



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação

O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS: DA FUNÇÃO MODERADORA AO CONTROLE CIVIL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Edmilson Machado de Almeida Neto

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito, junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Brasília, DF
2025

COMO CITAR:

ALMEIDA NETO, Edmilson Machado de. O papel constitucional das Forças Armadas no Brasil: da função moderadora ao controle civil na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

Dedico este trabalho à minha esposa Marina,
aos meus pais, Glória e Cláudio, e aos meus
avós, pilares da minha formação.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo.

À minha esposa, Marina, pelo amor incondicional e pela parceria de vida. Sua presença é minha maior fortaleza e inspiração, tornando esta conquista ainda mais significativa.

Aos meus pais, Glória e Cláudio, cujo exemplo de integridade e dedicação sempre guiou minha trajetória. Pelos valores transmitidos, pelo incentivo constante ao conhecimento e pela confiança inabalável em minha capacidade, sou eternamente grato.

Aos meus irmãos, João Marcos e Catharina, pelo companheirismo e pelos aprendizados compartilhados ao longo da vida. O laço que nos une é um pilar fundamental na minha caminhada.

Aos meus avós, Edmilson, Glorinha, Luiz e Terezinha, por serem guardiões de memórias, princípios e ensinamentos que me moldam. Em especial, à minha vó Glorinha, cuja motivação e apoio foram essenciais para que este trabalho se concretizasse.

Ao meu orientador, Professor Mamede Said Maia Filho, pela orientação precisa, pelo incentivo ao pensamento crítico e pela confiança depositada em meu trabalho. Seu compromisso com a pesquisa e sua generosidade intelectual foram determinantes para o desenvolvimento desta dissertação.

Às professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, pela excelência no ensino, pelas discussões enriquecedoras e pelo compromisso com a produção do conhecimento jurídico. Cada aula e cada debate contribuíram significativamente para o amadurecimento desta pesquisa.

À equipe administrativa do programa, pelo suporte eficiente e pela dedicação em viabilizar as condições necessárias ao desenvolvimento acadêmico dos pós-graduandos.

A todos que contribuíram para esta conquista, minha sincera gratidão.

RESUMO

A dissertação analisa o papel constitucional das Forças Armadas no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na interpretação do artigo 142 da Constituição Federal de 1988, investigando se haveria atribuição implícita de função moderadora às Forças Armadas. A pesquisa adota uma metodologia que combina análise histórica, teórica e comparada, examinando a evolução das relações civis-militares no Brasil, desde o período imperial até a atual ordem constitucional. Nesse contexto, o trabalho examina os fundamentos históricos e teóricos da questão militar no Brasil; analisa o papel das Forças Armadas no ordenamento constitucional vigente; e desenvolve uma análise comparada com as experiências da Argentina e de Portugal, seguida de interpretação conclusiva sobre a impossibilidade constitucional de atribuir função moderadora às Forças Armadas. O estudo abrange as teorias clássicas sobre o Poder Neutro, o conceito de "padrão moderador" militar nas relações civis-militares e as reflexões sobre estado de exceção e soberania. A pesquisa conclui pela absoluta incompatibilidade entre qualquer pretensão de função moderadora militar e o Estado Democrático de Direito estabelecido pela Constituição Federal de 1988, demonstrando que a interpretação do artigo 142 deve reconhecer as Forças Armadas como instituição subordinada ao poder civil e destinada a finalidades específicas e limitadas.

Palavras-chave: Forças Armadas. Poder Moderador. Controle Civil. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

The dissertation analyzes the constitutional role of the Armed Forces in the Brazilian legal system, with emphasis on the interpretation of Article 142 of the Federal Constitution of 1988, investigating whether there would be an implicit attribution of a moderating function to the Armed Forces. The research adopts a methodology that combines historical, theoretical, and comparative analysis, examining the evolution of civil-military relations in Brazil from the imperial period to the current constitutional order. In this context, the work examines the historical and theoretical foundations of the military issue in Brazil; analyzes the role of the Armed Forces in the current constitutional system; and develops a comparative analysis with the experiences of Argentina and Portugal, followed by a conclusive interpretation on the constitutional impossibility of attributing a moderating function to the Armed Forces. The study covers the classical theories of neutral power, the concept of the "military moderating standard" in civil-military relations, and reflections on the state of exception and sovereignty. The research concludes that any attempt to assign a moderating military function is absolutely incompatible with the Democratic State of Law established by the Federal Constitution of 1988, demonstrating that the interpretation of Article 142 must recognize the Armed Forces as an institution subordinated to civilian power and destined for specific and limited purposes.

Keywords: Armed Forces. Moderating Power. Civil Control. Democratic State of Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. DA MODERAÇÃO AO CONTROLE CIVIL: A EVOLUÇÃO DO “PODER MILITAR” NO BRASIL	11
1.1 A Atuação das Forças Armadas na Construção e Transformação do Cenário Político Brasileiro	11
1.2 A Supremacia Civil e o Controle Democrático	17
1.3 O "Poder Neutro" como Gênese: A Teoria de Benjamin Constant	21
1.4 Do Poder Moderador ao Padrão Moderador: A Análise de Alfred Stepan	24
1.5 A Evolução Constitucional das Forças Armadas (1891-1988)	31
1.6 O Momento Constituinte: A Construção do Artigo 142.....	34
1.7 Os Avanços do Controle Civil na Constituição de 1988	38
2. AS DUAS FACES DA ESPADA: NORMALIDADE E EXCEÇÃO NA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS	43
2.1 O Papel das Forças Armadas em Situação de Normalidade Institucional.....	43
2.1.1 As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).....	46
2.1.2 O Procedimento para o Emprego das Forças Armadas na GLO	48
2.1.3 GLO, Intervenção Federal e Força Nacional: Distinções Necessárias	54
2.2 A Atuação em Momentos de Anormalidade Institucional	56
2.2.1 A Teoria do Estado de Exceção.....	56
2.2.2 Mecanismos de Proteção do Estado e do Regime Democrático	60
2.2.2.1 A Suspensão da Constituição.....	61
2.2.2.2 A Lei Marcial e a Suspensão do Habeas Corpus	62
2.2.2.3 O Estado de Sítio	64
2.2.2.4 A Experiência Histórica Brasileira	66
2.2.3 O Sistema Constitucional de Crises na CF/88.....	69
2.2.4 O Emprego das Forças Armadas no Estado de Defesa e no Estado de Sítio	71
2.2.5 O Emprego das Forças Armadas na Intervenção Federal.....	74
3. NUNCA MAIS: LIÇÕES DEMOCRÁTICAS E A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS ATRIBUIÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS	78
3.1 Experiências Comparadas: Argentina e Portugal	78
3.1.1 O Contexto Argentino e suas Lições	79
3.1.2 As Forças Armadas na Argentina	82

3.1.3 A Experiência Portuguesa	85
3.1.4 As Forças Armadas em Portugal	88
3.2 A Interpretação do Artigo 142 da CF/88	91
3.2.1 Princípios de Interpretação Constitucional.....	91
3.2.2 O Art. 142 e o Poder Moderador: Delimitação do Problema	94
3.2.3 A Impossibilidade Constitucional do Poder Moderador das Forças Armadas	96
3.2.4 A Interpretação do Art. 142 à Luz dos Princípios Democráticos	100
CONCLUSÃO	103
ANEXO I	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108

INTRODUÇÃO

A relação entre as Forças Armadas e o poder civil representa um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, constituindo-se em tema de particular complexidade em países que transitaram de regimes autoritários. No Brasil, esta questão ganhou renovada centralidade no debate público, especialmente diante de interpretações divergentes sobre o artigo 142 da Constituição Federal de 1988, que define o papel institucional das Forças Armadas.

O histórico da participação militar na política brasileira remonta ao período imperial, tendo as Forças Armadas desempenhado papel determinante em momentos cruciais como a Proclamação da República, a Revolução de 1930, o Estado Novo de 1937, a redemocratização de 1945 e o regime militar de 1964-1985. Este protagonismo militar, que encontrou diferentes formas de legitimação jurídica ao longo da história brasileira, tem suas raízes tanto em desenvolvimentos históricos específicos quanto em elaborações teóricas sobre o papel moderador do poder militar.

O debate, que parecia estar superado com a promulgação da Constituição de 1988, ganhou nova dimensão em meados de 2020, quando setores da sociedade passaram a defender uma "intervenção militar constitucional" como instrumento de resolução de crises institucionais. Esta interpretação, que encontrou eco inclusive em manifestações do então chefe do Poder Executivo federal¹, sustenta que as Forças Armadas deteriam uma função moderadora implícita, podendo intervir em conflitos entre os Poderes constituídos para restaurar a ordem institucional. Tal entendimento baseia-se principalmente pela leitura desenvolvida por Ives Gandra da Silva Martins, que identifica no artigo 142 uma suposta autorização para atuação militar moderadora.

Em resposta a este movimento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6457/DF², estabeleceu que a missão constitucional das Forças Armadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem não comporta o exercício de poder moderador. Na mesma linha, o Ministro Roberto Barroso, no MI 7311/DF³, afirmou que "em nenhuma hipótese, a Constituição submete o poder civil ao poder militar", sendo "simplesmente

¹ G1. *O que é o artigo 142 da Constituição que Bolsonaro citou ao pedir intervenção das Forças Armadas*. G1, 2 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/02/o-que-e-o-artigo-142-da-constituicao-que-bolsonaro-citou-ao-pedir-intervencao-das-forcas-armadas.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

GAZETA DO POVO. *Bolsonaro divulga vídeo que menciona artigo 142 e defesa de intervenção militar*. Gazeta do Povo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/breves/bolsonaro-video-artigo-142-defesa-de-intervencao-militar/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

² STF. Plenário. ADI 6.457/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

³ STF. Decisão monocrática. MI 7.311/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 10/06/2020.

absurda a crença de que a Constituição legitima o descumprimento de decisões judiciais por determinação das Forças Armadas".

Esta dissertação tem como objetivo central analisar o papel constitucional das Forças Armadas no ordenamento jurídico brasileiro, com particular ênfase na interpretação do artigo 142 da Constituição Federal. A investigação busca responder a uma questão fundamental: teria a Constituição atribuído às Forças Armadas uma função análoga ao Poder Moderador, ainda que implicitamente?

O trabalho estrutura-se em três capítulos complementares. O primeiro examina os fundamentos históricos e teóricos da questão militar no Brasil, incluindo a construção histórica do protagonismo militar na política nacional e o desenvolvimento dos conceitos de supremacia civil e controle democrático. Em seguida, apresenta a teorização do "padrão moderador" por Alfred Stepan e examina a teoria clássica do "Poder Moderador" de Benjamin Constant, fundamental para compreender tanto a origem do conceito quanto sua posterior ressignificação no contexto militar brasileiro.

O segundo capítulo analisa o papel das Forças Armadas no ordenamento constitucional vigente, examinando sua atuação tanto em situações de normalidade institucional - como nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) - quanto em contextos excepcionais como o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal. Esta análise é enriquecida por uma discussão sobre a teoria do Estado de Exceção e os mecanismos de proteção do Estado e do regime democrático.

O terceiro capítulo desenvolve uma análise comparada com as experiências de Argentina e Portugal, seguida por um exame conclusivo sobre a impossibilidade constitucional de atribuir função moderadora às Forças Armadas no atual ordenamento jurídico brasileiro. A comparação revela como diferentes modelos de ruptura com o autoritarismo - mais abrupta no caso argentino e português, mais gradual no brasileiro - influenciaram a configuração constitucional do papel das Forças Armadas em cada país.

A metodologia desta dissertação se estrutura a partir de um diálogo entre diferentes perspectivas teóricas, com especial destaque para quatro pensadores fundamentais. Benjamin Constant, com sua teoria do Poder Neutro, oferece a base conceitual para examinar como o poder moderador foi originalmente concebido e posteriormente distorcido no contexto militar brasileiro. Alfred Stepan fornece o arcabouço analítico do "padrão moderador", essencial para compreender como as Forças Armadas historicamente institucionalizaram seu papel de arbitragem política no Brasil. Carl Schmitt e Giorgio Agamben, com suas reflexões sobre estado de exceção e soberania, permitem analisar os limites constitucionais da atuação militar em

momentos de crise. Este referencial teórico central é enriquecido por contribuições de outros autores que se debruçaram sobre as relações civis-militares e o constitucionalismo democrático. A análise teórica é complementada pelo exame dos debates constituintes, da jurisprudência do STF e das experiências constitucionais de Argentina e Portugal, que oferecem importantes contrapontos sobre os modelos de controle civil sobre as Forças Armadas.

A escolha do tema justifica-se não apenas por sua atualidade e relevância para o debate público, mas principalmente pela necessidade de uma análise técnico-jurídica rigorosa que contribua para a consolidação de uma cultura constitucional democrática e estabeleça as exatas funções das Forças Armadas no desenho constitucional de 1988. O estudo demonstra que qualquer interpretação que atribua função moderadora às Forças Armadas é incompatível com os princípios fundamentais da Constituição de 1988, com o sistema de freios e contrapesos e com a própria natureza do Estado Democrático de Direito.

Esta investigação pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre o tema, oferecendo uma análise sistemática e empiricamente fundamentada que possa auxiliar na compreensão dos limites constitucionais da atuação militar e no fortalecimento das instituições democráticas brasileiras. O desenvolvimento de uma cultura constitucional, que privilegie a resolução de conflitos por vias institucionais e reforce a supremacia do poder civil, revela-se como elemento crucial para a consolidação da democracia no Brasil.

1. DA MODERAÇÃO AO CONTROLE CIVIL: A EVOLUÇÃO DO “PODER MILITAR” NO BRASIL

1.1 A Atuação das Forças Armadas na Construção e Transformação do Cenário Político Brasileiro

As Forças Armadas têm historicamente desempenhado um papel central na política e na sociedade brasileiras, posicionando-se como um ator relevante entre os diversos segmentos sociais. Essa relevância não se deve apenas à participação militar nos momentos mais significativos da história do país, mas também à cultura política que conferiu aos militares uma função primordial no cenário interno.

A partir da Constituição de 1934, com exceção da Constituição de 1937, todas as Constituições brasileiras passaram a prever cláusulas que conferem às Forças Armadas a responsabilidade de preservar a lei e a ordem, bem como de garantir os poderes constitucionais. Nos textos constitucionais elaborados em períodos não autoritários, como os de 1891, 1934 e 1946, a definição do papel dos militares refletiu uma escolha consciente da classe política, que buscava conferir legitimidade a um poder militar já consolidado (STEPAN, 1975, p. 58-59).

Desde o período do Império, a então denominada Força Militar já desempenhava um papel determinante no processo político brasileiro, como evidencia o episódio em que os republicanos buscaram apoio militar para viabilizar a derrubada da Monarquia.

Viotti da Costa (1999, p. 15) aponta que grupos descontentes com o sistema político vigente - como as novas elites urbanas, que não se sentiam devidamente representadas, e os fazendeiros, responsáveis por grande parte da riqueza nacional - foram cooptados pelo Partido Republicano para se oporem ao governo. Contudo, diante das reiteradas tentativas frustradas de mobilizar a população, essas elites acabaram por formar uma aliança estratégica com o Exército para destituir o regime monárquico e instituir um novo sistema que favorecesse seus interesses e garantisse sua ascensão ao poder. Nesse contexto, em 1889, a República foi proclamada, com a expressiva e decisiva participação dos militares em sua gênese.

Durante o Império, existia um eficiente sistema de controle civil sobre os militares. Como destaca José Murilo de Carvalho (2006, p. 144), "os poderes civis, Executivo e Legislativo, tinham sobre ela efetivo controle. Câmara e Senado possuíam comissões destinadas a discutir os assuntos referentes ao Exército e à Marinha e exerciam de fato suas atribuições". Este sistema foi drasticamente alterado com a proclamação da República. Segundo Carvalho (2006, p. 145), "desapareceu totalmente a prática de nomear ministros civis para as pastas

militares (com uma única exceção no governo de Epitácio Pessoa). A eliminação do Conselho de Estado também retirou do Executivo uma assessoria técnica e política para lidar com temas militares".

O envolvimento militar na política intensificou-se após a República. Em 1904, a Revolta da Escola Militar da Praia Vermelha, com a tentativa de deposição do Presidente Rodrigues Alves, levou à decretação do estado de sítio no Rio de Janeiro e em Niterói, resultando no fechamento da Escola e na expulsão de muitos militares das fileiras do Exército (MAIA FILHO, 2023, p. 163).

Os anos 1920 também foram marcados por intensas movimentações militares. Em 1922, o evento mais emblemático protagonizado pelos oficiais militares foi a Revolta do Forte de Copacabana (os Dezoito do Forte), que teve como um de seus estopins a crítica feita por Hermes da Fonseca à intervenção federal em Pernambuco. Em resposta, Epitácio Pessoa determinou a prisão de Fonseca e o fechamento do Clube Militar, gerando o levante do Forte de Copacabana e na Escola Militar de Realengo (MAIA FILHO, 2023, p. 165).

Em 1924, a situação de crise foi potencializada pela Revolta Paulista de julho, organizada por jovens oficiais do Exército que pretendiam depor o presidente e que levou ao bombardeio da cidade de São Paulo durante 23 dias de combates intensos. Ainda neste ano, a chamada Conspiração Protógenes envolveu setores do jovem oficialato militar que objetivavam depor o governo, criar uma junta governativa, convocar uma Constituinte e anistiar presos políticos (MAIA FILHO, 2023, p. 165).

A Revolução de 1930 foi o marco político mais importante da história brasileira, gerando alterações profundas no cenário institucional, social e econômico do país. Contando com a participação decisiva dos militares, trouxe notáveis avanços no campo dos direitos sociais. Os revolucionários de 1930, mais que os militares da República Velha, tinham "maior visão política, ideias mais claras sobre reformas políticas e, sobretudo, econômicas e sociais" (CARVALHO, 2012, p. 97). Eram partidários de um governo ao qual caberia centralizar o poder, diversificar o setor produtivo, garantir o domínio das riquezas naturais, reformar a sociedade e modernizar o país.

O movimento revolucionário promoveu alterações significativas no aparato estatal que responderam pelo surgimento do Brasil moderno, tendo sido a partir da década de 30 que o direito administrativo brasileiro experimentou sua maior evolução, fruto do processo de fortalecimento da estrutura estatal e da necessidade de normatização das novas funções de governo. A nova ordem que se estabeleceu buscava superar o fracasso do liberalismo da República Velha, marcado pelo individualismo e pelos regionalismos das oligarquias,

implementando um projeto nacional-desenvolvimentista no qual o Estado assumiria papel central como artífice da emancipação econômica e social do país (MAIA FILHO, 2022, p. 102).

Os revolucionários se opunham à elite republicana composta de "adesistas interesseiros", que Juarez Távora (1928, p. 151) viria a designar como uma "grei restrita de filhos e contraparentes dos felizes magnatas que, à força de audácias, de embustes, ou de subserviências, lograram monopolizar a direção suprema do país". Tanto em 1930 como em 1889, na proclamação da República, a presença militar foi determinante. Os dois regimes nasceram sob a tutela do Exército, como uma força de oposição às elites políticas civis (MAIA FILHO, 2023, p. 167).

Como aponta Rouquié (1984, p. 326), o Exército brasileiro esteve continuamente presente nas principais transformações do país, desempenhando um papel decisivo nos momentos de crise. O Exército não apenas instaurou a República, antes de transferir o poder aos civis, como também foi fundamental para o fim da República oligárquica em 1930. Em 1937, por meio de um golpe de força, a instituição militar permitiu a instauração da ditadura centralizadora de Vargas, conhecida como Estado Novo, e, após apoiar essa experiência autoritária, depôs Vargas em 1945, estabelecendo um sistema democrático.

Durante o período democrático que antecedeu o golpe de 1964, as Forças Armadas continuaram a exercer uma influência significativa na política nacional, protagonizando intervenções, golpes e tentativas de subverter o regime constitucional. Em 1954, militares planejaram um golpe contra o Presidente Getúlio Vargas, democraticamente eleito para o mandato de 1951 a 1954, o que culminou no trágico suicídio do presidente. Já em 1955, as articulações antigetulistas voltaram à cena, desta vez para impedir a posse dos eleitos Juscelino Kubitschek e João Goulart.

Nesse contexto, o General Canrobert Pereira da Costa, então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e presidente do Clube Militar, endossou uma postura de oposição frontal ao governo eleito, denunciando o que classificava como uma "pseudolegalidade, imoral e corrompida", justificando, assim, a legitimidade de uma intervenção militar (OLIVEIRA, 2010, p. 136). A tensão escalou com o falecimento do General Canrobert, quando, durante o funeral, o coronel Jurandir Mamede criticou abertamente os eleitos e manifestou-se contra a posse, ato que foi considerado uma grave manifestação de indisciplina (ALMEIDA NETO, 2023, p. 53).

Diante dessa situação, o então Ministro da Guerra, General Henrique Teixeira Lott, exigiu a punição de Mamede. Contudo, ao encontrar resistência por parte do presidente interino, Lott liderou o chamado Movimento de 11 de Novembro, que resultou na destituição de Carlos Luz e Café Filho. Em seguida, Lott garantiu a posse do vice-presidente do Senado, Nereu

Ramos, assegurando a continuidade institucional e a transição do poder conforme as normas constitucionais (ALMEIDA NETO, 2023, p. 54).

O quadro eleitoral para a sucessão de Kubitschek, em 1960, apresentou dois principais candidatos: o General Henrique Lott e o carismático, embora excêntrico, Jânio Quadros. Quadros obteve uma vitória esmagadora, com cerca de 48% dos votos, mas não conseguiu eleger o vice-presidente de sua preferência, gerando uma configuração política fragmentada. O presidente enfrentou constantes conflitos com os partidos políticos, incluindo sua própria base, a União Democrática Nacional (UDN), e com o Congresso. Sua relação com as Forças Armadas também foi conturbada, culminando em sua renúncia abrupta, prontamente aceita pelos partidos políticos (FIGUEIREDO, 1993, p. 37).

No momento da renúncia, o Vice-Presidente João Goulart estava em missão diplomática na China. Os ministros militares de Quadros, pertencentes à linha dura, emitiram um manifesto onde alegavam razões de segurança nacional para vetar a posse de Goulart. No entanto, o Congresso rejeitou vigorosamente a ideia de golpe, com apoio inclusive de setores conservadores. Paralelamente, a Campanha da Legalidade, liderada por Leonel Brizola, ganhou força nacionalmente, recebendo apoio de governadores, associações civis e setores das Forças Armadas, como o General José Machado Lopes, comandante do III Exército (ALMEIDA NETO, 2023, p. 57).

