-pgr-constituicao-nao-admite-intervencao-militar>

¹¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Secretaria-Geral da Mesa. **Parecer (assinado por Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, Roberto Carlos Martins Pontes e Alexandre Sankievicz).** 3 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/parecer.pdf>

que defendam essa “interpretação heterodoxa” do art. 142, só temos conhecimento do professor Ives Gandra.

É sobre a absoluta inviabilidade de qualquer interpretação do art. 142 da CF no sentido de que as Forças Armadas atuem em relação à independência e harmonia entre os Poderes – seja na versão de um “poder moderador”, seja no papel puro de um golpe de estado – que trata esta Nota.

2. A GÊNESE DO ART. 142 DA CF

Para entender o significado do atual art. 142 da CF, é bastante útil analisar sua gênese, especialmente a partir dos debates travados na Assembleia Nacional Constituinte (mais especificamente na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança). Isso porque, se é certo que a vontade do legislador não vincula a interpretação do dispositivo constitucional produzido, é também verdade que se trata de um elemento importante para a construção do significado que se dá às normas constitucionais.

O texto original da Comissão Afonso Arinos sobre as Forças Armadas era bastante sintético, ao dispor que: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas na forma da lei”. Deixava o detalhamento do papel das Forças à legislação infraconstitucional, o que foi modificado durante os trabalhos da Constituinte, até se chegar à redação atual do art. 142 da CF, nunca modificada, nesse aspecto, até hoje.

Em 23 de julho de 1987, o Diário da Assembleia Nacional Constituinte publicou as notas taquigráficas da audiência pública da citada Subcomissão da Constituinte. Naquela oportunidade, discutindo sobre a

redação do que viria a se tornar o art. 142 da CF, o General Euler Bentes Monteiro foi claro ao afirmar:

“A questão fundamental, conceitual: a Constituição deve definir, para as Forças Armadas, atribuições condizentes ao modelo democrático? Acho claro que sim. 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.

(...) escrever uma Constituição admitindo uma escala de intervenção, que não sejam as escalas de estado de emergência ou de alarme ou estado de sítio, etc., mas um estágio superior a tudo, em que se dê a completa liberdade de ação às Forças Armadas (...) eu não julgo que isso seja um estado democrático. Admito, sim, como um estado totalitário, um estado militarista. Nós acabamos de viver essa experiência.”¹²

Sobre a expressão “garantia da lei e da ordem”, a discussão toda girava em torno de se as Forças Armadas deveriam ter uma atuação *exclusivamente* na defesa externa, ou se poderiam também atuar em relação à segurança interna. Nenhum constituinte defendeu a redação do que hoje veio a se tornar o art. 142 no sentido de que as Forças Armadas deveriam atuar como “poder moderador”¹³.

Muito claras, nesse sentido, são as palavras do relator da Subcomissão, constituinte Ricardo Fiuza:

“Se alguns, inicialmente ou ainda continuam imaginando que o papel das Forças Armadas é sempre exclusivamente da defesa externa, parece-me que este não é o ponto de vista majoritário. O ponto de vista majoritário é que as Forças Armadas têm um papel

¹² Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 23 de julho de 1987, pp. 49-62. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf#page=47>

¹³ Mesmo o constituinte Ottomar Pinto, que defendeu a redação atual do art. 142, o fazia em relação a não excluir as Forças Armadas do papel de segurança interna: “não vejo porque, por medo, por discriminação devamos dar uma volta de 180 graus em relação às tradições e à cultura brasileira, alijando as Forças Armadas do processo da segurança interna.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 23 de julho de 1987, p. 62).

relevante na defesa interna, desde que não seja dado a elas a iniciativa nem o arbítrio, nem julgar quando e onde deve ser essa intervenção. Isto deve ficar absolutamente submetido ao poder civil, principalmente através do Congresso Nacional.”¹⁴

Mais à frente, quando da votação do parecer do Relator na Subcomissão, ficou claro que o papel das Forças Armadas deveria ser o de apenas obedecer aos poderes constituídos (civis):