A crise resultou na instauração do parlamentarismo como alternativa ao impasse. Por meio de um acordo civil-militar, com papel destacado do senador Afonso Arinos, então ministro de Relações Exteriores, o sistema parlamentarista foi implementado, permitindo que Goulart assumisse a presidência sob um regime de poder moderado.

Assim, João Goulart assume a presidência em 1961 e, desde o início de seu mandato, enfrenta crises políticas envolvendo diversos setores da sociedade, com destaque para os grupos conservadores e antirreformistas, que se opunham veementemente aos seus projetos de reforma nas áreas social, econômica e política (NAPOLITANO, 2014, p. 10).

Finalmente, no final de março de 1964, os militares orquestraram um golpe de Estado, depuseram o Presidente Goulart e instauraram uma ditadura, que perdurou até 1985. As razões para o golpe devem ser buscadas na profunda divisão da sociedade brasileira da época, que estava polarizada quanto aos processos de modernização e às reformas sociais, bem como no contexto da Guerra Fria, onde a influência dos Estados Unidos na América Latina impulsionava a bandeira do anticomunismo (NAPOLITANO, 2014, p. 12).

A ascensão dos militares ao poder marcou uma transformação decisiva na história política do Brasil. Durante esse período, as Forças Armadas adquiriram ampla autonomia

política e um alto grau de autogerenciamento, governando o país diretamente, sem qualquer controle civil. Samuel Soares (2006, p. 65) aponta que, embora o golpe de 1964 inicialmente não tivesse a intenção de instaurar um regime autoritário duradouro, mas sim de ser uma breve intervenção militar para restaurar o controle político aos civis nas eleições de 1966, acabou por se consolidar como um regime militar de acentuado autoritarismo.

A ditadura militar brasileira fundamentou-se ideologicamente na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), elaborada pela Escola Superior de Guerra (ESG) a partir de 1949. Esta doutrina, embora inspirada em conceitos norte-americanos, incorporou elementos característicos da tradição militar brasileira, como a atuação das Forças Armadas no âmbito interno, e enfatizou a relação intrínseca entre desenvolvimento econômico e segurança nacional (FERNANDES, 2009, p. 847).

Embora o Brasil possuísse leis de segurança nacional desde 1935, durante o período militar a política de segurança nacional foi profundamente alterada. Tradicionalmente, a segurança nacional estava vinculada à proteção contra ameaças externas à integridade territorial, soberania e independência do Estado. Após o golpe de 1964, entretanto, esse conceito foi redirecionado na nova Lei de Segurança Nacional, que passou a focar na manutenção da ordem interna, protegendo o Estado e os interesses daqueles no poder contra qualquer ameaça, distanciando-se da noção de ataque físico ao território, à população e às propriedades do Estado. Além disso, a nova lei associou intimamente o desenvolvimento do país à segurança do Estado, um reflexo do cenário internacional polarizado pela Guerra Fria e da influência dos Estados Unidos (SANTOS, 2004, p. 118).

A DSN, portanto, surgiu como uma ideologia que sustentava os regimes militares anticomunistas do Cone Sul, mesmo que promovessem um discurso aparentemente democrático contra governos não eleitos. A doutrina abrangia tanto a segurança externa quanto interna do país, com particular atenção à proteção do regime militar, o que resultou em severas restrições à liberdade civil e conferiu aos militares um papel policial na repressão dos chamados inimigos do regime. Essa mudança de orientação refletia a substituição da estratégia de defesa coletiva do hemisfério pela segurança interna (DINIZ, 2018, p. 15).

O conceito de "inimigo" na DSN também foi reformulado, substituindo o tradicional inimigo externo da guerra clássica por um inimigo interno - aqueles que ameaçavam a ordem - localizado dentro das fronteiras nacionais. A atuação do poder armado passou, então, a se concentrar em uma guerra de caráter subversivo e contrarrevolucionário. Esse inimigo interno, que a DSN visava eliminar, tinha uma definição elástica e abrangente, o que tornava a doutrina eficiente em justificar medidas repressivas. Qualquer pessoa que se opusesse ao regime ou às

políticas do Estado poderia ser rotulada como subversiva e, portanto, como inimiga. Nesse contexto, a internalização do conflito - substituindo a guerra externa pela contrarrevolucionária - fundamentava a concepção do inimigo interno (DINIZ, 2018, p. 16).

Alfred Stepan (1986, p. 22), em sua obra "Os Militares na Política: da Abertura à Nova República", destaca a transição do antigo profissionalismo militar, voltado para a defesa externa, para um novo profissionalismo ou ideologia de segurança nacional, focado na segurança interna e no desenvolvimento nacional. No antigo profissionalismo, os militares se dedicavam à segurança externa e eram politicamente neutros; no novo, sua função passou a ser a segurança interna, e sua capacitação abrangeu tanto a área militar quanto a política, resultando em uma profunda politização das Forças Armadas. Esse novo profissionalismo justificou a expansão autoritária do aparelho militar dentro do Estado e a concepção do papel político dos militares.

Esse novo profissionalismo militar se manteve inabalável até 1974, quando contradições surgiram em relação ao cálculo político dos custos da presença militar no núcleo do poder, e a resistência de alguns setores militares (os chamados "militares castelistas") ao autoritarismo militar criou condições para a viabilidade de um processo de "distensão política" (OLIVEIRA, 2010, p. 23).

Adriano Codato (2005, p. 84) destaca que as motivações políticas para o início da distensão política residiam nos conflitos políticos e ideológicos que os militares enfrentaram com sua presença ostensiva na cena política e no controle do aparelho do Estado. A necessidade das próprias Forças Armadas de resolverem os problemas internos da corporação e preservarem a própria instituição, e não devido à perpetração de valores democráticos na vida castrense, resultou na aceitação de um afastamento lento dos militares da política.

Portanto, ao longo da história brasileira, as Forças Armadas consolidaram sua posição como um dos principais atores políticos, desempenhando papéis decisivos em momentos de crise, transição e ruptura institucional. Desde a Proclamação da República até a implementação da ditadura de 1964, sua atuação refletiu não apenas o poder militar, mas também a profunda interação entre elites políticas e o contexto ideológico de cada período. O envolvimento militar na política nacional foi marcado tanto por intervenções que buscaram legitimar projetos de modernização quanto por ações que consolidaram regimes autoritários sob a justificativa de segurança nacional.

Esse protagonismo, contudo, gerou tensões internas e externas, evidenciando os desafios de manter um equilíbrio entre a função constitucional das Forças Armadas e seu papel político. Essas tensões impulsionaram debates sobre a necessidade de fortalecer o controle civil

democrático como um pilar essencial para preservar o estado de direito e limitar interferências militares na política. A seguir, serão analisados os mecanismos e desafios na construção desse controle, que busca afirmar a autoridade civil em um cenário historicamente marcado pela influência militar.

1.2 A Supremacia Civil e o Controle Democrático

O conceito moderno de democracia como forma de governo remonta ao final do século XVIII, ganhando novas abordagens e interpretações mais amplas a partir de meados do século XX. Samuel Huntington (1994, p. 16), ao se debruçar sobre o significado de democracia, aponta uma série de problemas relacionados à ambiguidade e à imprecisão de sua definição. Apesar dessas dificuldades, ele propõe uma concepção mínima de democracia: um sistema cujo procedimento central consiste na seleção de líderes ou tomadores de decisão por meio de eleições periódicas e competitivas, realizadas pelos governados. Em outras palavras, a democracia é caracterizada pela participação ativa da sociedade nos processos de escolha de seus governantes, bem como pela possibilidade de contestação aberta ao poder estabelecido, assegurando tanto legitimidade quanto alternância no comando político.

No que tange à relação entre as Forças Armadas e o governo civil, a democracia só pode operar de forma efetiva quando aqueles que detêm as armas se subordinam àqueles que não as possuem, ou seja, à sociedade política de uma nação. Quando essa subordinação não ocorre, o regime democrático e o controle civil tornam-se inviáveis (FUCCILLE, 2006, p. 7),

Na América Latina, onde os militares historicamente desempenharam um papel central nos cálculos de poder, é essencial que a sociedade civil reflita sobre como pode contribuir para a consolidação do controle civil sobre as Forças Armadas (STEPAN, 1986, p. 102). Essa perspectiva evidencia que, em democracias que não completaram plenamente a transição para um regime democrático consolidado, diferentes níveis de autonomia militar e controle civil podem coexistir, revelando as complexidades e desafios da construção de uma relação harmoniosa entre civis e militares.

Alfred Stepan (1975, p. 520) apresenta um modelo teórico para avaliar as relações civis-militares, com foco no período de transição do regime autoritário para a democracia. O modelo proposto por Stepan é uma ferramenta útil para analisar a qualidade do controle civil em uma sociedade, especialmente em países que passaram por processos de redemocratização, como os da América Latina. Seu objetivo é fornecer parâmetros para que esses países alcancem um

controle civil sobre as Forças Armadas, condição indispensável para a consolidação de um regime democrático.

Nesse contexto, Stepan identifica duas variáveis fundamentais que, em combinação, estabelecem quatro tipos de relações civis-militares: as prerrogativas militares e as contestações militares. As prerrogativas referem-se aos "espaços sobre os quais, existindo ou não contestação, os militares, como instituição, pressupõem que adquiriram o direito ou privilégio, formal ou informal, de exercer um controle efetivo" (STEPAN, 1975, p. 525). Por outro lado, as contestações militares dizem respeito ao "nível de intensidade da disputa ou à substância do acordo alcançado entre os militares e o governo civil em relação a uma série de questões fundamentais" (STEPAN, 1975, p. 522). Esse modelo oferece uma base analítica para compreender os desafios e avanços na construção de um controle civil, especialmente em contextos marcados pela influência histórica das Forças Armadas na política.

Entre os quatro modelos de relações entre civis e militares identificados por Stepan - posição quase insustentável para as lideranças democráticas, posição insustentável para as lideranças militares, acomodação civil desigual e controle civil democrático sobre os militares - , o controle civil democrático só é alcançado quando há uma combinação de baixa contestação civil-militar com baixa prerrogativa militar. Em outras palavras, esse modelo pressupõe a minimização do poder militar na esfera política. Por outro lado, qualquer outra combinação entre prerrogativas e contestações militares não resulta em um controle civil efetivo.

Stepan (1975, p. 538) ressalta, contudo, que essa condição de controle civil democrático não é estática, mas sim dinâmica, sujeita a constantes interações e disputas entre civis e militares. Essa natureza fluida reflete o jogo de forças político-institucionais que caracteriza as relações civis-militares. Além disso, o autor enfatiza que a redução das prerrogativas e das contestações militares, embora essencial, não é suficiente por si só para garantir o controle civil democrático. É necessário que existam estruturas institucionais sólidas, como o Ministério da Defesa, e a participação ativa do Congresso e dos partidos políticos no debate e na formulação de políticas de defesa nacional. Esses elementos institucionalizados são fundamentais para sustentar e reforçar o equilíbrio democrático no controle sobre as Forças Armadas.

Alfred Stepan (1986, p.104) argumenta que o fortalecimento do controle civil democrático sobre o setor militar também exige esforços coordenados entre diferentes atores da sociedade civil e política. Para ele, as universidades desempenham um papel essencial nesse processo, necessitando atualizar seus currículos para incluir disciplinas que promovam o conhecimento da área militar. Esse aprimoramento acadêmico deve capacitar cidadãos a se

tornarem conhecedores das questões militares, possibilitando uma supervisão mais eficaz e democrática sobre as Forças Armadas.

Além do meio acadêmico, Stepan (1986, p.105) ressalta a importância da mídia e do Poder Legislativo como esferas fundamentais de controle democrático. A presença de especialistas em questões militares nessas áreas é crucial para criar um padrão rotineiro de supervisão, garantindo que as ações do setor militar estejam alinhadas aos valores democráticos e submetidas ao escrutínio público. Ele destaca que o controle do sistema militar e de inteligência requer a construção de mecanismos democráticos sólidos e adaptados às realidades específicas dos países latino-americanos.

Jorge Zaverucha (2000, p. 11), por sua vez, define o controle civil democrático como a capacidade de as “(...) autoridades constituídas (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada (sindicatos, associações, imprensa etc.) limitarem o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando, por conseguinte, enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado”. Para o autor, os países que passaram por um processo de transição do autoritarismo para a democracia enfrentam o desafio de extirpar a herança autoritária que persiste nas democracias recentes.

Quando tal expurgo não ocorre, estabelece-se uma relação de tutela entre civis e militares em detrimento de um relacionamento democrático. Nesse contexto, embora não haja um retrocesso formal ao autoritarismo, tampouco se verifica um avanço inequívoco em direção a um regime plenamente democrático. A tutela, assim, configura uma relação intermediária que se manifesta quando os civis não se empenham em instituir o controle sobre os militares ou se mostram incapazes de restringir sua autonomia. Tal quadro perpetua o comportamento autônomo das Forças Armadas, comprometendo a consolidação de um verdadeiro controle civil democrático (ZAVERUCHA, 1994, p. 10).

Outros autores, como Eliézer Oliveira (2005, p. 81), buscam desconstruir preconceitos em torno do conceito de subordinação militar, empregando o termo para revelar seu real significado em um regime democrático. Para o autor, a subordinação militar não implica em uma relação de inferioridade das Forças Armadas em face de uma suposta superioridade civil. Antes disso, trata-se de uma complementaridade de responsabilidades, na qual o poder político não exerce controle direto sobre os quartéis, mas comanda a Política de Defesa Nacional, à qual as Forças Armadas devem se submeter.

Dessa forma, a subordinação militar não deve ser entendida como uma revanche contra os militares, em razão dos procedimentos autoritários outrora adotados, muitas vezes com a conivência de atores civis. Pelo contrário, essa subordinação deve configurar um sistema

político em que civis e militares desempenhem papéis distintos e específicos. Nesse contexto, o controle civil legítimo e constitucional orienta as Forças Armadas no exercício de suas funções no âmbito da defesa nacional (OLIVEIRA, 2005, p. 82).

Luís Alexandre Fuccille (2006, p. 12) considera que o conceito de supremacia civil é o mais adequado para distinguir um governo civil democraticamente eleito, capaz de implementar suas políticas sem ingerência militar. Nesse sentido, o autor afirma que a supremacia civil consiste em “(...) definir as metas e a organização geral da defesa nacional, formular e implementar uma política de defesa e supervisionar a aplicação da política militar”.

Para Fuccille (2006, p. 11), o processo de construção da supremacia civil, especialmente em contextos pós-regime autoritário, inicia-se com a exclusão gradativa dos militares de assuntos relacionados à sociedade civil e à política, direcionando sua atuação para questões de ordem interna ou estritamente institucionais. Nesse cenário, o Ministério da Defesa surge como uma estrutura essencial para coordenar os diferentes ramos das Forças Armadas, sendo peça-chave na consolidação da supremacia civil.

Contudo, Fuccille ressalta que, embora a criação do Ministério da Defesa seja relevante, sua verdadeira eficácia nas relações entre civis e militares em uma democracia depende, sobretudo, de estar sob o controle efetivo de lideranças civis que conduzam suas funções de maneira legítima e constitucional (FUCCILLE, 2006, p. 13).

Para Samuel Soares (2006, p. 16), o conceito de supremacia civil é igualmente o mais apropriado para abordar os desafios inerentes à consolidação democrática. O autor define a supremacia civil como um processo que demanda a criação de condições para a efetivação do controle civil, incluindo o estabelecimento de mecanismos que assegurem a subordinação do poder militar ao poder civil.

Nesse contexto, as relações entre as Forças Armadas e o sistema político assumem papel central na plena concretização da supremacia civil. Todavia, a persistência de esferas ou espaços de autonomia militar, mesmo diante de mecanismos formais de controle civil, ultrapassa os limites aceitáveis para a consolidação de um regime democrático. Assim, a limitação da autonomia do aparato militar constitui um elemento indispensável para democracias plenamente consolidadas. Quanto mais a autonomia militar se restringe à sua dimensão institucional *stricto sensu*, maior é o fortalecimento do controle civil sobre as Forças Armadas (SOARES, 2006, p. 19).

Assim, verifica-se que a consolidação da democracia requer atenção contínua à relação entre civis e militares, com foco no fortalecimento do controle civil democrático. A supremacia civil, ao contrário de qualquer noção de revanchismo, representa a configuração de um regime

político em que as Forças Armadas atuam de forma alinhada aos valores e às diretrizes traçadas pelo poder civil eleito, restritas ao cumprimento de suas funções institucionais.

Os argumentos de Huntington, Stepan, Zaverucha, Oliveira, Fuccille e Soares destacam que o processo de construção desse controle é dinâmico e desafiador, especialmente em contextos marcados por transições recentes do autoritarismo para a democracia. A redução das prerrogativas militares e a implementação de estruturas institucionais sólidas, como o Ministério da Defesa e o envolvimento do Poder Legislativo, configuram-se como elementos cruciais para essa transformação.

No entanto, em determinados contextos históricos e institucionais, as Forças Armadas ultrapassaram os limites de sua função institucional, assumindo um papel de moderador. Para compreender a profundidade desta questão e suas implicações para o ordenamento constitucional brasileiro, é fundamental examinar a teoria clássica do Poder Neutro, desenvolvida por Benjamin Constant, que serviu de inspiração tanto para a Constituição Imperial de 1824 quanto para interpretações posteriores sobre o papel das Forças Armadas no sistema político brasileiro.

1.3 O "Poder Neutro" como Gênese: A Teoria de Benjamin Constant

A análise das origens teóricas do Poder Moderador torna-se essencial após examinarmos o protagonismo político historicamente desempenhado pelas Forças Armadas no Brasil. Esse conceito surgiu no contexto das turbulências políticas do século XIX, período marcado por profundas transformações nas estruturas de poder e nas relações entre Estado e sociedade. Benjamin Constant, testemunha ocular dos excessos da Revolução Francesa e do subsequente período napoleônico, desenvolveu uma teoria política que buscava reconciliar os ideais de liberdade individual com a necessidade de estabilidade institucional, culminando na elaboração do conceito de Poder Neutro. Como destaca Bobbio (1997 p. 137), é “na teoria da separação dos poderes que se encontra a resposta do constitucionalismo moderno ao despotismo”, perspectiva que Constant buscou aperfeiçoar.

A originalidade do pensamento de Constant reside na sua capacidade de transcender a clássica tripartição de poderes proposta por Montesquieu, identificando uma lacuna fundamental no sistema de freios e contrapesos. Como observa Lynch (2010, p. 95), a experiência revolucionária francesa havia demonstrado a insuficiência do equilíbrio natural entre os poderes, uma vez que o Legislativo havia subjugado o Executivo em um primeiro

momento, seguido pelo processo inverso durante o regime bonapartista. Este diagnóstico levou Constant a propor um poder adicional que pudesse atuar como árbitro neutro nos conflitos institucionais.

A gênese do Poder Neutro está intrinsecamente ligada à distinção estabelecida por Constant entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. No célebre discurso de 1819, o pensador francês argumentava que enquanto a liberdade antiga se caracterizava pela participação direta nos assuntos públicos, a liberdade moderna privilegiava a proteção dos direitos individuais e da vida privada. Como ele próprio afirmou: "O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político" (CONSTANT, 1819, p. 14).

O Poder Neutro, concebido inicialmente para um contexto republicano, representava uma inovação significativa na teoria constitucional. Conforme destaca Dal Ri (2020, p. 109), sua neutralidade seria manifestada através de um órgão coletivo caracterizado pela independência e irresponsabilidade, cujo propósito fundamental seria a preservação das liberdades, da constituição e das instituições políticas. Esta configuração demonstra a preocupação de Constant em estabelecer um mecanismo institucional que pudesse atuar como guardião do sistema constitucional sem se confundir com as funções governamentais cotidianas.

A adaptabilidade da teoria de Constant é evidenciada em sua posterior adequação ao regime monárquico francês de 1814. Como explicita Campos (2019, p. 10-11), o Poder Neutro foi concebido como uma garantia contra a tirania exercida em nome do povo, isolando-se do sistema democrático-eleitoral utilizado para o preenchimento dos demais cargos públicos. Esta característica permitia que o Poder Neutro servisse como barreira aos excessos que poderiam advir tanto da vontade geral quanto de sua usurpação por grupos particulares.

A operacionalização do Poder Neutro se materializava através de atribuições específicas, delineadas na obra "Réflexions sur les constitutions" de 1814. Entre estas competências, destacavam-se a nomeação e destituição do Poder Executivo, a nomeação dos membros da Câmara hereditária, a participação no processo legislativo através do poder de sanção, a dissolução da segunda Câmara, a nomeação de juízes vitalícios e o exercício do direito de graça (CONSTANT, 1814, p. 14-40). Como ressalta Dal Ri (2020, p. 114-115), na obra "Principes de politique" de 1815, Constant expandiu essas atribuições, incluindo o direito de perdoar condenações e investir cidadãos de reconhecimento durável.

A influência do pensamento de Constant transcendeu as fronteiras europeias, encontrando expressão significativa na experiência constitucional brasileira. Em 25 de março de 1824, após a nomeação de um Conselho de Estado para elaborar a Constituição, foi outorgada a primeira Carta Magna brasileira, que vigoraria por 65 anos, sendo a mais longa Constituição do país. Como observa Dal Ri (2020, p. 120-121), este documento "correspondia às expectativas da época, consagrando a soberania nacional, apresentando separação de poderes, bicameralismo legislativo, eleições para ambas as casas e responsabilidade ministerial, bem como um considerável capítulo sobre direitos civis, reconhecendo direitos políticos também aos analfabetos".

A Constituição Imperial inovou ao estabelecer expressamente quatro poderes em seu artigo 10: "o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial". O artigo 98 definia o Poder Moderador como "a chave de toda organização política", delegando-o privativamente ao Imperador como Chefe Supremo da Nação. Segundo Pimenta Bueno (1857, p. 203), esse poder consistia na "suprema inspeção da Nação e no alto direito que ela possui, mas que não pode exercer diretamente, de verificar como os diversos poderes políticos, por ela instituídos e delegados a seus mandatários, são exercidos". Esta configuração refletia diretamente a teoria do Poder Neutro de Benjamin Constant, que visava assegurar o equilíbrio entre os poderes estatais através de uma instância superior moderadora.