“Ao retirarmos a expressão "dentro dos limites da lei", acolhemos a emenda dos Constituintes José Genoíno, Haroldo Lima e outros, eliminando uma cláusula discutida desde 1891. 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. A expressão, em boa hora retirada, reafirma a condição de que as Forças Armadas são essencialmente obedientes e não deliberantes. O fato de que as Forças Armadas têm na Constituição as fontes de sua legitimidade, e o dever especial de garantias aos Poderes constitucionais e à lei, elimina a possibilidade de agirem, sob quaisquer alegações, contra a ordem jurídica estabelecida.”¹⁵

Isso, aliás, quando a redação do dispositivo era até mais aberta do que a do atual art. 142, já que o art. 13 do Substitutivo da Subcomissão previa que: “As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos Poderes constitucionais, da lei e da ordem.”. Como se percebe, mesmo com uma redação ainda mais ampla que a atual, já era majoritário o entendimento de não poderem as Forças Armadas ter qualquer “papel deliberante”, ou seja, atuarem como “poder moderador”.

Alguns constituintes, aliás, apontavam a possibilidade de se distorcer o conceito de “garantia da lei e da ordem” para que as Forças

¹⁴ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 23 de julho de 1987, p. 63.

¹⁵ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 24.

Armadas pudessem atuar como “moderadoras” dos Poderes, contra o que o Relator, Ricardo Fiuza, de forma premonitória se precaveu:

“Qualquer pessoa, qualquer estudioso da matéria que desejar ver o espírito do legislador, haverá de extrair dos nossos debates e da exposição do Relator as razões que levaram e verificará que a primeira razão é a submissão ao poder civil. Na questão dessa expressão ‘da lei e da ordem’, entendo de forma absolutamente diversa de alguns companheiros. Eles entendem que seria a supremacia sobre os demais poderes. Volto à minha tese anterior, seria imaginar natimorto esse poder submisso, se há um superpoder é porque existe subpoder, quando, na realidade, os poderes têm que ter equipotência, valores e pesos iguais, e entendo que essa expressão “da lei e da ordem” é, pelo contrário, restritiva. Se partirmos do pressuposto que expressão tal ou qual pode ser interpretada de forma distorcida, prometo distorcer qualquer expressão que seja dada, por exemplo, neste texto.”¹⁶

Percebe-se, portanto, que a discussão na Assembleia Nacional Constituinte sobre a redação do que viria a se tornar o atual art. 142 da CF girava em torno de se saber se as Forças Armadas teriam um papel de exclusiva defesa externa, ou se poderiam também atuar (ainda que excepcionalmente) na segurança interna (tese que prevaleceu). Havia consenso, contudo, no sentido de que tais Forças: a) são subordinadas ao poder civil; b) não podem agir de ofício, com “papel deliberante”; e c) não têm nem devem ter qualquer papel de fiscalizar os poderes constituídos.

3. ANÁLISE DO PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS À LUZ DO ART. 142 DA CF

No Direito Comparado, a tendência é reservar a utilização das forças armadas para missões específicas, constitucional e taxativamente

¹⁶ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 32.

determinadas¹⁷. A separação entre poder civil e poder militar (com a consequente subordinação deste àquele) tem importância fundamental num modelo de estado de Direito¹⁸. Pressuposto de qualquer interpretação constitucional sobre o tema é, aliás, essa impossibilidade de revolta das Forças Armadas contra a ordem constitucional ou civil, como advertia, já em 1947, Seabra Fagundes:

“Se as corporações armadas têm na Constituição e na lei as fontes da sua legitimidade, não se concebe possam agir legitimamente se contra elas procedem. A rebelião nesse caso situar-se-ia num plano pré ou super-constitucional, como mero ato de força, importando em destruir ou substituir as bases mesmas do Estado, e, portanto, não se poderia analisar à luz do princípio do art. 176 [da Constituição de 1946], que supõe a lei (constitucional ou ordinária) como elemento de delimitação do dever de obediência.”¹⁹

O art. 142 da CF não se distancia desse contexto, ao prever, de forma específica, no *caput* do dispositivo, qual a natureza e o papel das Forças Armadas:

“**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.