É interessante notar que a adaptação brasileira do Poder Neutro apresentou algumas distinções importantes em relação à teoria original de Constant. Dal Ri (2020, p. 123) identifica que das nove atribuições conferidas ao Poder Moderador pela Constituição de 1824, três não estavam previstas nas obras de Constant de 1814 e 1815: a convocação extraordinária da assembleia geral, a concessão de anistia em casos urgentes e a suspensão de magistrados. Por outro lado, quatro atribuições que Constant reservava ao Poder Neutro foram designadas ao Poder Executivo no Brasil: a proposição de projetos de lei, o reconhecimento durável de cidadãos distintos, a declaração de guerra e paz, e o reconhecimento por serviços prestados ao Estado.

Uma diferença fundamental residia na relação entre o Poder Moderador e o Poder Executivo. Enquanto Constant enfatizava a necessária separação entre o Poder Real e o Executivo, a Constituição brasileira inverteu esta lógica, fazendo do Poder Moderador a chave de toda a organização política. Como destaca Nogueira (2012, p. 32), esta configuração moldou significativamente o regime político durante os 65 anos de vigência da Carta de 1824, impulsionando a monarquia constitucional brasileira em direção a um papel mais ativo, em contraste com o papel passivo das monarquias parlamentares. De fato, o Brasil foi o único país

a aplicar efetivamente o Poder Neutro em sua estrutura constitucional, o que constitui uma das singularidades mais notáveis da Constituição Imperial.

A sofisticação teórica do Poder Neutro reside em sua capacidade de conjugar elementos aparentemente contraditórios: a necessidade de um poder forte o suficiente para garantir a estabilidade institucional e, simultaneamente, limitado em sua atuação para não se transformar em instrumento de tirania.

A compreensão da teoria original do Poder Moderador e suas características essenciais fornece base fundamental para a análise das tentativas contemporâneas de atribuir função moderadora às Forças Armadas. Como veremos a seguir, ao examinar a evolução constitucional do papel das Forças Armadas no Brasil, qualquer interpretação que busque ressuscitar uma função moderadora militar mostra-se incompatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

1.4 Do Poder Moderador ao Padrão Moderador: A Análise de Alfred Stepan

O papel das Forças Armadas em contextos políticos instáveis, especialmente em sociedades onde as instituições civis enfrentam dificuldades para administrar crises, é objeto de análise central na obra de Alfred Stepan, *Os Militares na Política: As Mudanças de Padrões na Vida Brasileira* (1975). Nesse estudo, Stepan identifica quatro modelos clássicos de controle civil-militar: o aristocrático, o comunista, o liberal e o profissional, além de apresentar um modelo específico que ele denomina "padrão moderador", particularmente relevante para o contexto latino-americano e, especialmente, para o caso brasileiro.

O modelo aristocrático, historicamente o mais bem-sucedido, caracteriza-se pela congruência natural entre os valores e interesses das elites militares e políticas em uma sociedade aristocrática. Neste modelo, os oficiais do Exército, provenientes da aristocracia, identificam-se primariamente como aristocratas, e não como militares profissionais. A ausência de um profissionalismo militar especializado elimina a tensão típica entre oficiais profissionais focados em objetivos militares e a elite política (STEPAN, 1975, p. 47).

Por sua vez, o modelo liberal reconhece explicitamente o conflito potencial entre civis e militares, buscando garantir que os militares não tenham legitimidade para atuar na esfera política. Este modelo enfatiza a importância de manter as forças armadas apolíticas e implementa diversos mecanismos de neutralização, como a manutenção de um exército permanente reduzido e a criação de forças militares de compensação. Sua eficácia é maior em

sociedades com instituições civis fortes e sem ameaças externas constantes (STEPAN, 1975, p. 48).

Os modelos comunista e profissional, diferentemente dos anteriores, valorizam a força militar e a especialização, mantendo como elemento essencial o controle civil sobre os militares. No modelo comunista, rejeita-se o ideal liberal do militar apolítico, buscando-se a integração entre Exército e sociedade através da doutrinação política e da filiação partidária dos oficiais superiores. O modelo profissional, teorizado principalmente por Samuel Huntington, propõe que o controle civil seja mantido através da tolerância ao desenvolvimento autônomo das forças armadas em sua esfera profissional, afastadas da política (STEPAN, 1975, p. 49).

No entanto, o caso brasileiro apresenta características peculiares que não se enquadram perfeitamente em nenhum desses modelos clássicos. Stepan (1975, p. 50) identifica um padrão específico de relacionamento civil-militar que ele denomina "modelo moderador", aplicável a sociedades pretorianas onde os processos parlamentares tradicionais são incapazes de resolver conflitos políticos. Neste modelo, os militares são repetidamente chamados a atuar como árbitros da atividade política, embora lhes seja sistematicamente negado o direito de dirigir mudanças estruturais no sistema político.

O modelo moderador caracteriza-se por sete componentes principais:

1. A cooptação dos militares é buscada por todos os principais protagonistas políticos;
2. As Forças Armadas mantêm heterogeneidade política interna, mas preservam certo grau de unidade institucional;
3. A politização dos militares é aceita como norma;
4. As elites políticas conferem legitimidade à atuação militar como moderadora do processo político em determinadas circunstâncias;
5. A aprovação civil à intervenção militar facilita a formação de coalizões golpistas, enquanto sua negação dificulta tais articulações;
6. Existe um consenso entre elites civis e militares de que, embora seja legítima a intervenção militar temporária, não o é a direção prolongada do sistema político pelos militares;
7. A sustentação desse modelo depende de uma congruência de valores entre civis e militares, cultivada através de processos de socialização como a educação e a literatura. As doutrinas militares são geralmente alinhadas com os valores e

expectativas dos grupos parlamentares, o que facilita a continuidade da liderança civil.

Assim, esse modelo opera sob a lógica de cooptação mútua entre políticos e militares: os principais atores civis procuram atrair os militares para suas causas, ao mesmo tempo em que as Forças Armadas buscam preservar sua unidade institucional, mesmo sendo internamente heterogêneas. Embora sejam politicamente ativos, os militares têm sua atuação restringida por normas que limitam suas ações a um papel essencialmente conservador, voltado para a manutenção do sistema. Assim, sua função primária é a de manter a ordem e, quando necessário, destituir o chefe do Executivo, transferindo o poder a grupos civis alternativos (STEPAN, 1975, p. 50).

Nesse arranjo, as elites civis conferem aos militares uma legitimidade limitada e condicional para intervir, especialmente em momentos de crise, onde é necessário controlar a ordem interna ou impedir a mobilização de novos grupos políticos. No entanto, tanto as elites civis quanto os militares partilham a convicção de que essa legitimidade não se estende ao direito dos militares de assumir o controle do sistema político de maneira prolongada. Acredita-se que, enquanto é aceitável uma intervenção temporária, não é legítimo que os militares tomem a direção completa do sistema político.

A mesma visão tinha Oliveira Viana (2004, p. 113), que considerava que os políticos civis brasileiros “sempre viram no Exército um campo a explorar em benefício dos interesses deles: os da oposição – para subirem ao poder; os do Governo para se conservarem nele”. Esse entendimento é reforçado por uma congruência de valores entre civis e militares, que é cultivada por meio de um processo de socialização, como a educação e a literatura, que propaga doutrinas militares alinhadas com os valores e expectativas dos grupos parlamentares (STEPAN, 1975, p. 51).

O controle sobre os militares, portanto, não se estabelece através de uma supervisão direta, mas sim por meio de normas e valores compartilhados que moldam o papel dos militares e limitam suas funções a determinadas circunstâncias. No modelo moderador, a intervenção militar não é interpretada como um sinal de decomposição do sistema político, mas sim como um mecanismo normal de composição da vida política, refletindo uma colaboração entre civis e militares na resolução de crises. Isso leva à compreensão de que, em vez de “golpes” abruptos e unilaterais, as intervenções são respostas desenvolvidas de maneira gradual e consensual, com civis e militares trabalhando juntos para resolver tensões específicas. A intervenção militar torna-se, então, parte integrante do funcionamento do sistema político, com os militares

assumindo o papel de moderadores para manter a ordem e estabilidade, limitando a mobilização de novos grupos e evitando rupturas profundas (STEPAN, 1975, p. 51).

Alfred Stepan (1975, p. 47) aponta que a relação entre presidentes brasileiros e militares sempre foi marcada por uma tentativa de cooptação, motivada pela capacidade limitada do governo de mobilizar e controlar recursos econômicos, bem como pela dificuldade em implementar reformas em face de um Congresso resistente, elites entrincheiradas e um eleitorado com interesses conflitantes. Dessa forma, os presidentes buscaram frequentemente o apoio militar como um contrapeso contra seus oponentes políticos, utilizando as nomeações de oficiais para cargos estratégicos como forma de consolidar esse apoio.

No período de 1937 a 1964, com exceção do governo de Juscelino Kubitschek, quase todos os presidentes recorreram ao apoio militar em diferentes graus. Getúlio Vargas, por exemplo, consolidou o Estado Novo em 1937 com o respaldo das Forças Armadas, o que lhe permitiu exercer maiores poderes e implementar reformas sociais e econômicas. Já o presidente Jânio Quadros, que assumiu em 1961, via nos militares o sustentáculo para reforçar sua posição política em meio a um Congresso fragmentado e resistente às suas propostas. A renúncia de Jânio, que foi interpretada como uma manobra para ampliar seu poder político com o apoio popular e militar, buscava, segundo o próprio presidente, pressionar pela necessidade de reformas estruturais que considerava barradas pelo Legislativo. Embora os ministros militares estivessem, de certo modo, de acordo com a necessidade de mudanças, a tentativa de Jânio de implementar uma nova estrutura política com inspiração gaullista acabou fracassando devido à hesitação dos próprios militares (STEPAN, 1975, p. 51).

João Goulart também fez uso estratégico dos militares em diversas situações de crise. Em 1961, ele só assumiu a Presidência após firmar um acordo com as Forças Armadas, que limitava seus poderes com a criação do sistema parlamentarista. Na campanha pela antecipação do plebiscito sobre o sistema de governo, por exemplo, declarações e manifestos de generais nomeados por Goulart para posições-chave tiveram papel fundamental para pressionar o Congresso. Em 1962, os ministros militares emitiram um comunicado exigindo a realização imediata do plebiscito, o qual foi então agendado para janeiro de 1963, permitindo a Goulart recuperar o poder presidencial completo (STEPAN, 1975, p. 53).

A influência de Goulart sobre os militares foi tal que os generais nomeados para comandar os principais Exércitos eram seus “instrumentos de pressão mais eficientes contra o Congresso”. Contudo, essa aparente influência não impediu o crescimento da instabilidade no meio militar. Em outubro de 1963, diante de uma crise político-social e manifestações de indisciplina militar que se espalhavam por todo seu governo, Goulart solicitou ao Congresso a

decretação de estado de sítio em todo o território nacional. Segundo a exposição de motivos apresentada pelo ministro da Justiça, Abelardo Jurema, a medida era necessária para conter “manifestações de indisciplina verificadas na Polícia Militar de alguns Estados, a sublevação de graduados e soldados da Aeronáutica e da Marinha de Guerra na própria Capital da República”, além de “atos contrários à disciplina militar praticados por cabos e marinheiros na Guanabara”. Os três ministros militares reforçaram o pedido, caracterizando o estado de sítio como “remédio adequado para evitar a comoção intestina grave”. A proposta, no entanto, gerou forte resistência de governadores, sindicatos e representantes partidários, levando-o a retirar o pedido. Ainda assim, a manobra indicou seu interesse em utilizar o apoio militar como base para alterar as regras do jogo político, muitas vezes sem coordenação prévia com os principais grupos civis (MAIA FILHO, 2023, p. 171).

O arcabouço constitucional brasileiro historicamente refletiu e legitimou esse papel moderador dos militares. As Constituições de 1891, 1934 e 1946 apresentavam disposições praticamente idênticas sobre o papel dos militares na política nacional, estabelecendo duas cláusulas fundamentais: primeiro, definiam as Forças Armadas como instituição nacional permanente, responsável pela manutenção da lei e ordem e pela garantia do funcionamento normal dos três poderes; segundo, estabeleciam que a obediência dos militares ao Executivo deveria ocorrer "dentro dos limites da lei", conferindo-lhes, na prática, uma obediência discricionária baseada em sua própria avaliação da legalidade das ordens presidenciais (STEPAN, 1975, p. 59).

É significativo observar que essas disposições constitucionais não foram impostas pelos militares, mas representaram uma escolha consciente das classes políticas participantes. As constituições centralizadoras de 1824 e 1937, elaboradas sem assembleia constituinte, não incluíam a cláusula que condicionava o apoio militar ao Presidente aos "limites da lei", demonstrando que governos mais autoritários rejeitavam esse controle implícito sobre seu poder (STEPAN, 1975, p. 60).

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1946, os militares mantinham relações próximas com os integrantes da Subcomissão de Segurança Nacional. Entre membros dessa subcomissão, estava Silvestre Péricles de Góis Monteiro, irmão do General Góis Monteiro, figura de grande relevância no cenário militar brasileiro. No entanto, foi justamente esta subcomissão que redigiu a cláusula constitucional determinando que os militares estariam "sob a suprema autoridade do Presidente da República", sendo a limitação "dentro dos limites da lei" introduzida posteriormente pela comissão constitucional (STEPAN, 1975, p. 60).

Mesmo figuras historicamente antimilitaristas, como Rui Barbosa, defenderam a importância da cláusula "dentro dos limites da lei", argumentando que só haveria obediência genuína se o comandante supremo dos militares respeitasse a lei. Essa postura refletia uma desconfiança generalizada na capacidade das instituições civis de controlar efetivamente o chefe do Executivo, levando à aceitação dos militares como instância de controle político (STEPAN, 1975, p. 61).

A incorporação dessas atitudes nas constituições brasileiras refletiu a existência de uma fórmula política amplamente aceita que permitia aos políticos e ao público em geral apelar aos militares para intervir na política com o propósito de controlar ou até mesmo destituir um Presidente. Essa legitimação constitucional do papel moderador militar representou, para Stepan (1975, p. 61) uma característica distintiva do sistema político brasileiro, diferenciando-o significativamente dos modelos clássicos de relação civil-militar.

O papel de guardiões da ordem foi, portanto, naturalizado na política brasileira, reforçado pela legitimação informal e formal que as elites deram às Forças Armadas. A ideia de que a obediência ao Presidente não deveria ser cega e automática, mas limitada pela legalidade, conferiu aos militares uma autonomia de julgamento que os colocava em uma posição única de poder moderador, especialmente nas crises que envolviam a relação entre Executivo e Legislativo.

A incorporação dessas atitudes no arcabouço das constituições brasileiras reflete a construção de uma fórmula política considerada aceitável, acompanhada de uma linguagem sutil, mas suficientemente clara, que permitiu tanto aos atores políticos quanto à opinião pública apelar aos militares para intervirem na política com o objetivo de controlar ou, em casos extremos, destituir o Presidente da República (STEPAN, 1975, p. 61).

O golpe de 1964, contudo, marcou uma transformação profunda no papel dos militares no sistema político. A partir daí, a função de “poder moderador” tornou-se um domínio direto sobre o governo, e as Forças Armadas assumiram uma posição de protagonismo político que se estendeu por mais de duas décadas. Essa intervenção prolongada revelou as ambiguidades da função militar de controle político e questionou os limites e os riscos de uma institucionalização do papel militar na política (STEPAN 1975, p. 61).

Nas democracias consolidadas, como aquelas que seguem os padrões liberais e profissionais, as Forças Armadas são limitadas ao papel de defesa externa, sem ingerência direta em assuntos internos ou no funcionamento dos poderes civis. No entanto, no Brasil, a cultura e o comportamento militares, bem como a própria tradição institucional, moldaram uma

compreensão mais ampla de sua função, que extrapola a simples defesa contra ameaças externas.

A redemocratização no Brasil, a partir de 1985, marcou uma ruptura decisiva com o histórico de intervenções militares, instaurando uma nova ordem política fundamentada em valores democráticos. A Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que preservou as prerrogativas das Forças Armadas na defesa da soberania nacional e na manutenção da ordem interna, integrou essas funções em um arcabouço normativo que busca alinhá-las aos princípios do regime democrático. No entanto, esse legado de intervenções militares deixou marcas profundas no sistema político brasileiro, fazendo do papel das Forças Armadas uma questão delicada e complexa, que continua a suscitar debates sobre a necessidade de mecanismos civis eficazes para garantir a estabilidade e o respeito às instituições democráticas.

A análise de Stepan sobre o padrão moderador das Forças Armadas no Brasil oferece um arcabouço teórico importante não apenas para compreender historicamente as relações civis-militares no país, mas também para examinar como esse legado influenciou a arquitetura constitucional brasileira ao longo do tempo. O papel institucional atribuído aos militares através das diferentes constituições reflete, em grande medida, a gradual cristalização desse padrão moderador na estrutura jurídica do Estado brasileiro.

É precisamente através da evolução dos textos constitucionais que podemos observar como as concepções sobre o papel das Forças Armadas foram se transformando e se institucionalizando no ordenamento jurídico nacional. Desde a primeira Constituição republicana de 1891 até a Constituição Federal de 1988, as mudanças na redação dos dispositivos referentes às Forças Armadas revelam não apenas alterações técnico-jurídicas, mas principalmente transformações na própria compreensão do papel militar dentro do sistema político-institucional brasileiro.

Esta trajetória constitucional, que será analisada no próximo tópico, demonstra como o padrão moderador identificado por Stepan foi gradualmente incorporado ao desenho institucional brasileiro, criando um complexo equilíbrio entre a subordinação militar ao poder civil e a preservação de sua autonomia. A análise dessa evolução é fundamental para compreender os desafios contemporâneos da relação entre civis e militares no Brasil, bem como as diferentes interpretações sobre os limites de sua atuação no regime democrático.

1.5 A Evolução Constitucional das Forças Armadas (1891-1988)

Após examinar a teoria clássica do Poder Neutro e sua influência no pensamento político brasileiro, avançamos para a análise do tratamento conferido às Forças Armadas nas sucessivas constituições brasileiras. Essa trajetória está profundamente vinculada às transformações políticas e sociais que marcaram a história do país. O estudo das constituições, desde a Carta Imperial de 1824 até a vigente Constituição de 1988, evidencia como as atribuições das Forças Armadas foram sendo ajustadas para refletir os valores, interesses e demandas de cada período histórico (ver Anexo I).

Conforme aponta Pontes de Miranda, "no tocante às Forças Armadas, a história das instituições brasileiras apresenta como fundamento em sua característica, a cultura de organização e de integração da Marinha e do Exército portugueses como órgãos do Estado" (MIRANDA, 1970, p. 387).

Na Constituição de 1824, as Forças Armadas eram essencialmente vistas como defensoras da independência e integridade do Império. O artigo 145 estabelecia a obrigação de todos os brasileiros de pegar em armas para defender o Império contra inimigos internos ou externos. Já o artigo 148 conferia ao Poder Executivo a competência exclusiva de empregar as forças de mar e terra conforme julgasse conveniente para a segurança e defesa do Império. Sobre este período, Pimenta Bueno (1978, p. 251) destaca que "a existência da força pública necessária, sua disciplina e moralidade [...] são, entre outros elementos, outros tantos meios convergentes para o grande fim da conservação da segurança interior". Nesta fase, destaca-se a centralização do poder militar nas mãos do imperador e a mobilização nacional em prol da soberania recém-conquistada.

Com a Proclamação da República, a Constituição de 1891 redefiniu o papel das Forças Armadas. O artigo 14 passou a descrevê-las como instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior, com o objetivo de evitar que fossem suprimidas em favor da criação de uma Guarda Nacional, como cogitado pela comissão de juristas encarregada de elaborar o anteprojeto da primeira Constituição republicana (MORAES, 1991, p. 52-55). Pontes de Miranda (1970, p. 389) assinala que "a República nasceu no Exército, após as questões militares ligadas a discussões em torno do que se havia de entender por obediência". O artigo 48 atribuía ao Presidente da República o comando supremo das Forças Armadas quando chamadas à defesa interna ou externa, reforçando a subordinação militar ao poder civil e a importância da legalidade e da ordem interna.

A Constituição de 1934 manteve as diretrizes anteriores, enfatizando, no artigo 162, que as Forças Armadas eram instituições nacionais permanentes e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos superiores hierárquicos. Suas missões eram defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei. Telmo Moure (1994, p. 208) aponta que esta é a primeira vez que o termo “ordem” passa a constar em uma Constituição brasileira e observa criticamente que, a partir desse momento, "torna-se explícita a utilização das Forças Armadas enquanto recurso policial das elites dominantes, visando à manutenção da ordem social, do *status quo*, dos interesses sociais e da dominação socioeconômica existente".

Ronaldo Poletti (1999, p. 48) destaca a relevância da Constituição de 1934 no tratamento de aspectos fundamentais relacionados às Forças Armadas. Entre as inovações introduzidas, ressaltam-se: (a) a primeira utilização do termo "Segurança Nacional", consolidado como o conteúdo do Título VI da Constituição, que estabeleceu o Conselho Superior de Segurança Nacional (art. 159) como órgão responsável pelo estudo das questões atinentes à segurança do país; e (b) a formulação da definição clássica das Forças Armadas, nos moldes como atualmente compreendemos, apresentada pela primeira vez no texto constitucional.

A Carta de 1937, implantada durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, apresentou uma mudança significativa. O artigo 161 destacava a organização das Forças Armadas com base na disciplina hierárquica e na fiel obediência à autoridade do Presidente da República, sem mencionar explicitamente a missão de garantir a lei e a ordem. Sobre esta omissão, Pontes de Miranda (1970, p.393) observa que "é interessante que o texto de 1937 nenhuma alusão fazia à finalidade das forças armadas, certamente por lhes ser implícita, ou porque haviam elas derrubado as instituições constitucionais". Esta omissão reflete o caráter autoritário do regime, no qual o controle das instituições era centralizado e a função das Forças Armadas estava alinhada diretamente aos interesses do governo.

Com a redemocratização pós-Estado Novo, a Constituição de 1946 restabeleceu o papel tradicional das Forças Armadas. O artigo 176 reafirmava sua organização baseada na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. O artigo 177 explicitava que as Forças Armadas se destinavam a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem. Pontes de Miranda (1953, p. 177) estabelece um paralelo importante ao afirmar que "a diferença entre o art. 14 da Constituição de 1891 e o art. 177 da Constituição de 1946 é só de palavras. Um diz o mesmo que o outro", retomando assim a missão de proteger as instituições democráticas e a legalidade.

Durante o regime militar instaurado em 1964, as Constituições de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 reforçaram o papel das Forças Armadas na segurança nacional. O artigo

92 da Constituição de 1967 e o artigo 90 da Emenda de 1969 definiam as Forças Armadas como instituições nacionais permanentes, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinadas à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem. Telmo Moure (1994, p. 210) apresenta uma análise crítica ao apontar que "o regime militar, instaurado em 1964, não necessitou alterar a Constituição de 1946 porque esta já legitimava o intervencionismo da sociedade armada sobre a sociedade brasileira como um todo". Nesta fase, as Forças Armadas assumiram um protagonismo político, justificando intervenções em nome da manutenção da ordem e combate a ameaças internas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização brasileira, o papel das Forças Armadas passou por uma reformulação substancial. O texto constitucional, em seu artigo 142, não apenas manteve os princípios basilares de hierarquia e disciplina, mas também estabeleceu um importante mecanismo de controle democrático: a necessidade de iniciativa dos poderes constituídos para qualquer intervenção militar na garantia da lei e da ordem. Esta inovação, aliada à reafirmação da autoridade suprema do Presidente da República e à missão precípua de defesa da Pátria, representou uma ruptura significativa com o modelo anterior.

Assim, como se observa, a evolução das missões das Forças Armadas nas constituições brasileiras reflete a dinâmica entre o poder militar e o poder civil ao longo da história do país. Inicialmente centradas na defesa do território e da soberania nacional, as Forças Armadas passaram a desempenhar também um papel na garantia da ordem interna e das instituições constitucionais. Os períodos de regimes autoritários, como o Estado Novo e o regime militar, apresentaram alterações nas atribuições e no controle das Forças Armadas, muitas vezes ampliando seu poder político. Com a redemocratização, a Constituição de 1988 buscou equilibrar a necessidade de defesa nacional com a consolidação do Estado Democrático de Direito, estabelecendo mecanismos de controle civil e limitando a atuação das Forças Armadas à iniciativa dos poderes constitucionais.

Essa evolução histórica do papel constitucional das Forças Armadas, culminando na Constituição de 1988, não foi resultado de um processo natural ou inevitável, mas sim de intensas negociações e debates durante o período de redemocratização. A definição atual das atribuições militares, especialmente consolidada no artigo 142, originou-se de um contexto específico de transição democrática, que merece uma análise mais detalhada de sua gênese nos debates da Assembleia Nacional Constituinte.

1.6 O Momento Constituinte: A Construção do Artigo 142

O processo de elaboração do artigo 142 na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 refletiu as tensões e expectativas do momento histórico de transição democrática. A definição do papel constitucional das Forças Armadas exigiu um delicado equilíbrio entre a preservação de suas funções essenciais e a necessidade de estabelecer garantias democráticas mais robustas, especialmente quanto aos mecanismos de controle civil sobre a atuação militar. Este momento constituinte foi marcado por intensos debates que envolveram diferentes setores da sociedade civil, parlamentares e representantes das próprias Forças Armadas, cada qual defendendo suas visões sobre o papel que as instituições militares deveriam desempenhar na nova ordem constitucional. As discussões centraram-se principalmente na busca de uma redação que pudesse, ao mesmo tempo, preservar a legitimidade histórica das Forças Armadas como instituições permanentes e estabelecer limites claros para sua atuação no regime democrático que se instaurava.

O ponto de partida para a discussão foi o anteprojeto elaborado pela Comissão Afonso Arinos, que, em sua proposta original, dispunha que “As Forças Armadas destinam-se a assegurar a independência e a soberania do País, a integridade do seu Território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional”⁴. Esse texto revelava uma visão ainda marcada pela necessidade de regulação da atuação militar em relação à segurança interna e externa. Contudo, os debates subsequentes na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança mostraram divergências significativas sobre como equilibrar essas funções com os princípios democráticos.

Durante os trabalhos da Assembleia, surgiram dois eixos principais de discussão: o primeiro, referente à delimitação do papel das Forças Armadas, questionava se estas deveriam se restringir à defesa externa ou também atuar na segurança interna. Esse debate concluiu que as Forças Armadas poderiam, de maneira excepcional e restritiva, atuar na segurança interna, desde que submetidas ao controle civil e às solicitações expressas dos poderes constitucionais. O segundo eixo buscava definir as condições sob as quais as Forças Armadas poderiam intervir na dinâmica política nacional. A conclusão desse ponto foi clara: as Forças Armadas não

⁴ Artigo 414 do Anteprojeto Constitucional, popularmente conhecido como “*Anteprojeto da Comissão dos Notáveis*” ou “*Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*”. Publicado no Suplemento Especial ao no 185 do Diário Oficial da União, em 26 de setembro de 1986. Disponível <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>.

poderiam agir de ofício ou deliberar sobre a legitimidade de ordens recebidas, devendo sua atuação ser exclusivamente executiva e subordinada aos poderes civis.

Nesse sentido, vejamos a fala do relator Ricardo Fiuza na mencionada Subcomissão:

O básico, o fundamental, de tudo o que se tem dito é que as Forças Armadas deverão estar, sempre e exclusivamente, submetidas ao poder civil e à vontade da lei e da Constituição.

Se alguns, inicialmente ou ainda, continuam imaginando que o papel das Forças Armadas é sempre e exclusivamente a 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 relevante na defesa interna, desde que não lhes seja dada a iniciativa, o arbítrio ou o poder de julgar quando, como e onde deve ocorrer essa intervenção. Isto deve permanecer absolutamente submetido ao poder civil, principalmente através do Congresso Nacional.⁵

A discussão também envolveu o significado da expressão “garantia da lei e da ordem”. O General Euler Bentes Monteiro, que se destacou na oposição ao regime militar⁶, em sessão da Subcomissão de Defesa, ressaltou que admitir uma interpretação que permitisse às Forças Armadas atuar como um “poder moderador” seria incompatível com o Estado Democrático de Direito, caracterizando tal possibilidade como própria de regimes totalitários:

A questão fundamental, conceitual: a Constituição deve definir, para as Forças Armadas, atribuições condizentes com o 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 admitida como destinação constitucional, irá colocá-las acima dos poderes políticos do Estado e acima do próprio Estado.

(...) Então, eu acho que escrever uma Constituição admitindo uma escala de intervenção, que não sejam as escalas de estado de emergência, de alarme, ou de estado de sítio, etc., mas um estágio superior a tudo, em que se dê a completa liberdade de ação às Forças Armadas, perdão, Ex^a, isso eu não julgo ser um estado democrático. Admito, sim, como um estado totalitário, um estado militarista. Nós acabamos de viver essa experiência. Nós temos vinte anos de experiência para olhar! Tanto quanto o General Serpa, eu não gosto de ir lá para o Império. Acho que as coisas evoluíram, e temos observações mais recentes.⁷

Nessa mesma linha, o relator Ricardo Fiuza reforçou que as Forças Armadas não deveriam ter qualquer papel deliberativo, sendo essencialmente subordinadas aos poderes

⁵ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 23 de julho de 1987, p. 63.

⁶ Uma frente de oposição à ditadura militar, articulada por Severo Gomes, levou o General Euler Bentes Monteiro a candidatar-se à Presidência da República pelo MDB na eleição indireta de 1978. Tendo como companheiro de chapa o senador Paulo Brossard, foi derrotado pelo General João Figueiredo, que obteve 355 votos contra 226.

⁷ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 23 de julho de 1987, p. 49 e 62.

constitucionais e à autoridade civil. Ele destacou que as ordens emanadas dos poderes civis não poderiam ser questionadas pelo aparato militar, limitando sua atuação à execução do que lhes fosse determinado:

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 garantia aos Poderes constitucionais e à lei elimina a possibilidade de agirem, sob quaisquer alegações, contra a ordem jurídica estabelecida.⁸

As notas taquigráficas da sessão do dia 5 de agosto de 1987 registram outro ponto relevante. Durante a discussão, foi enfatizado que a expressão "garantia da lei e da ordem" não conferiria liberdade deliberativa às Forças Armadas. Essa expressão foi considerada restritiva e destinada a assegurar que a atuação militar estivesse subordinada às decisões dos poderes civis. O constituinte José Genoíno destacou que qualquer ampliação das competências militares nessa área poderia abrir margem para interpretações incompatíveis com os princípios democráticos⁹. Complementarmente, na sessão de 6 de novembro de 1987, o constituinte Bernardo Cabral enfatizou que a redação final do artigo eliminaria os resquícios de tutela militar sobre os poderes civis, garantindo a subordinação total ao controle civil:

Sr. Presidente, não me quero perder no lado da emoção porque quem lê o texto constitucional vê, no seu conjunto de normas, uma afirmação do poder político legitimamente constituído. Não há, em nenhum instante, Sr. Presidente, dentro do art. 160 [atual 142], quem deixe de vislumbrar que ali foram eliminados todos os resquícios da chamada tutela militar, que ouvi ainda há pouco.¹⁰

Outro momento significativo foi a proposição da Emenda 00068-7 pelo constituinte Roberto Brant, que introduzia a ideia de que a atuação das Forças Armadas deveria ocorrer apenas por chamamento dos poderes constitucionais. Apesar da sua rejeição inicial, essa

⁸ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 24.

⁹ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 31.

¹⁰ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano I, suplemento "C" ao no 171, de 27 de janeiro de 1988, p. 1.896.

proposta influenciou diretamente a redação final do dispositivo¹¹. O então senador Fernando Henrique Cardoso, em defesa dessa formulação, afirmou que a inovação residia em romper com modelos anteriores que conferiam autonomia deliberativa às Forças Armadas, subordinando-as completamente ao poder civil (GALVÃO; GUIMARÃES, 2020, p. 222), nos seguintes termos:

Todos sabemos que a doutrina das intervenções frequentes e a tentativa de transformar as Forças Armadas em Poder Moderador acabou por gerar, no Brasil, uma situação de permanente suspeita entre a sociedade e as Forças Armadas.

(...)

O que inovou o Relator Bernardo Cabral nos dois textos? Inovou ao dizer que as Forças Armadas são, sim, destinadas a garantir a integridade da Pátria; inovou ao claramente definir que: "qualquer outra participação das Forças Armadas no processo nacional, que não seja a defesa da integridade da Pátria, depende da decisão dos poderes constitucionais". É a ruptura entre as formulações anteriores e a formulação atual. Ruptura, porque anteriormente não se dizia isso. A iniciativa, implicitamente, pelos textos anteriores, ficava nas mãos das Forças Armadas. E é isso que é a tutela, é isso a teoria de Rui Barbosa e é o que concluiremos, hoje, na votação da Assembleia Nacional Constituinte. Por que, então, ao propor-se um avanço, vêm aqui alguns – e lamento dizer que o fez o Constituinte José Genoíno – propor esse avanço como se fosse recuo? Qual é a vantagem para a democratização do País apresentar-se o que é um passo adiante como se fosse um passo atrás? Não vejo nenhuma.

Por que a transformação do primeiro texto no segundo? Direi a V. Ex.as, e me honro de ter sido Relator-Adjunto e de ter colaborado tanto no primeiro quanto no segundo texto. A razão é simples: ao elidirmos a possibilidade da participação do controle sobre o poder civil das Forças Armadas em circunstâncias específicas, estaremos fazendo uma Constituição para ser desrespeitada. Por quê? Porque amanhã, quando os partidos pedirem garantias federais à eleição, não poderemos fazer nada, pois a Constituição terá fechado essa possibilidade. "Ordem e lei" aqui se refere a isso. A questão central é quem dá a ordem, e as Forças Armadas hão de ser, na democracia, hierarquizadas, obedientes, silentes e fora do jogo político; obedecem à decisão que aqui, explicitamente, se diz que é de um dos Poderes constitucionais.

E por que de um dos Poderes constitucionais, e não, como estava na formulação anterior, "dos Poderes"? Porque um Poder poderia, eventualmente, barrar outro, alegando que o texto constitucional requer os três em conjunto, e não há razão alguma para que este Poder soberano, que é o Legislativo, não possa requisitar as Forças Armadas, assim como não há nenhuma razão para que o Poder Judiciário não o possa fazer. Quem determina, quem pede, quem tem iniciativa, quem estabelece a hierarquia é o poder civil. E a hierarquia diz que as Forças Armadas obedecem a quem? Ao Presidente da República, que é eleito pelo voto popular direto.

Fico, portanto, com o texto do Relator Bernardo Cabral e declaro enfaticamente que este texto rompe com a teoria da tutela, dotando a nossa Constituição de um instrumento moderno, que não tapa o sol com a peneira. Sabe-se que as Forças Armadas existem e que, em certos momentos, o poder civil precisa delas, mas que

¹¹ Texto da Emenda: “Art. 34. As Forças Armadas destinam-se à defesa da soberania, da independência, da integridade do País, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, da lei e da ordem. Parágrafo único. Cabe ao Presidente da República a direção da política de guerra e a escolha dos comandantes-em-chefe”.

elas não de ser silentes, obedientes e hierarquizadas ao poder civil, que se fundamenta no voto popular.¹²

Após longas discussões e debates no processo constituinte, consolidou-se uma formulação que estabeleceu as Forças Armadas como instituição permanente e regular do Estado, subordinada aos poderes constituídos. As manifestações dos constituintes evidenciaram a busca por um texto que superasse a doutrina do poder moderador, ainda que dentro dos limites impostos pela natureza gradual da transição democrática brasileira. A redação final do artigo 142 materializou essa visão ao estabelecer as Forças Armadas como "instituições nacionais permanentes e regulares", "sob a autoridade suprema do Presidente da República", destinadas à "defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem".

O dispositivo representou um avanço significativo na construção do Estado Democrático de Direito ao formalizar a subordinação das Forças Armadas à autoridade civil. Esta formulação constitucional, produto de uma transição negociada, conseguiu estabelecer princípios fundamentais do controle civil democrático, mesmo em um contexto onde os militares ainda mantinham considerável influência sobre o processo de redemocratização.

O processo constituinte demonstrou, assim, uma delicada engenharia institucional que buscou conciliar as aspirações democráticas com a necessidade de acomodar as Forças Armadas no novo ordenamento constitucional. A solução encontrada estabeleceu sua função como instituição executora e não deliberante, subordinada aos poderes constitucionais, ainda que preservando elementos de sua tradição institucional.

No próximo tópico, será analisado como essa característica singular da transição brasileira - sua natureza gradual e controlada - influenciou a implementação prática dos mecanismos de controle civil estabelecidos na Constituição de 1988.

1.7 Os Avanços do Controle Civil na Constituição de 1988

A transição do regime militar para a democracia no Brasil foi marcada por características singulares que moldaram profundamente os mecanismos de controle civil estabelecidos na Constituição de 1988. Diferentemente de outros países latino-americanos,

¹² Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano I, suplemento "C" ao no 171, de 27 de janeiro de 1988, p. 1.893.

onde a redemocratização ocorreu após rupturas dramáticas com os regimes autoritários, o Brasil experimentou uma transição gradual, "lenta e segura", controlada em grande medida pelos próprios militares.

Esta peculiaridade do caso brasileiro é central para compreender tanto os avanços quanto as limitações dos mecanismos de controle civil instituídos posteriormente. Como observa Stepan (1986, p. 523), entre os países que passaram pela transição de regimes, o Brasil apresentou menos conflito sobre a iniciativa do novo governo de redimensionar a missão e organização dos militares. Esta relativa ausência de conflito pode ser explicada por dois fatores principais: o processo de liberalização iniciou-se dentro do próprio Estado, conduzido pelos militares, e na Nova República, toda a reestruturação dos militares realizou-se por iniciativa e sob controle militar, o que levou, inclusive, à ausência de punição dos que foram responsáveis por torturas e desaparecimentos, como se deu na Argentina, Chile e no Uruguai.

O caráter negociado da transição brasileira gerou o que Stepan (1986, p. 21) denominou de "perigosas heranças na forma de prerrogativas contínuas militares". Entre estas prerrogativas mantidas destacam-se: a continuidade do papel constitucional na garantia da lei e da ordem; a permanência do serviço militar obrigatório; a participação militar no desenvolvimento científico do país; o controle sobre programas nucleares e de armamentos; a manutenção inicial dos ministérios militares separados; e a preservação da Justiça Militar com competências ampliadas (OLIVEIRA, 2010, p. 129-142).

Não obstante estas limitações estruturais, a Constituição de 1988 introduziu avanços significativos no controle civil democrático. O primeiro e mais fundamental foi estabelecer uma clara cadeia de comando civil sobre as Forças Armadas, subordinando-as expressamente à "autoridade suprema do Presidente da República" (art. 142).

A eliminação da expressão "dentro dos limites da lei", presente nas constituições anteriores desde 1891, representou uma mudança fundamental. Esta inovação rompeu com a tradição de autonomia militar presente nas constituições anteriores e estabeleceu, pela primeira vez na história republicana brasileira, uma inequívoca supremacia do poder civil eleito sobre a instituição militar. Como demonstrado nos debates da Assembleia Constituinte, esta supressão visava eliminar qualquer possibilidade de interpretação que conferisse às Forças Armadas um papel arbitral ou moderador na política nacional (OLIVEIRA, 2010, p. 134). O relator Ricardo Fiuza foi explícito ao afirmar que a nova redação constitucional buscava estabelecer que as Forças Armadas são "essencialmente obedientes e não deliberantes".¹³

¹³ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 24.

A previsão de que "lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas" (art. 142, §1º) abriu caminho para dois marcos fundamentais: a elaboração da primeira Política de Defesa Nacional em 1996 e a criação do Ministério da Defesa em 1999.

A Política de Defesa Nacional representou a primeira tentativa de estabelecer uma política abrangente e integrada de defesa sob direção civil. Como destacam Winand e Saint-Pierre (2010, p. 4), o documento buscou institucionalizar um consenso sobre o planejamento e a centralização da administração da Defesa do Brasil. Sua elaboração através da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional representou um esforço de harmonização entre a política externa e a política de defesa.

Contudo, a Política de Defesa Nacional apresentou limitações importantes. Como aponta Fuccille (2006, p. 89), o documento mostrou-se "extremamente genérico, vago e superficial", refletindo ainda forte influência militar em sua elaboração. A participação da sociedade civil e do Congresso Nacional em sua formulação foi limitada, perpetuando o padrão histórico de baixo envolvimento civil nas questões de defesa.

A superação destas limitações e o desenvolvimento de uma política de defesa efetivamente democrática pressupõem a incorporação da pluralidade social no debate institucional. Domingos Neto (2023, p. 127) argumenta que a diversidade de convicções filosóficas e percepções sobre o processo social não apenas é constitucionalmente assegurada, mas configura-se como elemento indispensável para formulações estratégicas mais abrangentes e sofisticadas. Esta pluralidade, segundo o autor, atua simultaneamente como fonte de enriquecimento do debate institucional e como salvaguarda contra rupturas da ordem democrática. O autor estabelece, contudo, um limite fundamental ao pluralismo no regime democrático: a inadmissibilidade de tendências fascistas, que ao negarem a própria essência da política, constituem ameaça aos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A criação do Ministério da Defesa em 1999 constituiu um marco mais significativo para o controle civil. A Lei Complementar nº 97/1999 estabeleceu mecanismos concretos de subordinação militar ao poder civil, determinando expressamente que "as Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa" e submetendo o orçamento militar ao controle ministerial. Como observa Soares (2006, p. 156), esta mudança ampliou as possibilidades de controle civil tanto pela perda do assento ministerial dos ministros de cada Força quanto pela modificação na relação entre governo e Forças Armadas.

No mesmo ano, criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), através da Lei nº 9.883, também representou um importante passo institucional. A ABIN substituiu o antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) e foi estabelecida com objetivos de preservar a soberania nacional, defender o Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana. Junto com a agência foi criado o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que deveria coordenar os diversos órgãos de inteligência sob supervisão civil.

É importante ressaltar que estas mudanças não ocorreram sem resistências. Durante o processo constituinte, as contestações a estas mudanças foram intensas. Os ministros militares e o então General Leônidas Pires Gonçalves exerceram pressões significativas sobre o Congresso, especialmente envolvendo a definição da função interventora das Forças Armadas. Como aponta Zaverucha (2005, p. 66), esta pressão chegou ao ponto de ameaças veladas de desfazer o processo constitucional caso as reivindicações militares não fossem atendidas.

Por outro lado, as contestações civis às prerrogativas militares foram limitadas e pouco articuladas. Como destaca Soares (2006, p. 95), apenas alguns partidos tentaram modificar a função constitucional das forças militares, mas agiram de forma desarticulada e não tiveram sucesso. Um exemplo significativo foi a proposta da Comissão Afonso Arinos de modificar o papel das Forças Armadas, extinguindo seu emprego na garantia da lei e da ordem, que foi fortemente rejeitada pelos militares.

O processo de fortalecimento do controle civil demanda esforços contínuos em múltiplas frentes. Como argumenta Stepan (1986, p. 104), é necessário um trabalho coordenado entre diferentes atores da sociedade civil e política, incluindo universidades, mídia e Poder Legislativo. O desenvolvimento de expertise civil em assuntos de defesa, a formação de quadros técnicos capacitados e o fortalecimento dos mecanismos de supervisão parlamentar são elementos cruciais.

Como observa Oliveira (2005, p. 81), a subordinação militar ao poder civil não deve ser entendida como uma relação de inferioridade, mas como uma complementaridade de responsabilidades essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito. Os avanços estabelecidos pela Constituição de 1988, embora limitados pela natureza negociada da transição brasileira, criaram bases institucionais importantes para o desenvolvimento desta relação.

Os avanços no controle civil estabelecidos pela Constituição de 1988 e seus desdobramentos posteriores devem ser compreendidos dentro do contexto específico da transição brasileira. Se por um lado as limitações impostas pela natureza negociada do processo resultaram na manutenção de importantes prerrogativas militares, por outro os mecanismos

institucionais criados estabeleceram bases fundamentais para o desenvolvimento de relações civis-militares mais equilibradas e democráticas.

Para compreender plenamente o alcance e os limites destes avanços, é fundamental analisar como a Constituição de 1988 definiu e delimitou o papel constitucional das Forças Armadas no novo ordenamento democrático, tema que será objeto do próximo capítulo.

2. AS DUAS FACES DA ESPADA: NORMALIDADE E EXCEÇÃO NA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

2.1 O Papel das Forças Armadas em Situação de Normalidade Institucional

A trajetória analítica desenvolvida na primeira parte deste trabalho evidenciou como as relações entre civis e militares no Brasil foram construídas a partir de complexas dinâmicas institucionais e políticas. Do poder moderador teorizado por Benjamin Constant à consolidação do "padrão moderador" identificado por Alfred Stepan, as Forças Armadas ocuparam historicamente uma posição singular no arranjo político brasileiro, frequentemente extrapolando sua função institucional para atuar como árbitros nos momentos de crise.