.....”

Todos os elementos linguísticos desse dispositivo – todos – são incompatíveis com qualquer ideia de “intervenção militar”. Senão, vejamos.

¹⁷ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 410.

¹⁸ VERGOTTINI, Giuseppe de. **Diritto Costituzionale Comparato**. Padova: Cedam, 1991, p. 275.

¹⁹ FAGUNDES, Miguel Seabra. **As Fôrças Armadas na Constituição**. In: Revista de Direito Administrativo, n. 9, 1947, p. 13.

Há três funções que podem ser exercidas pelas Forças Armadas. A primeira delas é a defesa da Pátria, é dizer, a defesa da República Federativa do Brasil contra inimigos externos.

A segunda é a “garantia dos poderes constitucionais”. Não se trata, aqui, de defender um Poder dos demais: para isso existem os mecanismos constitucionais de freios e contrapesos, qualificados inclusive como cláusula pétrea (CF, art. 2º, c/c art 60, § 4º, III). A “garantia dos poderes constitucionais” refere-se à garantia do respeito *a todos os três Poderes* contra ameaças externas a essa tríade. Assim, por exemplo, cabe às Forças Armadas reprimir eventual tentativa de golpe de Estado por grupos armados, crime referido na CF como inafiançável e imprescritível. Trata-se, portanto, da atuação do Exército, da Marinha e da Aeronáutica na “defesa das instituições democráticas”²⁰ contra ameaças de golpe, sublevação armada ou movimentos do tipo.

Finalmente, temos a possibilidade de mobilização das Forças Armadas para, por iniciativa de qualquer dos três Poderes, atuar na “garantia da lei e da ordem”. Trata-se da expressão aparentemente mais misteriosa do dispositivo, mas que, a partir de uma interpretação histórica e sistemática, adquire sentido bastante mais claro – e que em interpretação alguma pode significar permissivo para que as Forças Armadas “intervenham” em qualquer Poder.

A Constituição de 1934 foi a que primeiro previu a possibilidade de atuação das Forças Armadas não apenas para fins de defesa externa, ao prever a possibilidade de atuação “para defesa da ordem e da lei”. A Constituição de 1946, por sua vez, altera a ordem dos termos, dispondo

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 772.

sobre a atuação das Forças para “defesa da lei e da ordem” e que prevalece até os dias de hoje.

Segundo os estudiosos da CF, a expressão “lei e ordem” diz respeito à segurança pública, tarefa que não lhes cabe de forma típica, por isso só agem por provocação de qualquer Poder. Ou seja: as Forças Armadas atuam para a defesa externa do Brasil, para a defesa interna em estados de defesa ou de sítio, ou ainda para a manutenção da segurança pública – mas, nesse caso, apenas por provocação de qualquer dos Poderes²¹. Pode-se interpretar a expressão também como referência aos Estados de Defesa e de Sítio (estados de legalidade extraordinária), já que se usa a expressão “ordem” no *caput* do art. 136 da CF. Finalmente, embora não se possa cair na tentação de interpretar a CF à luz das leis, é certo que a legislação que trata das atribuições das Forças Armadas (Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999) deixa claro que a atuação para garantia da lei e da ordem refere-se ao exercício (excepcional) das segurança pública pelas Forças Armadas, quando dispõe que tal atuação só deve ocorrer “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da **ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.**” (art. 15, § 2º, grifo nosso).