A Constituição Federal de 1988, produto de uma transição democrática negociada, buscou reconfigurar esse papel histórico. Como demonstrado na análise dos debates constituintes, havia uma clara preocupação em estabelecer mecanismos efetivos de controle civil sobre as Forças Armadas, rompendo com a tradição de autonomia militar que caracterizou grande parte da história republicana brasileira. A eliminação da expressão "dentro dos limites da lei" e a subordinação expressa à "autoridade suprema do Presidente da República" representaram avanços significativos nessa direção.

No entanto, a natureza gradual e controlada da transição democrática brasileira impôs certas limitações a essa reconfiguração. Como visto no capítulo anterior, algumas prerrogativas militares foram preservadas, refletindo "perigosas heranças" do regime anterior. O desafio central da nova ordem constitucional consistia, portanto, em equilibrar a preservação das funções essenciais das Forças Armadas com sua necessária subordinação aos princípios democráticos.

Com esse pano de fundo, o presente capítulo avança na análise, explorando os aspectos normativos e práticos relacionados à atuação das Forças Armadas em diferentes cenários institucionais.

O artigo 142 da Constituição Federal detalha as atribuições das Forças Armadas, estabelecendo como suas funções primordiais a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e a manutenção da lei e da ordem, sempre com caráter excepcional e sujeitas a provocação formal. Em complemento a essa previsão constitucional, a Lei Complementar n.º 97/1999 regulamenta aspectos relacionados à organização, ao preparo e ao emprego das Forças Armadas, enfatizando também seu papel subsidiário em situações específicas.

Ao analisarmos sistematicamente o mencionado artigo da Constituição Federal em conjunto com a referida lei complementar, identificam-se quatro objetivos fundamentais atribuídos às Forças Armadas: (1) defender a soberania brasileira, protegendo suas fronteiras e reprimindo inimigos externos; (2) assegurar o cumprimento de obrigações internacionais de caráter militar assumidas pelo país; (3) garantir a ordem interna em situações de anormalidade institucional; e (4) preservar a ordem interna em condições de normalidade institucional (GARCIA, 2009, p. 9).

As atribuições das Forças Armadas na defesa das fronteiras e na repressão ao inimigo externo derivam de sua própria *ratio essendi*. As profundas transformações na sociedade internacional, orientadas pela busca da coexistência pacífica entre os povos, culminaram na abolição do *jus belli* ("direito à guerra"), anteriormente legitimado pelo direito internacional clássico, mas progressivamente repudiado em virtude da devastação provocada pelos artefatos bélicos (GARCIA, 2009, p. 10). Desde a Primeira Guerra Mundial, consolidou-se o entendimento de que o uso da força exige uma causa legítima, como a legítima defesa, e que organizações internacionais, como a Sociedade das Nações e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU), desempenham papel crucial na resolução de conflitos. O Pacto de Paris, também conhecido como Briand-Kellog, de 1928, exemplifica esse avanço ao condenar a guerra como instrumento de política nacional.

A segunda modalidade de atuação das Forças Armadas está vinculada ao cumprimento de obrigações internacionais de caráter militar assumidas pelo País, as quais podem originar-se diretamente de tratados ou convenções internacionais, sejam elas de natureza bilateral ou multilateral, ou ainda resultar de deliberações tomadas por organizações internacionais das quais o Brasil seja membro. Nesse último caso, destacam-se as operações de manutenção da paz conduzidas pela Organização das Nações Unidas. Essas operações, compostas por combatentes cedidos por Estados-Membros, têm como objetivo promover a paz e a segurança internacionais, atuando para prevenir o desencadeamento ou promover a cessação de conflitos armados (CAMPOS, 1999, p. 291-296).

A terceira forma de atuação das Forças Armadas concentra-se essencialmente no âmbito interno, manifestando-se em cenários de anormalidade institucional. As constituições modernas, de forma geral, admitem a imposição de restrições aos direitos fundamentais diante de graves crises institucionais, o que exige a atribuição de poderes reforçados aos órgãos de soberania. Nesse contexto, ampliam-se as competências do Poder Executivo, enquanto as fronteiras entre as funções estatais se tornam mais tênues, tudo em prol da preservação da "paz pública".

É nesse cenário que se insere a previsão de mecanismos como o estado de sítio e o estado de defesa. Conforme apontado por Loewenstein (1946, p. 322), os poderes emergenciais podem ser vistos como um "atributo natural" do governo, acionados em momentos em que uma crise institucional cria uma realidade sociopolítica distinta daquela que inspirou a formulação da ordem jurídica vigente.

Segundo ressalta Emerson Garcia (2009, p. 11), a experiência histórica revela que instrumentos dessa natureza, em diversas ocasiões, contribuíram para a transição de Estados democráticos para regimes arbitrários e ditatoriais. Um exemplo emblemático é o artigo 48 da Constituição de Weimar, que consagrava o *Notrecht* – o direito de emergência –, permitindo ao Presidente do Reich suspender direitos fundamentais sem a necessidade de prévia autorização parlamentar. Esses precedentes históricos suscitaram uma abordagem mais cautelosa no manejo de poderes excepcionais, culminando na incorporação de mecanismos de controle, tanto parlamentares quanto judiciais, destinados a evitar abusos e assegurar o respeito à ordem constitucional.

Por serem instrumentos de natureza excepcional, tais poderes devem ser utilizados estritamente dentro dos limites constitucionais, visando exclusivamente à proteção do Estado e à preservação do regime político vigente. São ferramentas de garantia constitucional, e não de ruptura, devendo permanecer subordinadas às diretrizes traçadas pela Constituição.

Por fim, a quarta e última modalidade de atuação das Forças Armadas relaciona-se à defesa da ordem interna em contextos de normalidade institucional. Nessa situação, a responsabilidade recai, primordialmente, sobre os órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, aos quais cabe a função precípua de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio no âmbito interno. No entanto, em situações extraordinárias, quando a coerção estatal precisa alcançar proporções extremas e os órgãos de segurança pública demonstram insuficiência ou incapacidade para conter a ilegalidade que ameaça o Estado e a sociedade, admite-se a atuação das Forças Armadas na preservação da ordem interna, ainda que em contextos de normalidade institucional.

Cumprido ressaltar que, nessa hipótese, o emprego subsidiário e eventual das Forças Armadas, no ordenamento constitucional brasileiro, não se insere no âmbito da exceção, mas sim no campo da normalidade. Diferentemente de situações em que são acionados instrumentos como o estado de defesa ou o estado de sítio, previstos nos artigos 136 e 137 da Constituição Federal, o emprego das Forças Armadas para a preservação da ordem interna em tempos de normalidade reflete uma resposta temporária e limitada, destinada a suprir lacunas específicas deixadas pelos órgãos de segurança pública.

É justamente neste contexto que se inserem as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), um dos instrumentos mais relevantes e, ao mesmo tempo, controversos do emprego militar em tempo de paz. Compreender os fundamentos jurídicos e os limites operacionais dessas operações torna-se fundamental para avaliar sua adequação ao Estado Democrático de Direito, tema que será explorado a seguir.

2.1.1 As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)

A teor do art. 144 da Constituição Federal, a segurança pública, destinada à "preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", é exercida pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal, pela Polícia Ferroviária Federal, pelas Polícias Civis estaduais, pelas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares estaduais, bem como pelas Polícias Penais federal, estaduais e distrital, cada um com funções específicas no sistema de segurança pública, contribuindo para a manutenção da ordem e a proteção da sociedade.

Todavia, no contexto da garantia da lei e da ordem, também se admite o emprego das Forças Armadas. Essa possibilidade decorre do disposto no art. 142, *caput*, parte final, da Constituição Federal. Os critérios e a disciplina para a atuação dos militares nessa hipótese estão regulamentados pela Lei Complementar nº 97, de 9 de julho de 1999, e pelo Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

José Levi Amaral Júnior (2008, p. 11) sustenta que, por sua própria natureza, as Forças Armadas detêm poder de polícia. Tal interpretação fundamenta-se na leitura de que os órgãos mencionados no art. 144 da Constituição Federal possuem poder de polícia e, no caso das Polícias Militares, são descritos no §6º como "forças auxiliares e reserva do Exército". Assim, essa relação levaria à conclusão de que o Exército e, de forma mais ampla, as Forças Armadas, também seriam titulares do referido poder de polícia.

Por outro lado, essa perspectiva tem sido objeto de críticas por parcela da doutrina. Johanna Forman (2001, p. 55) observa que a Constituição de 1988 manteve traços autoritários relacionados ao papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem interna. Como agravante, a ineficiência do Estado em assegurar a segurança pública tem evidenciado a reiterada incapacidade das polícias estaduais em controlar a ordem social, o que tem resultado em um envolvimento militar progressivo e quase permanente em atividades de segurança pública. Além disso, com o término da Guerra Fria e a consequente redução das ameaças

externas, os militares passaram a ser cada vez mais direcionados para operações de segurança interna, em resposta ao aumento da criminalidade e da violência. Esse cenário reforça a percepção de que, embora as funções policiais atribuídas às Forças Armadas sejam juridicamente distintas, na prática, essas instituições têm desempenhado tais atribuições de forma recorrente.

Sob essa ótica, Mirella (2018, p. 71) identifica duas consequências principais decorrentes dessa situação. A primeira delas é o enfraquecimento do controle civil democrático sobre os militares, uma vez que o envolvimento das Forças Armadas na segurança interna gera uma esfera de influência pouco sujeita à supervisão democrática, permitindo a manutenção de espaços de autonomia já estabelecidos e a ampliação de suas atribuições. A segunda consequência é a perpetuação da lógica de "inimigos internos", característica marcante do regime militar, que compromete o objetivo essencial de proteger os direitos fundamentais.

De modo semelhante, Samuel Soares (2006, p. 170) ressalta que a participação das Forças Armadas na segurança pública representa um paradoxo para a consolidação democrática. A segurança pública deveria estar direcionada à garantia dos direitos e liberdades dos cidadãos, mas a intervenção militar reforça a lógica de "inimigos internos", afastando-se desse propósito e contribuindo para a fragilização de um regime verdadeiramente democrático.

No mesmo sentido, Saint-Pierre (2001, p. 52) argumenta que o emprego das Forças Armadas para enfrentar desafios sociais relacionados à segurança pública é injustificável. O autor defende que, se as polícias demonstram incapacidade de combater a criminalidade, elas devem ser reestruturadas, capacitadas e adequadamente equipadas, e não substituídas pelos militares. Além disso, Saint-Pierre alerta que a utilização das Forças Armadas em tais funções pode levar à corrupção da instituição, ao descrédito de suas atribuições e ao comprometimento de sua missão primordial.

Embora existam críticas pertinentes ao emprego das Forças Armadas em operações de segurança pública, Manoel Ferreira Filho (1994, p. 78) ressalta que a Constituição Federal de 1988 estabelece essa possibilidade no artigo 142. O texto constitucional não só autoriza a atuação militar para garantir os poderes constitucionais quando ameaçados, como também legitima sua participação no restabelecimento da ordem pública. Segundo o autor, esta previsão constitucional reconhece explicitamente a competência excepcional das Forças Armadas para exercer funções típicas de polícia quando as circunstâncias assim exigirem.

Essa disposição, longe de ser fruto de improviso, foi amplamente debatida durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Após intensos debates, os constituintes

legitimamente incorporaram tal previsão ao texto constitucional, conferindo-lhe respaldo jurídico e político.

Importa destacar que essa norma não é exclusiva do ordenamento jurídico brasileiro. Na Alemanha, de forma semelhante, admite-se que, durante a vigência dos estados de “defesa” ou de “tensão”, possa ser atribuída às Forças Armadas a responsabilidade de proteger bens civis em apoio às operações das forças policiais, atuando de maneira coordenada com as autoridades competentes¹⁴. Ademais, a Constituição alemã estabelece que, diante de um perigo iminente que ameace a existência do Estado ou a ordem fundamental livre e democrática da Federação ou de seus Estados, é autorizado o emprego das Forças Armadas, desde que os recursos das forças policiais e da Polícia Federal de Proteção de Fronteiras se revelem insuficientes¹⁵.

Assim, em circunstâncias excepcionais, nas quais a coerção estatal deva atingir patamares mais elevados para garantir a estabilidade social, a atuação das Forças Armadas na preservação da ordem interna tem sido admitida, mesmo em contextos de normalidade institucional. Todavia, essa medida deve ser aplicada com caráter estritamente excepcional, observando-se rigorosamente os limites constitucionais e legais.

Nesse contexto, torna-se essencial compreender os critérios e a regulamentação que norteiam o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, conforme previsto no artigo 142 da Constituição Federal e detalhado pela Lei Complementar n.º 97/1999 e no Decreto n.º 3.897/2001.

2.1.2 O Procedimento para o Emprego das Forças Armadas na GLO

O critério e a disciplina para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem estão estabelecidos no art. 142 da Constituição Federal e devidamente regulamentados pela Lei Complementar n.º 97, de 9 de julho de 1999 e pelo Decreto n.º 3.897, de 24 de agosto de 2001.

Há três aspectos que merecem um aprofundamento especial: a) as hipóteses em que as Forças Armadas podem ser acionadas; b) os requisitos formais exigidos para o acionamento; e c) os limites estabelecidos para sua atuação.

¹⁴ Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, art. 87a, 3.

¹⁵ Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, art. 87a, 4.

No que diz respeito às hipóteses autorizadoras, a legislação prevê três situações principais. A primeira ocorre mediante solicitação de qualquer dos Poderes constitucionais, sejam eles federais ou estaduais, com a finalidade de assegurar o regular funcionamento de suas atividades. Nesse caso, o pedido deve ser formalizado pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, e não exige, como condição prévia, a declaração de esgotamento das forças policiais estaduais pelo Governador do Estado. Essa hipótese encontra aplicação prática, por exemplo, no âmbito eleitoral, quando o apoio das Forças Armadas se torna indispensável para garantir a ordem pública e o pleno funcionamento das instituições democráticas. Em cenários extremos, essa situação pode ainda levar à decretação de intervenção federal, conforme previsão constitucional (MAIA FILHO, 2023, p. 183).

A segunda hipótese autorizadora para o emprego das Forças Armadas ocorre quando há o esgotamento dos órgãos ou instrumentos responsáveis pela preservação da segurança pública, conforme previstos no artigo 144 da Constituição Federal. Entre esses órgãos estão as polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e os corpos de bombeiros militares. Em tais casos, as Forças Armadas atuam de maneira subsidiária, em caráter temporário e excepcional.

A terceira hipótese, de natureza preventiva, refere-se a situações em que se presume ser possível a perturbação da ordem, conforme previsto no artigo 5º do Decreto nº 3.897/2001. Esta modalidade abrange especialmente eventos oficiais ou públicos que contem com a participação de chefe de Estado ou de governo estrangeiro, como ocorreu durante a realização da Cúpula de Líderes do G20, no Rio de Janeiro, em novembro de 2024. Neste caso, diferentemente da segunda hipótese, não se exige o prévio esgotamento dos meios ordinários de segurança pública, bastando a presunção de possível perturbação da ordem. As Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais, podendo inclusive estabelecer o controle operacional sobre as forças policiais, quando necessário.

Uma vez verificadas as hipóteses autorizadoras, exige-se como requisito necessário o reconhecimento formal pelo respectivo Chefe do Poder Executivo, seja federal ou estadual, da indisponibilidade, inexistência ou insuficiência dos meios ordinários para o regular desempenho de sua missão constitucional.

Emerson Garcia (2009, p. 16) aponta que a exigência de reconhecimento formal, pelo Chefe do Executivo, quanto à incapacidade dos órgãos de segurança pública em restabelecer a ordem e assegurar o império da lei revela-se pertinente por duas razões fundamentais. A primeira decorre da posição hierárquica superior desse agente, que ocupa o mais alto escalão

do funcionalismo público estadual, sendo, portanto, natural que sua avaliação sobre a atuação de seus subordinados seja devidamente considerada. A segunda, de maior relevância, reside na necessidade de preservação da coerência do ordenamento jurídico, uma vez que o art. 34, inciso III, da Constituição de 1988 estabelece como fundamento para a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal a necessidade de "pôr termo a grave comprometimento da ordem pública". Esse objetivo está sujeito a um rito específico e acarreta consequências significativas, o que demonstra ser inadmissível alcançá-lo por meios indiretos. Qualquer atuação não consentida configuraria, de forma inequívoca, uma intervenção.

José Levi Amaral Júnior (2008, p. 10-11) acrescenta que há uma gradação entre os critérios da subsidiariedade aplicáveis à espécie: inexistência, indisponibilidade e insuficiência.

São inexistentes os órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública quando, simplesmente, eles são ausentes ou não existem em um determinado momento e em uma determinada região do território nacional. Exemplo evidente é a extensa fronteira brasileira na Região Norte, em que a presença do Estado brasileiro se dá, basicamente, por meio de unidades militares de fronteira.

Indisponível é a qualidade do que existe, mas com que não se pode contar. São indisponíveis os órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública em um determinado momento e em uma determinada região do território nacional quando, por exemplo, eles existem, porém encontram-se em estado de greve. Esse estado de coisas já se deu na história brasileira recente. Algumas polícias militares estaduais decretaram greve, mas a segurança pública foi garantida - legalmente - com o emprego das Forças Armadas.

Insuficiente é a qualidade do que existe e está disponível, mas sem capacidade de desempenhar a contento - suficientemente - a sua finalidade. Há, aqui, um juízo de valor quantitativo e qualitativo (e, portanto, de oportunidade e conveniência). Nos dois primeiros casos (inexistência e indisponibilidade), o juízo é meramente quantitativo. Neste terceiro caso, não: o juízo também é qualitativo, porque é preciso determinar a medida e a qualidade da insuficiência, vale afirmar, a partir de que nível e de que tipo de insuficiência se tem o esgotamento. Esse juízo é privativo do Chefe do Poder Executivo da respectiva esfera federada a que se vincula o órgão ou instrumento "esgotado". São insuficientes os órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública em um determinado momento e em uma determinada região do território nacional quando eles existem e estão disponíveis, porém não se mostram capazes de preservar - a contento - a segurança pública. É o que se dá, por exemplo (ao menos teoricamente), em áreas urbanas com "bolsões" conflagrados, isto é, com porções

territoriais em que os órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública não se fazem efetivos (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 11).

Após o reconhecimento do esgotamento dos meios disponíveis pelo Chefe do Poder Executivo interessado, este deverá solicitar ao Presidente da República o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Então, o Presidente da República decidirá sobre o emprego ou não das Forças Armadas.

Parte da doutrina defende que a decisão do Presidente da República em atender às solicitações formuladas pelos presidentes do Legislativo ou do Judiciário, com o objetivo de assegurar o regular funcionamento dos poderes constitucionais, constitui um ato vinculado. Nesse entendimento, o atendimento à solicitação seria obrigatório, sob pena de responsabilização constitucional e legal. Assim, caberia ao Chefe do Executivo federal apenas executar a medida requerida, em estrita observância aos preceitos constitucionais e ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes (BARBOSA; PONTES; SANKIEVICZ, 2020, p. 130).

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6457/DF¹⁶, firmou entendimento em sentido diverso. A Corte Constitucional reconheceu a constitucionalidade do §1º do artigo 15 da Lei Complementar n.º 97/1999, que atribui ao Presidente da República a competência decisória quanto aos pedidos de emprego das Forças Armadas formulados pelos demais Poderes da República. Na qualidade de comandante supremo das Forças Armadas, o Chefe do Executivo federal detém a prerrogativa de exercer supervisão administrativa e orçamentária sobre essa instituição essencial à soberania nacional.

O Supremo Tribunal Federal destacou que, embora os chefes dos demais Poderes estejam adstritos às hipóteses constitucionais para a utilização das Forças Armadas, inexistente respaldo jurídico para limitar a prerrogativa conferida ao Presidente da República. Seria inadmissível cogitar qualquer forma de subordinação hierárquica das Forças Armadas a outro Poder que não o Executivo. Assim, a decisão quanto ao emprego ou não das Forças Armadas insere-se no âmbito discricionário do Presidente da República, em conformidade com os ditames constitucionais.

Caso delibere pelo emprego das Forças Armadas, o Presidente da República deverá comunicar formalmente sua decisão ao Ministro de Estado da Defesa, a quem competirá acionar os órgãos operacionais dessas forças.

¹⁶ STF. Plenário. ADI 6.457/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

Por fim, no que concerne aos limites para o emprego das Forças Armadas, sua atuação deve obedecer aos balizamentos de natureza modal, espacial e temporal estabelecidos pelo Chefe do Executivo federal¹⁷.

Assim, compete ao Presidente da República, além de decidir sobre a utilização dessas forças, traçar as diretrizes que orientarão seu modo de atuação. No entanto, essa prerrogativa deve ser interpretada com prudência, a fim de evitar que um *extraneus* - como é o caso do Chefe do Executivo federal, que não integra os quadros das Forças Armadas - venha a definir estratégias ou instrumentos de atuação necessários à recomposição da ordem (GARCIA, 2009, p. 16).

No direito francês, Hauriou (1932, p. 583-584) já advertia que a requisição para o emprego das Forças Armadas deve claramente indicar o objetivo a ser alcançado, mas deixar ao comando militar a definição dos meios adequados para atingi-lo. Trata-se de um imperativo lógico, pois é inadmissível que agentes alheios às estruturas militares assumam a direção de operações de tamanha complexidade (HAURIOU, 1932, p. 583-584 *apud* GARCIA, 2009, p. 16). Essa perspectiva, ademais, alinha-se ao ordenamento jurídico brasileiro, que reforça a necessária especialização e autonomia operacional dos órgãos militares.

No plano temporal, a atuação das Forças Armadas deve revestir-se de caráter episódico e por tempo limitado. O aspecto episódico impõe contornos de eventualidade e acessoriedade, incompatíveis com qualquer ideia de continuidade, exigindo, tanto quanto possível, a preservação do elemento da imprevisibilidade. Além disso, é essencial que a duração da atuação não ultrapasse o período estritamente necessário para superar a situação de injuridicidade que motivou sua intervenção (GARCIA, 2009, p. 16).

No plano espacial, a atuação das Forças Armadas deve ser precedida de uma delimitação criteriosa da área territorial onde ocorrerá. Tal delimitação deve observar parâmetros de razoabilidade, sendo orientada pela natureza e pela extensão do problema a ser enfrentado. A abrangência pode variar desde pequenas áreas de uma cidade até todo um estado ou região, de acordo com as peculiaridades do caso concreto (GARCIA, 2009, p. 16).

Ademais, caso haja meios disponíveis - ainda que insuficientes - das respectivas forças policiais e reconhecido o esgotamento de suas capacidades, o emprego das Forças Armadas pressupõe a transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários à condução das ações para a autoridade responsável pelas operações, que, em regra, será um oficial das Forças Armadas. Esse comandante deverá constituir um centro de coordenação de

¹⁷ Lei Complementar n.º 97, de 9 de julho de 1999, art. 15, §4º.

operações, assegurando a integração entre as diversas forças envolvidas¹⁸. Tal previsão legal se harmoniza com a natureza constitucional das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares estaduais, reconhecidos como forças auxiliares e reserva do Exército.

Por fim, cumpre destacar que, embora o legislador exija como requisito para o emprego das Forças Armadas a insuficiência dos órgãos de segurança pública, tal circunstância, por si só, não caracteriza uma crise institucional. Isso porque a mera deficiência desses órgãos, desacompanhada de fatores adicionais, não é suficiente para configurar uma ruptura da normalidade institucional. Nesse contexto, não há necessidade de decretação de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Trata-se, portanto, de uma medida que se dá em situação de normalidade institucional, ainda que condicionada ao princípio da subsidiariedade (AMARAL JUNIOR, 2008, p.11) .

Essa leitura está em consonância com a intenção manifestada pelos constituintes no artigo 142 da Constituição Federal, embora se reconheça que tal vontade não vincula a interpretação do texto constitucional. Nesse sentido, é pertinente mencionar a manifestação do constituinte Ricardo Fiuza, relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança, responsável pela elaboração do referido dispositivo, conforme registrado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 5 de agosto de 1987:

O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem independe do estado de sítio e não afeta o estado normal de garantias dos direitos constitucionais. Assim, por exemplo, como os Estados Membros têm atribuições de empregar a polícia militar como polícia administrativa, a União, para garantia da lei e da ordem, pode empregar as suas Forças Armadas como polícia administrativa federal. Se assim não fosse, teríamos que estar lançando mão de mecanismos de exceção.

A garantia da lei e da ordem, no caso, é uma faculdade que a União reserva para problemas menores, sem a utilização dos institutos jurídicos mais fortes. O emprego, nessas oportunidades, neutralizaria o desdobramento de situação. O emprego que podemos dar como exemplo, para garantia da ordem, é o que acontece nos pleitos eleitorais, quando as polícias estão suspeitas por facciosismo, etc. Se o texto omitir, teríamos que decretar um estado de exceção naquela hora, para que a eleição fosse assegurada, e como poderíamos fazer uma eleição sob estado de defesa ou sob estado de sítio?”¹⁹

Esse entendimento, sedimentado no plano jurídico, encontra ampla aplicação em situações práticas contemporâneas. As Forças Armadas têm sido empregadas em uma variedade de operações de GLO, incluindo eventos de grande magnitude como a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, a Copa das Confederações da

¹⁸ Lei Complementar n.º 97, de 9 de julho de 1999, art. 15, §5º.

¹⁹ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 31.

FIFA e a Jornada Mundial da Juventude em 2013 (que contou com a visita do Papa Francisco), a Copa do Mundo de 2014, os Jogos Olímpicos Rio 2016 e a Cúpula de Líderes do G20, conforme mencionado. Além desses eventos internacionais, pode-se mencionar a atuação das Forças Armadas em operações de pacificação em comunidades do Rio de Janeiro, a pedido do governo estadual, bem como, mais recentemente, o emprego de tropas federais nos estados do Rio Grande do Norte e do Espírito Santo, em razão do esgotamento dos recursos das forças de segurança pública locais²⁰.

Portanto, em momentos de normalidade institucional, o ordenamento jurídico brasileiro permite o emprego das Forças Armadas para a preservação da ordem pública interna. Essa atuação, no entanto, deve ocorrer de forma subsidiária, eventual e estritamente dentro dos limites da legalidade, garantindo uma intervenção cirúrgica para o restabelecimento da paz social.

2.1.3 GLO, Intervenção Federal e Força Nacional: Distinções Necessárias

O emprego das Forças Armadas na denominada Garantia da Lei e da Ordem (GLO) não deve ser confundido com outras medidas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, como a intervenção federal ou a atuação da Força Nacional de Segurança Pública. Cada um destes institutos possui fundamentos, requisitos e consequências jurídicas próprias que precisam ser adequadamente diferenciados.

A GLO, como analisado anteriormente, caracteriza-se pelo emprego episódico das Forças Armadas em operações para preservação da ordem pública, sempre em caráter subsidiário e após esgotamento dos meios ordinários de segurança pública. Conforme destaca Friede (2018, p. 17), nesta modalidade a autonomia do ente federado é preservada, mantendo-se o comando da segurança pública sob a regência do respectivo Governador e do Secretário de Segurança Pública estadual.

Por sua vez, a intervenção federal, prevista no art. 34 da Constituição Federal, constitui medida excepcional que afeta temporariamente a autonomia do ente federado, seja de modo total ou parcial, a depender da amplitude do instrumento adotado. Entre as hipóteses

²⁰ BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 11 jan. 2025.

constitucionalmente previstas, destaca-se a possibilidade de intervenção "para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública" (art. 34, III, CF/88).

Embora ambos os institutos possam envolver a atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, diferenciam-se substancialmente quanto aos seus efeitos sobre a autonomia federativa. Na GLO, preserva-se integralmente a autonomia estadual, enquanto na intervenção federal há uma suspensão temporária desta autonomia no âmbito específico da intervenção.

A experiência da intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro em 2018, decretada pelo então Presidente Michel Temer, ilustra bem esta distinção. Como observa Friede (2018, p. 20), pela primeira vez na história recente, a atuação das Forças Armadas se deu sob o instituto da intervenção federal, e não da GLO como nas ocasiões anteriores – caso das ocupações dos Complexos do Alemão e da Maré.

A Força Nacional de Segurança Pública, por sua vez, apresenta natureza jurídica completamente distinta. Trata-se de um programa de cooperação federativa instituído pela Lei nº 11.473/2007, composto por policiais militares, policiais civis, bombeiros militares e profissionais de perícia recrutados dos estados e do Distrito Federal. Suas atribuições incluem preservação da ordem pública, auxílio às ações de polícia judiciária estadual, apoio em catástrofes ou desastres coletivos, proteção ambiental, entre outras previstas no Decreto nº 5.289/2004.

Um aspecto crucial que diferencia a Força Nacional das outras modalidades é seu regime de emprego. De acordo com o art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, o emprego da Força Nacional depende de solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado, cabendo ao Ministro da Justiça determinar seu emprego, que será episódico e planejado.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade deste dispositivo na ACO 3427 MC/BA²¹, enfatizou a natureza cooperativa do instituto, destacando que a Força Nacional representa um programa de cooperação federativa ao qual os entes podem aderir por atos formais específicos. A Corte entendeu que o emprego da Força Nacional em território estadual sem a anuência do Governador, por mero ato ministerial, violaria a natureza cooperativa do programa e seu suporte constitucional, conflitando com os artigos 34 e 241 da Constituição Federal.

²¹ ACO 3427 Ref-MC/BA, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 24/9/2020.

Esta decisão evidencia uma distinção fundamental entre a Força Nacional e a GLO: enquanto a primeira se caracteriza como um programa de cooperação federativa, exigindo a anuência do ente federado para sua atuação, a GLO representa uma prerrogativa constitucional da União, que pode ser exercida mesmo sem a necessidade de prévio convênio do Estado-membro, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais anteriormente analisados.

Outro elemento distintivo relevante diz respeito à composição e subordinação das forças empregadas. Na GLO, são utilizadas as Forças Armadas, instituições federais subordinadas ao Presidente da República, com eventual transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública locais. Já a Força Nacional, conforme previsto no §2º do art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, é composta por servidores dos próprios órgãos de segurança pública estaduais que aderem ao programa de cooperação federativa, após receberem treinamento especial do Ministério da Justiça para atuação conjunta.

Em relação à intervenção federal, a distinção é ainda mais acentuada. Enquanto a GLO preserva a autonomia do ente federado e mantém o comando da segurança pública sob a regência das autoridades estaduais, a intervenção federal representa uma medida excepcional que afeta diretamente a autonomia do estado-membro. Na intervenção, há uma efetiva substituição das autoridades estaduais pelo interventor federal nomeado, que passa a exercer as competências do ente intervindo no âmbito específico da intervenção.

A distinção entre GLO, Intervenção Federal e Força Nacional de Segurança Pública reflete diferentes níveis de intervenção no pacto federativo brasileiro. Cada instrumento serve a um propósito específico: a Força Nacional opera por cooperação voluntária, a GLO permite uma atuação federal com preservação da autonomia estadual, e a intervenção federal gera uma substituição temporária das competências do ente federado. A escolha entre eles deve considerar tanto a gravidade da situação quanto a necessidade real de interferência na autonomia estadual, buscando sempre a medida mais efetiva e menos invasiva para o restabelecimento da ordem pública.

2.2 A Atuação em Momentos de Anormalidade Institucional

2.2.1 A Teoria do Estado de Exceção

A atuação das Forças Armadas adquire contornos distintos quando a ordem pública se encontra gravemente ameaçada por ataques às instituições democráticas, com risco iminente de

ruptura da ordem constitucional vigente. Nessas circunstâncias, diferentemente das situações de normalidade institucional previamente analisadas, a aplicação das legislações ordinárias mostra-se insuficiente para conter a gravidade dos fatos.

Com efeito, o *caput* do art. 136 da Constituição autoriza que o Presidente da República decrete estado de defesa, que posteriormente pode escalar para um estado de sítio (art. 137, I), tendo por objetivo a manutenção ou o pronto reestabelecimento da ordem pública. Sendo missão das Forças Armadas justamente a manutenção da lei e da ordem, surgem diversas reflexões sobre o papel dos militares durante o estado de exceção, mormente quando se está fora do contexto de ameaças externas.

Conforme destaca Fontana (1999, p. 16), o estado de exceção situa-se numa "franja ambígua e incerta, na interseção entre o jurídico e o político". Trata-se de providência que enseja a adoção de medidas excepcionais, tipicamente associadas a momentos de crise política.

Giorgio Agamben (2004, p. 78-79) define o estado de exceção não como uma ditadura - constitucional ou inconstitucional, comissária ou soberana - mas como um espaço vazio de direito, uma zona de anomia na qual as determinações jurídicas - inclusive a distinção entre público e privado - estão desativadas. Para o filósofo italiano, o estado de exceção não é um "estado de direito", mas um espaço sem direito, embora não seja um estado de natureza. Ele representa a anomia que surge da suspensão do ordenamento jurídico.

Por sua vez, Carl Schmitt (2006, p. 7-8) concebe o estado de exceção como um instrumento jurídico adequado à definição de soberania. Em situações de ameaça à unidade política do Estado, com risco à sua própria existência, a suspensão do Direito torna-se necessária como ferramenta política para a autoconservação estatal. Para Schmitt, toda ordem repousa em uma decisão soberana.

Sob a perspectiva de Schmitt, compreender o Estado como unidade política implica reconhecê-lo como unidade pacificada por meio do político. O objetivo do Estado é promover uma pacificação interna completa, condição necessária para a vigência do Direito. Assim, o Estado detém a capacidade de identificar, soberanamente, quem é amigo e quem é inimigo - este último entendido como um adversário público que desafia a existência da unidade política e representa uma ameaça real ao povo (BERCOVICI, 2004, p. 70).

Seguindo esta concepção, o sentido concreto da controvérsia sobre soberania se dá sobre aquele que decide, em caso de conflito, em que consiste o interesse público e do Estado, a segurança e a ordem pública - para ele, a soberania não consiste no monopólio da coerção ou da dominação, mas da decisão.

Assim, apesar de serem elementos independentes, norma e decisão mantêm uma conexão íntima no estado de exceção. Nesse contexto, cria-se uma situação em que a norma é suspensa pela decisão, permitindo, paradoxalmente, a possibilidade de sua posterior aplicação. Essa articulação entre norma e decisão evidencia o caráter jurídico singular do estado de exceção, que opera simultaneamente dentro e fora do ordenamento legal (BARROS, 2020, p. 64).

O estado de exceção, para Schmitt, existe para criar a situação na qual o Direito pode valer. A exceção é o caso excluído da norma geral, mas não está fora da relação com a norma. A norma se aplica à exceção desaplicando-se, reiterando-se desta; afinal, a situação de emergência permanece acessível ao conhecimento jurídico. Ambos os elementos - norma e decisão - mantêm-se no âmbito jurídico (BERCOVICI, 2004, p. 66).

Agamben (2004, p. 9-63) destaca o esforço de Carl Schmitt em construir uma teoria do estado de exceção que não desconsidera sua inserção no contexto jurídico ou, ao menos, sua relação com a ordem legal. Segundo Agamben, tal concepção foi viabilizada pela distinção fundamental que o jurista alemão estabelece entre dois componentes autônomos do direito: a norma e a decisão.

Como na teoria jurídica de Carl Schmitt é o soberano quem decide sobre o estado de exceção, garantindo, assim, sua vinculação à ordem legal, Giorgio Agamben infere que o soberano é logicamente definido pela exceção. Dessa forma, ele se coloca na mesma condição paradoxal do estado de exceção, situando-se em uma posição que não está nem completamente dentro nem totalmente fora do ordenamento jurídico. Nesse contexto, Agamben afirma que “o lugar e o paradoxo do conceito schmittiano de soberania derivam do estado de exceção” (AGAMBEN, 2004, p. 57).

José Joaquim Gomes Canotilho (1997, p. 1049) pondera que, independentemente da abordagem teórica adotada em relação ao Direito de Exceção, as questões subjacentes à constitucionalização do regime de necessidade estatal convergem, essencialmente, para um ponto central: a previsão e delimitação normativo-constitucional de instituições e medidas indispensáveis à proteção da ordem constitucional em situações de anormalidade que, sendo insuscetíveis de solução pelos meios ordinários previstos na Constituição, demandam a utilização de mecanismos excepcionais.

O episódio de constitucionalização do sistema de regência de crises é o ápice de um processo histórico-evolutivo (CANOTILHO, 1997, p. 1049). No Brasil, a Constituição Federal prevê a aplicação de duas medidas excepcionais para restauração da ordem em momentos de anormalidade - estado de defesa e estado de sítio -, possibilitando inclusive a suspensão de

determinadas garantias constitucionais, em lugar específico e por certo tempo, e permitindo ampliação do poder repressivo do Estado, justificado pela gravidade da perturbação da ordem pública (MORAES, 2003, p. 567).

Nesse contexto, a defesa do Estado e das instituições democráticas compreende as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir os valores essenciais sintetizados no conceito de segurança. Nem sempre há uma indissociável inter-relação entre defesa e uso de força armada, embora seja exato considerar que, nos casos limites, o recurso a providências de cunho militar possa ser a última alternativa (VERGOTTINI, 1998, p. 312-313).

Arnaldo Godoy (2016, p. 287) analisa que, ao longo da história constitucional brasileira, o estado de exceção se manifesta discursivamente por meio de uma terminologia variada, que reflete diferentes contextos e abordagens políticas. Essa terminologia percorre expressões como "segurança do Estado" (Constituição de 1824), "estado de sítio" (Constituições de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1988), "estado de emergência" (Constituição de 1937), "estado de guerra" (Constituição de 1937) e "estado de defesa" (Constituição de 1988). Nesse contexto, o estado de exceção desempenhou papel central em quatro momentos decisivos da história brasileira, como na ditadura de Floriano Peixoto, apresentada como uma retomada da legalidade; no golpe do Estado Novo, justificado por Vargas como um meio de combater integralistas e comunistas; no golpe militar de 1964; e na edição do Ato Institucional nº 5, em 1968.

Considerando a tese de Carl Schmitt, segundo a qual a soberania é definida por quem decide sobre o estado de exceção, a evolução histórica das normas brasileiras que regulamentam esse instituto revela uma oscilação significativa, frequentemente associada a períodos de autoritarismo. Sob a Constituição de 1824, a competência cabia ao Poder Legislativo ou ao Imperador, caso a Assembleia não estivesse reunida. As Constituições de 1891 e 1946 atribuíram essa prerrogativa ao Congresso Nacional, ou ao Presidente da República, quando o Parlamento não estivesse em sessão. Em 1934, o poder de decretar o estado de sítio era exclusivo do Legislativo, que poderia autorizar o Presidente a implementá-lo. Já nas Constituições de 1937 e 1967, essa competência foi transferida integralmente ao Presidente da República, que passou a poder decretá-lo em qualquer circunstância, sem necessidade de consulta ou autorização de outros órgãos. Com a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, a titularidade foi formalmente atribuída à União, cabendo ao Presidente a decisão inicial, mas sujeita à aprovação ou suspensão posterior pelo Congresso Nacional. Sob a Constituição de 1988, vigente até hoje, a competência permanece na esfera da União, mas o exercício do poder é condicionado à consulta prévia ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, bem como à autorização formal do Congresso Nacional (GODOY, 2016, p. 288).

Assim, é no estado de exceção que afloram crises institucionais e se agravam os riscos concretos de ruptura do Estado de Direito, ao passo que os mecanismos ordinários se mostram insuficientes para o restabelecimento da ordem. Nessas circunstâncias, em Estados democráticos, apenas uma solução se apresenta como viável: o acionamento do sistema constitucional de crises, instrumento excepcional que implica a suspensão temporária da normalidade constitucional com vistas a resolver conflitos específicos, sempre dentro de um prazo previamente delimitado. Todavia, a aplicação desse instituto demanda máxima cautela, tendo em vista o sensível equilíbrio entre a imperiosa necessidade de salvaguardar o Estado e o potencial de comprometimento das garantias fundamentais.

2.2.2 Mecanismos de Proteção do Estado e do Regime Democrático

Os mecanismos de proteção do Estado e do regime democrático, também conhecidos como sistema constitucional de crises, constituem um conjunto ordenado de normas constitucionais que têm por objeto as situações de crise e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional. Dessa forma, a segurança é ponto motivador das salvaguardas constitucionais, porque o Estado necessita de segurança e de defesa diante das ameaças que podem rondar sua atuação, de forma a inibir sua atividade (SLAIBI FILHO, 1989, p. 335).

A crescente complexidade dos desafios enfrentados pelos Estados no contexto contemporâneo tem fomentado a construção de modelos constitucionais modernos voltados ao gerenciamento de crises, os quais se inspiram, em grande medida, nas experiências históricas do estado de sítio e da lei marcial. Não obstante, é inegável que os mecanismos jurídicos concebidos para a proteção do Estado - tanto contra ameaças externas quanto diante de conflitos internos - encontram raízes profundas em períodos históricos remotos, particularmente na tradição do direito romano (FERREIRA FILHO, 2022, p. 288).

Cumprir destacar que a decretação desses mecanismos constitucionais não implica a suspensão da Constituição, tampouco configura uma situação de extraconstitucionalidade. Trata-se, antes, da substituição da legalidade ordinária por uma legalidade extraordinária, delineada e legitimada pelo próprio arcabouço constitucional de gestão de crises (SANTOS, 1981, p. 90).

No plano do Direito Internacional, observa-se o reconhecimento da legitimidade de medidas de exceção em face de ameaças concretas à sobrevivência do Estado. Nesse contexto, destaca-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), assinada em 22 de novembro de 1969, a qual prevê, em seu artigo 27, a possibilidade de suspensão de garantias individuais em situações excepcionais, nos seguintes termos:

Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-parte, este poderá adotar as disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social.

Nas constituições contemporâneas, distinguem-se dois sistemas principais concebidos para lidar com períodos de grave crise institucional. O primeiro, prevalente no Reino Unido e em Estados que adotam as tradições de seu direito, é o sistema da lei marcial, caracterizado pela prevalência de medidas excepcionais para salvaguardar a ordem pública, mesmo que em detrimento de direitos individuais. O segundo, preferido pelos países de tradição jurídica baseada no direito escrito, é o estado de sítio, mecanismo que, embora igualmente extraordinário, opera sob um controle mais rigoroso das normas constitucionais.

2.2.2.1 A Suspensão da Constituição

A suspensão da Constituição, prevista em algumas constituições modernas, apresenta semelhanças com modelos históricos em que são atribuídos poderes excepcionais para enfrentar crises existenciais do Estado.

O arquétipo desse mecanismo pode ser encontrado na Constituição francesa do 22 Frimário do Ano VIII (13 de dezembro de 1799), concebida para atender às ambições políticas de Napoleão Bonaparte. Este modelo foi replicado pela Constituição chilena de 1833, que, por sua vez, exerceu influência significativa sobre as Constituições de outros países da América Latina. No Brasil, a Constituição de 1937, conhecida como "Polaca", adotou dispositivo semelhante, sob a designação de “estado de emergência”, aplicável em situações de guerra. Essas Constituições estabeleciam que, diante de uma ameaça grave à segurança do Estado, poderia ocorrer a suspensão da vigência da própria Constituição, permitindo que o governo

exercesse poderes sem limites predefinidos e, muitas vezes, por tempo indeterminado (FERREIRA FILHO, 1964, p. 42).

No caso específico da Constituição brasileira de 1937, previa-se a suspensão da ordem constitucional em caso de guerra (art. 171)²², conferindo ao presidente da República poderes amplíssimos para declarar e prolongar o estado de guerra. Tal decisão escapava ao controle das Câmaras legislativas, que sequer detinham competência para revogar a medida.

Esse tipo de disposição, ainda que inspirado em momentos de necessidade, suscitava graves preocupações quanto ao risco de concentração de poder, dado que, na ausência de limites claros e temporais, o governo poderia se transformar em uma autoridade absoluta, distanciando-se dos princípios fundamentais do Estado de Direito.

2.2.2.2 A Lei Marcial e a Suspensão do Habeas Corpus

Outro sistema de defesa da ordem constitucional é a lei marcial. Manoel Ferreira Filho (2022, p. 290) registra que, em sentido estrito, a expressão lei marcial refere-se ao “direito que, pela *common law*, tem a Coroa e seus agentes de repelir a força pela força, em caso de invasão, insurreição, tumulto ou, mais amplamente, de resistência violenta à lei”.

Assim, a lei marcial implica na passagem de todos os poderes para a autoridade militar em área onde se desenvolvem hostilidades pela impossibilidade de, nessas condições, continuarem a funcionar os órgãos normais da administração e da justiça (FERREIRA FILHO, 1964, p. 48).