De toda forma, nenhum comentador da Constituição ao qual tivemos acesso defende a visão de “poder moderador” – exceção seja feita, claro, ao professor Ives Gandra da Silva Martins. Não é de se estranhar essa quase unanimidade, a propósito. “Poder moderador” é ideia fundada nas teses de Benjamin Constant sobre a *quadripartição* dos poderes, adotada

²¹ SILVA, José Afonso da. **Op. Cit.**, p. 772. No mesmo sentido: PEDRA, Adriano Sant’ana; PEDRA, Anderson Sant’ana. **Arts. 142 a 144**. In: AGRA, Walber de Moura *et al.* **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1708.

entre nós apenas na Constituição Imperial de 1824, e absolutamente incompatível com a separação de poderes definida na CF de 1988; mesmo na Constituição do Império, o exercício do “poder moderador” era previsto de forma expressa (art. 10), e cabia ao Imperador (arts. 98 e 101), não às Forças Armadas.

A Constituição de 1988, ao adotar a *tripartição* dos Poderes (mais próxima da fórmula clássica propagada por Montesquieu no célebre Capítulo Sexto do Livro XI de “O Espírito das Leis”), logicamente refutou qualquer ideia de um “poder moderador”. Na dinâmica da “separação” de poderes, aliás, os objetivos de comedimento, limitação do poder e defesa contra o arbítrio são conseguidos a partir da interação de um Poder com os demais, da necessidade de acordo entre eles para que a ação estatal possa ocorrer²², do mecanismo de *checks and balances*, não da intervenção de um elemento externo. Evita-se o abuso e o arbítrio por meio da divisão, não da atribuição de uma moderação.

A própria redação do *caput* do art. 142 da CF de 1988, ao exigir que a atuação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem se dê por iniciativa de qualquer dos Poderes afasta qualquer hipótese de “intervenção”. Afinal, se as Forças só podem agir se provocadas por um Poder, estão também elas, obviamente, sujeitas à separação de poderes. Mesmo quando as Forças Armadas atuam em operações de garantia da lei e da ordem por iniciativa de outros Poderes, o fazem com subordinação ao Presidente da República, chefe supremo delas²³; logo, a tal função nunca

²² Cf. AMARAL JÚNIOR, José Levi. **Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu. Comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O espírito das leis”**. In: **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 97, n. 868, p. 53-68, fev. 2008.

²³ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2011, p. 471. No mesmo sentido: DEZEN JÚNIOR, Gabriel. **Constituição Federal**. Brasília: Alumnus, 2015, p. 1184.

poderá ser exercida por um Poder em relação aos outros, ou, pior ainda, servir de garantia da separação de poderes. O constituinte de 1988 precisaria ser insano para atribuir a guarda da separação de poderes a uma Força que é subordinada ao chefe de um desses Poderes; e, como se sabe, a hermenêutica jurídica não pode pressupor a loucura do legislador²⁴.

Diga-se, ainda, que a interpretação do art. 142 no sentido de atribuir às Forças Armadas um poder de intervir nos demais Poderes ou na relação entre uns e outros significaria atribuir-lhes, na prática, o poder de resolver até mesmo conflitos interpretativos sobre normas da Constituição. Embora atualmente se questione a existência de uma “palavra final” sobre questões constitucionais²⁵, é certo que, se deve haver uma interpretação final sobre alguma norma da CF, ela deveria ser do STF, a quem o próprio texto constitucional atribui, “precipualemente, a guarda da Constituição” (CF, art. 102, *caput*).

Apenas para fim de argumentação, registre-se que, mesmo se houvesse espaço para defender uma “intervenção militar” com base numa interpretação literal do art. 142 – e não há – essa leitura seria desmentida com base na interpretação sistemática da CF. Não se pode dar aos dispositivos constitucionais o sentido que se bem entenda, pois, nas palavras de Konrad Hesse, “onde o intérprete passa por cima da Constituição, ele não mais interpreta, senão ele modifica ou rompe a Constituição”²⁶. É preciso atender ao princípio hermenêutico da unidade da Constituição, para

²⁴ COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

²⁵ Cf. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Universidade de São Paulo [Tese de Doutorado], 2008, pp. 99 e seguintes.