Diferentemente de outras medidas de emergência, a lei marcial não modifica a ordem jurídica vigente. Apesar de sua denominação, configura-se apenas como um estado de fato. Nesse sentido, Ferreira Filho (2022, p. 290) esclarece:

Durante o tempo em que as forças militares são empregadas para a execução da lei, isto é, quando a assim chamada lei marcial está em vigor, nenhum poder novo é concedido ao Executivo, nenhuma extensão arbitrária da autoridade é reconhecida, e nenhum direito individual é suspenso. A relação do indivíduo com o Estado permanece inalterada. Qualquer interferência com a liberdade pessoal ou com o direito de propriedade deve ser justificada, como no caso do poder de polícia, por uma necessidade atual, razoavelmente presumida.

²² Constituição Federal de 1937. Art 171 - Na vigência do estado de guerra deixará de vigorar a Constituição nas partes indicadas pelo Presidente da República.

Nesse sentido, os atos aparentemente lesivos a direitos fundamentais, praticados pelas forças militares para o restabelecimento da ordem, estão sujeitos ao crivo do Judiciário, que avaliará se foram devidamente justificados pelas circunstâncias. Na ausência dessa justificação, os responsáveis podem ser punidos conforme a legislação aplicável.

No regime constitucional norte-americano, a proclamação da lei marcial pode ser realizada pelo Congresso a qualquer momento ou, em situações de urgência, pelo Presidente, caso a autorização legislativa não seja possível de imediato. Essa medida é permitida em casos de invasão, grave desordem interna, guerra civil ou internacional, e aplica-se exclusivamente aos territórios onde o direito comum se mostre incapaz de assegurar a ordem pública. Importa destacar que a decretação da lei marcial não implica a suspensão dos direitos constitucionais dos cidadãos. Tanto os servidores públicos civis quanto os militares permanecem subordinados à Constituição, e a substituição das leis ordinárias pela lei marcial não altera a relação entre os indivíduos e o Governo (CAMPOS, 2011, p. 89).

Ao lado da lei marcial, no direito anglo-americano existe outro mecanismo de defesa da ordem constitucional: a suspensão do *habeas corpus*. Este recurso situa-se entre a lei marcial e o estado de sítio, sendo utilizado em momentos de grave crise, quando a concessão irrestrita do *habeas corpus* poderia dificultar a ação das autoridades. Como observa Ferreira Filho (2022, p. 291), “de fato, tal concessão pode inviabilizar prisões preventivas de suspeitos até que provas substanciais sejam reunidas, momento em que, frequentemente, a insurreição já se instalou”.

A relação entre a suspensão do *habeas corpus* e a lei marcial nos Estados Unidos apresenta nuances complexas. A lei marcial, como mencionado, somente pode ser decretada em situações excepcionais, como invasão, grave desordem interna ou guerra civil, e sua aplicação é restrita às localidades onde o direito comum se mostre insuficiente para assegurar a ordem. Paralelamente, a Constituição norte-americana de 1787, em seu artigo I, seção 9, cláusula 2²³, autoriza a suspensão do *habeas corpus* em casos de rebelião ou invasão, quando a medida for indispensável para a salvaguarda da ordem pública (CAMPOS, 2011, p. 89).

No entanto, a mera decretação da lei marcial não implica, por si só, na suspensão do *habeas corpus*. A suspensão desse instrumento fundamental de proteção jurídica requer proclamação expressa pelo Congresso ou pelo Presidente, nos estritos termos previstos constitucionalmente. Ademais, é juridicamente possível que o *habeas corpus* seja suspenso

²³ "Não poderá ser suspenso o remédio do habeas corpus, exceto quando, em caso de rebelião ou de invasão, a segurança pública o exigir." Tradução livre da Constituição dos Estados Unidos de 1787, Artigo I, Seção 9, Cláusula 2.

independentemente da decretação da lei marcial. Por outro lado, ainda que a lei marcial não suspenda formalmente o *writ*, sua execução pode ser inviabilizada em razão do fechamento ou da inoperância das cortes judiciais em determinadas regiões sob regime marcial (CAMPOS, 2011, p. 90).

Dessa forma, mesmo que a implantação da lei marcial não se configure como necessária, o direito anglo-americano admite a suspensão do *habeas corpus* como medida excepcional para salvaguardar a ordem pública. Contudo, tal suspensão exige um ato formal da autoridade competente, assegurando que a medida seja devidamente fundamentada e limitada às circunstâncias que a justifiquem.

De forma semelhante, a Lei Inglesa de *Habeas Corpus* de 1679, ao consolidar e regular este importante *writ*, previu sua suspensão temporária, mediante legislação específica, sempre que circunstâncias graves demandassem medidas excepcionais.

2.2.2.3 O Estado de Sítio

O estado de sítio é um dos institutos jurídicos mais emblemáticos na defesa da ordem pública em situações de grave crise. Originado no Direito francês, ele reflete a necessidade de conciliar a preservação do Estado com a salvaguarda de direitos fundamentais. Em sistemas de direito escrito, como o brasileiro, o estado de sítio desempenha um papel central ao autorizar, de forma excepcional e temporária, a suspensão de determinadas garantias constitucionais em momentos críticos, como conflitos armados ou grave ameaça à estabilidade institucional.

Desde cedo, ao reconhecer que os direitos e garantias individuais possuem primazia sobre os interesses do Estado, percebeu-se que, em situações de extrema gravidade, como o cerco de uma cidade por forças inimigas, seria inviável assegurar simultaneamente o respeito absoluto a esses direitos e a defesa eficaz do território. Foi nesse cenário que o Decreto francês de 10 de julho de 1791, editado após a Declaração dos Direitos do Homem e antes da primeira Constituição francesa, instituiu o estado de sítio. Esse dispositivo permitia, de forma temporária e localizada, a suspensão de garantias constitucionais diante de um perigo iminente (FERREIRA FILHO, 2022, p. 291).

Conforme explica Manoel Ferreira Filho (2022, p. 291), "se o estado de sítio foi, inicialmente, previsto apenas para casos de efetivo cerco por tropas inimigas, estendeu-se, posteriormente, para abranger desordens internas, como demonstra o Ato Adicional de 1815, cujo artigo 66 regulamentou o instituto de forma análoga às Constituições contemporâneas".

Da França, a prática do estado de sítio disseminou-se por toda a Europa, chegando à América. Um dos primeiros textos do continente a adotá-lo foi a Constituição brasileira de 1824, que, embora não utilizasse a expressão “estado de sítio”, previa no art. 179, inciso XXXV, que, “nos casos de rebelião ou invasão de inimigos pedindo a segurança do Estado”, poderiam ser dispensadas, “por tempo determinado, algumas formalidades que garantem a liberdade individual [...] por ato especial do Poder Legislativo”.

É fundamental compreender que o estado de sítio, embora configure um regime extraordinário, não se confunde com um poder discricionário ilimitado. Como explica Rui Barbosa (1892, p. 225), trata-se de "um regime extraordinário, mas não discricionário; um regime de exceção, porém limitado pelo direito constitucional, submetido à vigilância das autoridades constitucionais e vinculado a uma liquidação constitucional de responsabilidades". Esta definição ressalta o caráter paradoxal do instituto: ainda que permita certo grau de arbítrio estatal, este se mantém circunscrito a limites bem definidos, operando dentro de uma legalidade extraordinária que preserva o funcionamento essencial das instituições democráticas.

Para uma compreensão mais precisa do instituto, é importante entender o alcance da expressão "garantias constitucionais" no contexto do estado de sítio. A contribuição doutrinária de Rui Barbosa (1892, p. 279) revela-se importante ao estabelecer uma dicotomia interpretativa do conceito. Em sua dimensão ampla, as garantias constitucionais compreendem "as providências que, na Constituição, destinam-se a manter os poderes no jogo harmônico das suas funções, no exercício contrabalançado e simultâneo das suas prerrogativas", estabelecendo paralelo com o que a doutrina constitucional anglo-saxônica denomina sistema de *checks and balances*.

Na perspectiva estrita, por sua vez, as garantias constitucionais materializam-se como "as defesas postas pela Constituição aos direitos especiais do indivíduo", constituindo um complexo sistema de proteção arquitetado pelos constituintes para salvaguardar a tríade fundamental: pessoa humana, vida e liberdade (BARBOSA, 1892, p. 279).

No âmbito específico do estado de sítio, prevalece inequivocamente a interpretação estrita do conceito. Esta delimitação hermenêutica é crucial para afastar interpretações distorcidas que poderiam equiparar o estado de sítio à suspensão integral da ordem constitucional - tese refutada pela unanimidade da doutrina especializada. Ressalta-se, assim, que o instituto promove a suspensão das garantias dos direitos fundamentais, preservando, contudo, a essência dos direitos em si.

Nesse mesmo sentido, Ferreira Filho (2022, p. 292) esclarece que o estado de sítio não suspende os direitos fundamentais propriamente ditos, mas apenas as garantias que os

resguardam. Tal suspensão representa, em essência, uma ampliação da margem de ação legítima do Estado, facultando-lhe a adoção de medidas mais restritivas em circunstâncias excepcionais. Como exemplo, mencionado pelo autor, a suspensão da garantia contra a censura possibilita ao Estado estabelecer limitações à liberdade de expressão. Contudo, essa suspensão não equivale à supressão definitiva desse direito fundamental. É relevante destacar, ainda, que não se deve confundir a garantia constitucional com o remédio constitucional, sendo este último apenas o instrumento processual destinado a assegurar a proteção do direito fundamental ameaçado ou violado.

Portanto, a disseminação do estado de sítio como instrumento jurídico de defesa do Estado demonstra sua relevância e eficácia no enfrentamento de situações de grave perturbação da ordem pública. Da França, o instituto expandiu-se por toda a Europa e alcançou as Américas, sendo incorporado aos ordenamentos jurídicos de diversos países, que o adaptaram às suas realidades específicas, mantendo, contudo, seus elementos essenciais: a excepcionalidade, a temporariedade e a submissão a limites constitucionais.

2.2.2.4 A Experiência Histórica Brasileira

A trajetória do estado de sítio no Brasil reflete a complexa evolução dos mecanismos constitucionais de enfrentamento de crises. Para compreender essa evolução, é fundamental partir da distinção entre os sistemas constitucionais de gestão de crises, que podem ser classificados em rígidos ou flexíveis. Os sistemas flexíveis, alinhados ao modelo da lei marcial, caracterizam-se por não preestabelecerem as providências necessárias para conter ou debelar crises, conferindo maior discricionariedade ao poder estatal. Por outro lado, os sistemas rígidos, identificados com o modelo do estado de sítio, permitem apenas as restrições às garantias constitucionais expressamente previstas no ordenamento jurídico de crise (SANTOS, 1981, p. 71).

O Direito Constitucional brasileiro tradicionalmente adotou o sistema rígido, incorporando as principais diretrizes do *état de siège* francês, como evidenciado nas Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1967. Essa escolha consolidou o estado de sítio como a principal salvaguarda constitucional historicamente vigente no país (CAMPOS, 2010, p.94).

A influência do instituto já se manifestava na Constituição de 1824, ainda que de forma implícita. Como observa Aricê Moacir dos Santos (1981, p. 63), o texto constitucional

apresentava uma interessante hibridez, combinando elementos do modelo norte-americano de suspensão do *habeas corpus* com características do estado de sítio francês.

A influência norte-americana manifestava-se em quatro aspectos principais: a) ausência de denominação específica para a salvaguarda; b) adoção dos mesmos pressupostos fáticos - rebelião ou invasão inimiga; c) inexistência de medidas prévias de restrição às liberdades; e d) possibilidade de suspensão do *habeas corpus*, mesmo sem previsão expressa desse instituto. Já a herança francesa evidenciava-se em elementos como: a) exigência formal de um ato declaratório da exceção; b) competência atribuída ao Poder Legislativo ou ao Executivo para sua decretação; c) suspensão de garantias; e d) responsabilização das autoridades pelos eventuais abusos.

A Constituição de 1891 adotou expressamente a denominação "estado de sítio", mas manteve um tratamento lacunoso quanto à suspensão das garantias constitucionais. Essa indefinição normativa resultou no uso frequente e abusivo do instituto durante a República Velha, como observa Ferreira Filho (2022, p. 293). O período foi marcado por sucessivas decretações do estado de sítio por diversos presidentes, com destaque para Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Hermes da Fonseca e, notadamente, Artur Bernardes, que o manteve durante grande a maior parte de seu governo. Como regra, durante a República Velha, o governo federal intervinha nos estados como forma de acudir seus aliados políticos quando estes eram derrotados nas eleições. Nesse contexto, era frequente o fenômeno das “duplicatas”, mediante o qual se dava a existência simultânea de dois órgãos públicos em um mesmo território, seja com a formação de duas assembleias legislativas ou até mesmo com a circunstância de se declararem eleitos dois Presidentes de Estado.

A Constituição de 1934 trouxe avanços significativos na regulamentação do estado de sítio, estabelecendo uma sistematização mais detalhada do instituto. Uma de suas principais inovações foi a criação de uma modalidade qualificada do estado de sítio para situações de guerra. No entanto, esse arranjo constitucional foi alterado pela Emenda Constitucional nº 1, elaborada em resposta à Intentona Comunista de 1935, que ampliou o alcance do instituto para abranger também crises internas - modificação que, posteriormente, facilitaria o golpe de 1937 e a instauração do regime autoritário.

O período do Estado Novo, inaugurado pela Carta de 1937, representou uma ruptura radical com a tradição constitucional brasileira. Como destaca Godoy (2016, p. 294), "todo o período do Estado Novo, isto é, de 1937 a 1945, consistiu em um permanente estado de exceção". A nova Constituição permitia até mesmo a suspensão de sua própria vigência, configurando um cenário sem precedentes no ordenamento jurídico nacional.

O texto constitucional de 1937 implementou um sistema voltado exclusivamente à defesa do regime, abandonando a proteção da própria Constituição. Conforme analisa Santos (1981, p. 67), esse sistema apresentava características distintivas: a) denominação específica como "Defesa do Estado"; b) concessão de poderes ilimitados ao Presidente da República; c) ausência de controle político ou jurisdicional durante os períodos de exceção; d) irresponsabilidade política do Presidente; e e) prerrogativa presidencial de suspender a Constituição em situações de guerra ou grave comoção interna.

A redemocratização do país trouxe consigo a Constituição de 1946, que procurou restaurar as bases democráticas através do resgate do texto original da Constituição de 1934, naturalmente excluindo as alterações introduzidas pela Emenda nº 1. Entre 1946 e 1961, o estado de sítio foi utilizado de forma pontual e por períodos limitados. Contudo, a renúncia do Presidente Jânio Quadros marcou o início de uma prática preocupante: a implementação de um estado de sítio *de facto*, sem declaração formal e legal.

Esse período inaugurou uma tendência de adoção de medidas típicas do estado de sítio sem sua devida decretação, prática que se intensificou após o golpe de 1964. Paradoxalmente, mesmo com os atos institucionais facilitando a instauração formal do estado de sítio, preferiu-se manter essa situação de excepcionalidade informal.

A Constituição de 1967 inicialmente manteve a sistemática de 1946, mas passou por modificações significativas com a Emenda Constitucional nº 11, que introduziu novos instrumentos como as "medidas de emergência" e o "estado de emergência". Como observa Ferreira Filho (2022, p. 292), a evolução do instituto no Brasil reflete as oscilações entre momentos de estabilidade e crise, evidenciando o delicado equilíbrio entre a preservação das garantias constitucionais e o enfrentamento de situações excepcionais.

A atual Constituição de 1988, buscando estabelecer um sistema mais equilibrado de defesa do Estado, instituiu dois mecanismos distintos: o estado de defesa e o estado de sítio. Estes institutos, como define Ferreira Filho (2022, p. 293), configuram "institutos constitucionais de defesa do Estado e das instituições democráticas, por meio da garantia da ordem pública mediante a intensificação do poder de polícia, restringindo, de forma excepcional e temporária, o exercício de determinadas garantias constitucionais". A distinção entre ambos reside nas justificativas para sua decretação e na gravidade das medidas restritivas impostas à sociedade.

Esta trajetória histórica, como sintetiza Godoy (2016, p. 288), revela "o grande paradoxo do estado de exceção, que, concebido para a defesa das instituições democráticas e para o combate da tirania, fez-se historicamente instrumento da tirania e recurso para minar as

instituições para as quais fora concebido para defender". Tal constatação ressalta a importância dos mecanismos de controle e limitação do poder estatal mesmo em situações excepcionais, lição fundamental incorporada pelo atual texto constitucional.

2.2.3 O Sistema Constitucional de Crises na CF/88

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sofisticado sistema de gestão de crises institucionais, refletindo a preocupação do constituinte em equilibrar a necessidade de proteção da ordem pública com a salvaguarda dos direitos fundamentais. Reconhecendo a possibilidade de situações excepcionais que possam ameaçar a estabilidade nacional, o texto constitucional autoriza a adoção de medidas extraordinárias, sempre dentro de um marco normativo previamente delimitado que assegura a continuidade da legalidade constitucional, ainda que adaptada às circunstâncias extraordinárias.

Para materializar essa proteção, a Constituição prevê dois instrumentos principais: o estado de defesa (art. 136) e o estado de sítio (art. 137). Como garantia fundamental da execução dessas medidas, as Forças Armadas foram instituídas como organizações permanentes sob a autoridade suprema do Presidente da República, configurando o braço armado do Estado responsável por preservar ou restabelecer prontamente a ordem pública ameaçada, conforme estabelecido no art. 142 da Constituição Federal.

A estruturação desse sistema de enfrentamento de crises, como destaca José Afonso da Silva (1992, p. 745), fundamenta-se em três princípios estruturantes essenciais: necessidade, temporariedade e proporcionalidade. O princípio da necessidade determina que as medidas extraordinárias sejam implementadas exclusivamente diante de situações concretas, iminentes e de perigo real, quando os mecanismos ordinários se mostrarem insuficientes para conter a ameaça. Em outras palavras, tais medidas devem constituir um recurso extremo e estritamente indispensável.

O princípio da temporariedade, por sua vez, estabelece que essas medidas tenham duração limitada ao tempo rigorosamente necessário para o restabelecimento da normalidade constitucional. A manutenção indevida dessas medidas configuraria abuso de poder ou exercício arbitrário da autoridade estatal, comprometendo a harmonia do sistema jurídico e institucional.

Complementando essa tríade fundamental, o princípio da proporcionalidade exige que as ações adotadas sejam compatíveis com a gravidade da ameaça enfrentada, atuando como um

freio aos excessos que possam ser praticados sob a justificativa de restaurar a ordem constitucional.

Embora a decretação do estado de defesa ou do estado de sítio configure decisão de natureza eminentemente política, isso não implica imunidade absoluta ao controle jurisdicional. O ato permanece sujeito à fiscalização judicial em diversos aspectos fundamentais: a) competência para decretação e execução das medidas; b) observância da forma legal tanto na decretação quanto na aplicação das restrições; c) vinculação estrita da finalidade à proteção dos bens jurídicos constitucionalmente tutelados; d) limites do objeto da decisão e de sua execução conforme estabelecido pelo texto constitucional; e e) legitimidade do motivo ou causa justificadora da medida.

No que concerne especificamente ao estado de sítio, instituto de maior amplitude e gravidade que abrange todo o território nacional, a Constituição estabelece um procedimento rigoroso para sua decretação. O Presidente da República, após consultar o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, deve solicitar ao Congresso Nacional autorização prévia para decretar o estado de sítio em duas hipóteses distintas: a) comoção grave de repercussão nacional ou constatação de ineficácia de medida adotada durante o estado de defesa; b) declaração de estado de guerra ou necessidade de resposta a agressão armada estrangeira.

A solicitação presidencial deve expor detalhadamente os motivos determinantes do pedido, seja para a decretação inicial ou para eventual prorrogação, cabendo ao Congresso Nacional deliberar por maioria absoluta. O decreto presidencial necessita especificar três elementos essenciais: duração da medida, normas necessárias à sua execução e garantias constitucionais que serão suspensas. Após sua publicação, compete ao Presidente da República designar o executor das medidas específicas e delimitar as áreas abrangidas.

Quanto à duração, estabeleceu-se uma distinção importante: nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou de comprovada ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa, o estado de sítio não poderá exceder trinta dias, admitindo-se prorrogações por igual período. Já na hipótese de guerra declarada ou resposta a agressão armada estrangeira, sua vigência poderá estender-se pelo tempo necessário à superação do conflito.

O estado de defesa, por outro lado, configura-se como um instrumento mais brando de intervenção estatal, correspondendo às antigas "medidas de emergência" do ordenamento constitucional anterior (MORAES, 2024, p. 874). Uma característica distintiva fundamental deste instituto é sua aplicação restrita e dirigida a locais determinados, diferentemente do estado de sítio, que possui abrangência nacional por contemplar situações de maior gravidade.

Para sua decretação, exige-se, também, que o Presidente da República consulte o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. O decreto instituidor deve necessariamente especificar as áreas abrangidas - exigência que não se aplica ao estado de sítio devido à sua natureza nacional. Além disso, o decreto deve estabelecer o prazo de vigência e indicar, nos termos e limites legais, as medidas coercitivas aplicáveis.

Uma distinção procedimental relevante reside no momento do controle político: enquanto no estado de defesa o controle é posterior e imediato, com o Presidente decretando a medida para então submeter o plano ao Congresso Nacional, no estado de sítio o controle é prévio, exigindo aprovação congressional antes de sua execução. Quanto à duração, o estado de defesa tem prazo inicial de trinta dias, admitindo uma única prorrogação por igual período, totalizando no máximo sessenta dias. O estado de sítio, embora também tenha duração padrão de trinta dias, pode ser prorrogado quantas vezes forem necessárias, desde que persistam as circunstâncias que justificaram sua decretação.

Em síntese, a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema de gestão de crises que equilibra a necessidade de instrumentos eficazes de proteção da ordem pública com rigorosos mecanismos de controle do poder estatal. Tanto o estado de defesa quanto o estado de sítio, embora ampliem temporariamente as prerrogativas estatais, permanecem estritamente delimitados por princípios constitucionais e submetidos a controle político e jurisdicional, assegurando a preservação da ordem sem comprometer o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, as Forças Armadas desempenham papel fundamental como instrumento de efetivação dessas medidas excepcionais, sempre sob a autoridade suprema do Presidente da República e em estrita observância aos limites constitucionais. A complexidade de sua atuação em situações de anormalidade institucional demanda análise criteriosa de seus fundamentos legais, limites de atuação e potenciais impactos sobre a ordem democrática.