²⁶ HESSE, Konrad. **Op. Cit.**, pp. 69-70).

interpretar todos os seus dispositivos de maneira coerente²⁷. Nesse sentido, seria absolutamente bizarro que a CF afirmasse que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único); que os poderes da União devem ser independentes e harmônicos entre si (art. 2º); que a separação de poderes é cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III); que a República se constitui num Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*); e, apesar de tudo isso, criasse um superpoder armado para tutelar o exercício democrático – e por isso mesmo muitas vezes dissonante – dos poderes civis constituídos.

Aliás, ao invés de permitir a “intervenção militar”, a CF na verdade prevê que a lei deve definir como crime inafiançável e imprescritível “a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (art. 5º, XLIV).

4. CONCLUSÃO: A IMPOSSIBILIDADE DE QUALQUER “INTERVENÇÃO MILITAR” SEGUNDO A CF

“Intervenção militar constitucional” é uma contradição em termos. Ou as Forças Armadas se comportam em total obediência às normas constitucionais *e aos poderes constituídos*, ou rompem com a ordem democrática, praticando um verdadeiro golpe de estado. Ou há respeito à Constituição, ou intervenção militar: os dois, ao mesmo tempo, é impossível.²⁸

²⁷ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2001, p. 1223.

²⁸ FONTELES, Samuel Sales. **Op. Cit.**: “há quem enxergue no artigo 142 da Constituição Federal uma autorização para intervenção militar constitucional, expressão que traduz um oximoro. Na Lógica, seria possível dizer que “intervenção militar” e “constitucional” são circunstâncias mutuamente exclusivas. Como a luz e a escuridão, não podem conviver simultaneamente, porque se repelem.”

Nunca é demais lembrar, ademais, que “as Forças Armadas desempenharam importante, mas lamentável, papel político ao longo da história constitucional brasileira”, uma vez que “todas as vezes que assumiram o poder houve ofensa ao estado democrático de direito”; em outras palavras: “sua função preponderante é a defesa do regime democrático, incompatível com qualquer postura tirânica”²⁹.

Constituições não têm cláusula de suicídio. Ou, nas palavras de Eros Grau, não se interpreta o direito em tiras³⁰. Há que se observar um mínimo de coerência na interpretação das normas constitucionais, em respeito ao princípio hermenêutico da unidade da Constituição³¹. O mesmo texto segundo o qual “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único) não pode, sem um óbvio desvirtuamento, ser lido como autorizador de uma “intervenção militar” para manietar os poderes constituídos. A mesma Constituição que consagra serem os poderes “independentes e harmônicos entre si” (art. 2º) – cláusula inclusive protegida até mesmo contra emendas constitucionais (art. 60, § 4º, III) – não pode, sob pena de má-fé do intérprete, autorizar que as Forças Armadas dissolvam, expurguem ou ameacem os membros de qualquer dos Poderes. Eventuais vicissitudes da relação – às vezes tensa – entre os órgãos da soberania é resolvida justamente pelo mecanismo de freios e contrapesos, que evita o abuso e o arbítrio de qualquer deles.

Interpretar que a Constituição da redemocratização e do repúdio ao autoritarismo permitiria que as Forças Armadas exercessem qualquer função de “moderação” entre os Poderes seria ir de encontro a todos os

²⁹ PEDRA, Adriano Sant’ana; PEDRA, Anderson Sant’ana. **Op. Cit.**, p. 1706.

³⁰ GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2009.

³¹

fundamentos que a própria CF reconhece. Defender que Exército, Marinha ou Aeronáutica possam tutelar o exercício das funções constitucionais de qualquer Poder, ou, pior ainda, “puni-los” ou sobre eles tomar providências seria ainda pior, pois corresponderia à mera e simples ruptura da ordem constitucional – ou, em palavras simples, ao golpe de estado.

Permanecemos à disposição do Gabinete para providências ou esclarecimentos posteriores, ressaltando que esta Nota representa apenas a opinião do consultor que a subscreve, e não a posição institucional da Consultoria Legislativa ou do Senado Federal.

Consultoria Legislativa, 6 de junho de 2020.

João Trindade Cavalcante Filho
Consultor Legislativo