2.2.4 O Emprego das Forças Armadas no Estado de Defesa e no Estado de Sítio

O emprego das Forças Armadas em contextos de grave crise institucional representa uma medida excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, acionável apenas quando as medidas ordinárias se mostram insuficientes para a preservação ou o restabelecimento da ordem. Diferentemente das situações de normalidade institucional, nas quais as Forças Armadas

atuam apenas subsidiariamente - após o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da Constituição Federal -, nos estados excepcionais seu emprego pode ocorrer de forma imediata, sempre observados os limites constitucionais e as disposições do decreto instituidor do regime excepcional.

A cadeia de comando nessas situações mantém-se rigorosamente estruturada. O Presidente da República, na qualidade de “comandante supremo das Forças Armadas” (CF, art. 142, *caput*), conserva a plenitude de seus poderes, incluindo a prerrogativa de decidir sobre o emprego das tropas, estabelecer diretrizes operacionais e, quando necessário, expedir ordens diretas ao Ministro de Estado da Defesa para a ativação de órgãos operacionais.

O Ministro da Defesa, por sua vez, exerce a direção superior das Forças Armadas, delineando as políticas que orientarão os comandantes militares no preparo de seus órgãos operativos e de apoio. Nessa tarefa, conta com o assessoramento técnico do Conselho Militar de Defesa, do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e demais órgãos legalmente constituídos. Importante ressaltar que a Constituição Federal veda expressamente qualquer atuação autônoma das Forças Armadas, exigindo sua estrita subordinação aos agentes democraticamente legitimados, mesmo em situações de excepcionalidade institucional.

No tocante aos direitos passíveis de restrição durante a vigência dos regimes excepcionais, a Constituição Federal adota um sistema taxativo, elencando previamente nos arts. 136, § 1º e § 3º, e 139 as espécies de limitações admissíveis. Entre os direitos sujeitos a restrições, destacam-se o direito de reunião, a inviolabilidade de correspondência e domicílio, a liberdade de imprensa e, em casos específicos, o próprio princípio da liberdade pessoal. Como exemplo paradigmático, tanto no estado de defesa quanto no estado de sítio, admite-se a prisão por crimes contra o Estado, determinada pelo executor da medida, com prazo máximo de dez dias, ressalvada a possibilidade de extensão mediante autorização judicial.

O sistema de controle da atuação estatal durante os períodos excepcionais estrutura-se de forma complexa e multinível, visando prevenir e coibir eventuais abusos do poder estatal. Este sistema contempla diferentes modalidades de controle, tanto político quanto jurisdicional, que se manifestam em momentos distintos da vigência dos estados extraordinários.

No âmbito do controle político, identificam-se três modalidades principais. O controle político prévio, exclusivo do estado de sítio, materializa-se na necessidade de autorização expressa do Congresso Nacional, decidida por maioria absoluta, em resposta ao pedido do Presidente da República. Por sua vez, o controle político imediato, específico do estado de defesa, determina que o Presidente submeta o decreto ao Congresso Nacional em 24 horas após

sua edição, tendo o Parlamento 10 dias para deliberar por maioria absoluta. Caso o Congresso rejeite o decreto, o estado de defesa cessa imediatamente.

O controle político concomitante, comum a ambos os estados extraordinários, efetiva-se através de uma comissão composta por cinco parlamentares, designada pelo Congresso Nacional para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas coercitivas. Durante este controle, o Congresso mantém a prerrogativa de suspender as medidas excepcionais a qualquer momento, mesmo após sua aprovação inicial, conforme estabelece o art. 49, IV da Constituição Federal.

Completando o ciclo de controle político, o controle sucessivo aplica-se tanto ao estado de defesa quanto ao estado de sítio. Nesta modalidade, encerrada a legalidade extraordinária, o Presidente deve apresentar ao Congresso Nacional relatório detalhado das medidas adotadas, incluindo justificativas e identificação dos atingidos. O Parlamento verifica a legalidade dos atos praticados e, constatada qualquer irregularidade, pode configurar-se crime de responsabilidade, sujeito à apreciação pelo próprio Congresso.

Paralelamente ao controle político, o sistema prevê duas modalidades de controle jurisdicional. O controle jurisdicional concomitante, presente em ambos os estados extraordinários, permite ao Poder Judiciário apreciar ameaças ou lesões a direitos durante sua vigência. No estado de defesa, inclui-se especificamente o controle sobre as prisões efetivadas pelo executor da medida. Este controle visa assegurar a legalidade das medidas implementadas, preservando o princípio fundamental de que nenhuma lesão ou ameaça a direito deixará de ser apreciada pelo Judiciário, mesmo durante a vigência do sistema constitucional de crise.

Por fim, o controle jurisdicional sucessivo, aplicável a ambos os estados excepcionais, permite a análise judicial de irregularidades ou medidas abusivas, desproporcionais, impróprias ou desnecessárias mesmo após o término do período excepcional. Ainda que os efeitos dos estados de exceção cessem com seu término, o Poder Judiciário mantém a competência para examinar eventuais ilegalidades identificadas posteriormente, assegurando a responsabilização dos agentes em todas as esferas cabíveis.

Nesse contexto, permanecem integralmente assegurados os direitos constitucionais de ação e de petição aos órgãos públicos, garantias que não podem ser suspensas, seja pela ausência de previsão constitucional específica, seja por constituírem salvaguardas essenciais e inalienáveis dos direitos fundamentais (SLAIBI FILHO, 1989, p. 336). Como destacam Bernardes e Ferreira (2014, p. 603), o estado de legalidade extraordinário não pode obstruir o funcionamento dos Poderes da República, incluindo o Judiciário, devendo o acesso à jurisdição permanecer resguardado como forma de preservar a integridade das instituições democráticas.

Por essa razão, o modelo constitucional brasileiro não admite a suspensão de remédios constitucionais, como o mandado de segurança e o *habeas corpus*.

Em consonância com esse entendimento, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva nº 8 de 30 de janeiro de 1987, advertiu que “aqueles ordenamentos constitucionais e legais dos Estados-partes que autorizam, explícita ou implicitamente, a suspensão dos procedimentos de *habeas corpus* ou amparo [mandado de segurança] em situações de emergência, devem ser considerados incompatíveis com as obrigações internacionais que a esses Estados impõe a Convenção”²⁴.

Diante desse panorama, evidencia-se que a atuação das Forças Armadas, mesmo em cenários de grave crise institucional, encontra-se rigidamente limitada pelos preceitos constitucionais, assegurando a prevalência da ordem democrática e o respeito aos direitos fundamentais. Contudo, persiste a controvérsia acerca de uma suposta função moderadora atribuída às Forças Armadas pela Constituição de 1988, questão que demanda análise detida e será objeto de aprofundamento.

2.2.5 O Emprego das Forças Armadas na Intervenção Federal

A intervenção federal, como medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, representa um dos instrumentos mais drásticos de preservação do pacto federativo previstos na Constituição Federal de 1988. Fundamentada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (MORAES, 2024, p. 375).

É importante estabelecer a gradação entre as diferentes formas de atuação das Forças Armadas no âmbito interno. Em um primeiro nível, temos as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que podem ser acionadas em situações de normalidade institucional, quando há esgotamento dos meios ordinários de segurança pública. Em um segundo nível, encontra-se a intervenção federal, medida mais grave que afeta temporariamente a autonomia do ente federado. Por fim, no nível mais extremo, situam-se o estado de defesa e o estado de sítio, que podem implicar restrição de direitos fundamentais.

²⁴ Cf. parágrafo 44, OC-08/87.

O artigo 34 da Constituição Federal estabelece um rol taxativo de hipóteses que autorizam a intervenção federal, incluindo: manutenção da integridade nacional; repulsão de invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra; contenção de grave comprometimento da ordem pública; garantia do livre exercício dos Poderes nas unidades da federação; execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; reorganização das finanças estaduais em casos específicos; e proteção de princípios constitucionais sensíveis.

Embora configure uma situação de anormalidade institucional, a intervenção federal diferencia-se substancialmente da GLO e dos estados de defesa e de sítio. Na GLO, preserva-se integralmente a autonomia estadual, com as Forças Armadas atuando de forma subsidiária. Já na intervenção federal, há uma suspensão temporária da autonomia no âmbito específico da intervenção, embora não se autorize a restrição ao exercício de direitos fundamentais ou a suspensão de garantias constitucionais, como ocorre nos estados de defesa e de sítio. Como destaca Lewandowski (2018, p. 160), durante a intervenção federal permanecem intactos os direitos de reunião, sigilo de correspondência, comunicação telegráfica e telefônica, bem como o irrestrito acesso à jurisdição.

No que tange ao emprego das Forças Armadas durante a intervenção federal, é fundamental compreender que, mesmo quando um militar da ativa é nomeado interventor, a medida mantém sua natureza essencialmente civil. Nessa condição, caso seja escolhido um militar como interventor, este deve atuar estritamente dentro dos limites da legalidade, observando tanto as normas constitucionais quanto as ordinárias aplicáveis, incluindo a legislação local. Caso continue exercendo funções castrenses concomitantemente, deverá também respeitar a legislação e os regulamentos militares específicos, particularmente aqueles relacionados às operações de garantia da lei e ordem (LEWANDOWSKI, 2018, p. 160).

É crucial ressaltar que o interventor, independentemente de sua origem militar ou civil, não fica investido de poderes excepcionais. Sua função limita-se ao desempenho regular das atribuições normalmente exercidas pelas autoridades que temporariamente substitui. Como adverte Pontes de Miranda (1970, p. 264), os atos do interventor não podem, via de regra, atingir o Poder Judiciário, sendo-lhe vedado interferir nas garantias constitucionais dos magistrados.

A experiência brasileira sob a égide da Constituição de 1988 registra três intervenções federais, cada uma com particularidades quanto ao emprego das Forças Armadas. A primeira, no Rio de Janeiro (2018), focada exclusivamente na área de segurança pública, representou um marco histórico por ser a primeira intervenção federal pós-1988. Durante dez meses e meio, a área foi coordenada pelo interventor federal, General Walter Souza Braga Netto. É interessante notar que, antes da intervenção, desde agosto de 2017, as Forças Armadas já atuavam no Rio

de Janeiro sob o regime de GLO. No entanto, o Ministério da Justiça considerou essa medida insuficiente para estabelecer um efetivo e amplo controle sobre o estado, evidenciando a gradação entre os instrumentos disponíveis.

A segunda intervenção, em Roraima (2018), teve caráter mais abrangente, englobando toda a administração estadual. A decisão foi motivada por uma grave crise na segurança pública e no sistema penitenciário, marcada por paralisações de agentes penitenciários e greves de policiais civis devido a atrasos salariais. Embora formalmente civil, com a nomeação do governador eleito Antônio Denarium como interventor, contou com significativa presença militar em postos estratégicos.

A terceira intervenção, no Distrito Federal (2023), decretada após os eventos de 8 de janeiro, focou-se especificamente na área de segurança pública, mas optou pela nomeação de um interventor civil, Ricardo Garcia Capelli. Esta intervenção distinguiu-se da ocorrida no Rio de Janeiro principalmente pelo comando da segurança pública ter sido atribuído a civis, e não às Forças Armadas, demonstrando a flexibilidade do instituto.

O decreto de intervenção deve especificar sua amplitude, prazo e condições, sendo submetido à apreciação do Congresso Nacional em até 24 horas. Durante sua vigência, a Constituição não pode ser emendada, o que ressalta a excepcionalidade da medida. Ainda, vale destacar que a nomeação de um interventor nem sempre é necessária, especialmente quando a ação interventiva se limita a suspender ato da autoridade local impugnado.

Assim, o emprego das Forças Armadas na intervenção federal deve ser compreendido como instrumental à execução da medida, sem descaracterizar sua natureza civil e sem conferir poderes extraordinários aos militares eventualmente envolvidos. Como destacou o então Comandante do Exército, General Eduardo Villas Bôas, durante a intervenção no Rio de Janeiro, "a intervenção federal não é uma intervenção militar" (LEWANDOWSKI, 2018, p. 161). Esta interpretação alinha-se aos princípios do Estado Democrático de Direito e à necessária subordinação militar ao poder civil, conforme estabelecido pela Constituição de 1988, preservando o delicado equilíbrio entre a necessidade de intervenção em situações excepcionais e a manutenção das garantias constitucionais fundamentais.

E quanto à suposta "intervenção militar constitucional", defendida por pequena parcela da sociedade em meados de 2020? Esta questão, que não tem qualquer relação com a intervenção federal ora estudada, merece análise cuidadosa à luz do ordenamento constitucional vigente. Como se verá no próximo capítulo, seu exame exige consideração detalhada de diversos aspectos: o contexto histórico das relações civis-militares no Brasil, os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, a experiência comparada com outros países

que enfrentaram desafios semelhantes, e a interpretação sistemática do artigo 142 da Constituição Federal. Apenas após a análise desses elementos será possível avaliar adequadamente a compatibilidade de tal interpretação com os fundamentos do Estado Democrático de Direito e com os mecanismos constitucionais de resolução de crises institucionais.

3. NUNCA MAIS: LIÇÕES DEMOCRÁTICAS E A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS ATRIBUIÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS

3.1 Experiências Comparadas: Argentina e Portugal

O estudo do papel constitucional das Forças Armadas encontra nas experiências da Argentina e de Portugal importantes referenciais para a compreensão dos desafios e possibilidades na construção de modelos institucionais democráticos. Ambos os países, cada um com suas particularidades históricas, enfrentaram o complexo processo de transição de regimes autoritários para democracias consolidadas, desenvolvendo ao longo deste percurso diferentes mecanismos de controle civil sobre as instituições militares.

Esta análise comparada reveste-se de especial relevância quando consideramos que tanto Argentina quanto Portugal, assim como o Brasil, enfrentaram o desafio de reconstruir suas instituições democráticas após longos períodos autoritários. Embora cada país tenha seguido trajetórias distintas, suas experiências oferecem importantes lições sobre os diferentes caminhos possíveis na regulamentação constitucional das Forças Armadas e na construção de mecanismos efetivos de controle civil.

A Argentina vivenciou uma das experiências mais traumáticas da América Latina, com uma ditadura militar marcada por intensa repressão e violações sistemáticas dos direitos humanos. Seu processo de redemocratização, caracterizado por um corte mais abrupto com o regime anterior, resultou na construção de um marco normativo que estabelece clara distinção entre defesa nacional e segurança interna, tema que será aprofundado nos tópicos seguintes.

Portugal, por sua vez, apresenta particularidades interessantes em sua trajetória. Diferentemente do Brasil e da Argentina, o país ibérico viveu sob uma ditadura civil - o Estado Novo de Salazar - e seu processo de redemocratização, iniciado com a Revolução dos Cravos em 1974, contou com significativa participação militar em sua fase inicial. A evolução deste processo e seus desdobramentos constitucionais oferecem importantes elementos para nossa análise.

A seguir, examinaremos como cada um destes países enfrentou o desafio de subordinar as Forças Armadas ao poder civil e estabelecer limites claros para sua atuação institucional. Esta análise comparada contribuirá para a compreensão dos dilemas enfrentados pelo Brasil na interpretação do papel constitucional de suas Forças Armadas.

3.1.1 O Contexto Argentino e suas Lições

A história recente da Argentina é marcada por uma série de períodos de intensa instabilidade política, econômica e social, nos quais as Forças Armadas desempenharam um papel central, moldando significativamente o destino do país. Essa trajetória inclui eventos complexos que culminaram na instauração da ditadura militar em 1976, cujas consequências reverberam até os dias atuais.

Durante as décadas de 1960 e 1970, a Argentina vivenciava um cenário de crescentes tensões sociais e reivindicações populares por reformas estruturais profundas nos campos político e econômico. Essas demandas, pautadas pela busca de maior justiça social e ampliação da participação cidadã, confrontavam interesses arraigados das elites conservadoras e militares. A polarização interna era exacerbada pelo contexto internacional da Guerra Fria, que, por meio da "Doutrina de Segurança Nacional", legitimava a repressão a qualquer movimento percebido como ameaça ao modelo ocidental capitalista (MENDES, 2013, p. 7). A limitação dos direitos civis e as restrições severas à liberdade de imprensa, especialmente contra os que questionavam o prestígio das Forças Armadas, formaram o arcabouço ideológico que impulsionou o golpe militar (ACUÑA; SMULOVITZ, 1995, p. 8-9).

O protagonismo das Forças Armadas no cenário político argentino remonta a episódios anteriores. Em 1966, o golpe que depôs Arturo Illia resultou na chamada "Revolução Argentina", um regime que buscava modernização econômica, mas que enfrentava severas crises de legitimidade e divisões internas. Esses fatores levaram à sua substituição em 1973, quando Juan Domingo Perón retornou ao poder. Contudo, sua morte, em 1974, lançou o país em um estado de fragilidade sob a liderança de sua viúva, Isabel Perón. Esse período foi marcado por uma escalada de violência, protagonizada tanto por guerrilheiros quanto por esquadrões da morte vinculados ao Estado. A instabilidade política e social forneceu aos militares o pretexto necessário para intervir e assumir o controle do país (MENDES, 2013, p. 8).

Em 24 de março de 1976, os militares depuseram Isabel Perón, instaurando a ditadura autodenominada "Processo de Reorganização Nacional". Segundo Acuña e Smulovitz (1995, p. 7-8), o regime imediatamente reconfigurou as estruturas de poder, dissolvendo o Congresso Nacional, legislaturas provinciais e conselhos deliberativos, além de reformular a composição do Judiciário. Esse golpe representou um marco na consolidação de um modelo autoritário, caracterizado por uma repressão sistemática e organizada. De acordo com Mendes (2013, p. 10), cerca de trezentos e sessenta centros de tortura operaram durante o regime, levando ao

exílio de mais de duzentas mil pessoas. Estima-se que nove mil pessoas tenham desaparecido, número oficialmente reconhecido pela Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), embora organizações de direitos humanos apontem cifras superiores a trinta mil (ROMERO, 2004, p. 210 *apud* MENDES, 2013, p. 10).

A repressão instaurada pelo regime ditatorial argentino baseava-se em uma concepção de "ordem" que justificava a censura e o controle rígido das informações. Essa prática, além de desumanizar opositores políticos, buscava consolidar o monopólio discursivo das Forças Armadas, que se apresentavam como salvadoras da Pátria. A política econômica, orientada por princípios neoliberais, priorizou os setores financeiros e empresas multinacionais em detrimento da indústria nacional e das classes trabalhadoras, agravando as desigualdades sociais e acentuando a dependência externa do país (MENDES, 2013, p. 12).

Paradoxalmente, enquanto o regime militar argentino buscava se fortalecer internamente, enfrentava crescentes pressões externas. A derrota na Guerra das Malvinas, em 1982, revelou a fragilidade estratégica das Forças Armadas e intensificou o desgaste do regime, catalisando a mobilização de setores da sociedade civil. A crise econômica, agravada por políticas que privilegiavam uma elite restrita, tornou-se insustentável, impulsionando demandas por uma transição democrática. Esse movimento culminou nas eleições de 1983, que elegeram Raúl Alfonsín como Presidente. Alfonsín inaugurou um novo capítulo da história argentina, marcado por esforços pioneiros para responsabilizar os líderes do regime militar por violações de direitos humanos, estabelecendo um precedente na luta contra a impunidade (MENDES, 2013, p. 14).

O legado da ditadura militar argentina, embora profundamente traumático, oferece lições cruciais sobre os limites da militarização do poder político. A experiência revela a importância de um controle civil efetivo sobre as Forças Armadas, como forma de prevenir abusos e assegurar a integridade das instituições democráticas. Ademais, o compromisso argentino com a memória e a justiça, expresso na busca por responsabilização, destaca-se como exemplo de resistência ao autoritarismo e de reafirmação dos valores democráticos. Assim, a reconstrução do tecido social e político argentino segue como um testemunho da resiliência de uma sociedade que, mesmo diante de desafios estruturais, persevera em sua luta por liberdade e dignidade.

A ditadura argentina também não pode ser desconectada do contexto regional, uma vez que fazia parte de uma rede transnacional de repressão coordenada pelos regimes autoritários da América do Sul, conhecida como Operação Condor. Essa aliança entre regimes militares visava perseguir opositores políticos além das fronteiras nacionais, utilizando-se de métodos

coordenados de sequestro, tortura e assassinato (DINGES, 2004, p. 34). Esse mecanismo transnacional não apenas ampliava o alcance da repressão, mas também demonstrava a interconexão das ditaduras sul-americanas em sua tentativa de erradicar movimentos de oposição e consolidar suas bases de poder.

Além disso, o impacto da ditadura na cultura argentina foi profundo. Intelectuais, artistas e acadêmicos foram silenciados ou exilados, resultando em uma perda significativa para o patrimônio cultural do país. O apagamento de vozes dissidentes durante o regime criou lacunas na produção cultural e acadêmica, cujo impacto ainda é sentido na contemporaneidade. Contudo, a transição democrática trouxe consigo um esforço coletivo para resgatar e preservar essas memórias, utilizando a arte e a literatura como ferramentas de resistência e reconciliação.

A persistência do debate público sobre o período ditatorial reflete a importância de manter viva a memória histórica. Instituições como o Museu Sítio da Memória Esma²⁵ e os esforços de organizações como as Mães da Praça de Maio²⁶ desempenham um papel importante na construção de uma sociedade mais consciente e engajada. Essas iniciativas não apenas honram as vítimas da repressão, mas também servem como um alerta para as gerações futuras sobre os perigos do autoritarismo e da supressão das liberdades democráticas.

Dessa forma, ao comparar a experiência argentina com os processos vividos no Brasil e em Portugal, observa-se como os diferentes modos de ruptura com os regimes autoritários moldaram as relações entre as Forças Armadas e as estruturas constitucionais democráticas em cada contexto. Enquanto na Argentina predominou um corte abrupto, acompanhado de intensa judicialização das violações do passado, o Brasil optou por uma transição gradual, o que possibilitou a continuidade de atores e estruturas militares no cenário político pós-ditadura. Essas distinções reforçam a relevância de se compreender a história da atuação militar no campo

²⁵ “A ESMA foi uma instituição militar até 1983, quando a democracia retornou ao país. O local foi reconhecido como um dos principais centros clandestinos de detenção, tortura, desaparecimento e extermínio de perseguidos pelo regime militar argentino. Em 2004, o governo da ex-presidente Cristina Kirchner transformou o prédio em um espaço de memória e museu e o chamou de 'Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos' ou Museu Sítio de Memória ESMA". Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/museu-sitio-de-memoria-esma-e-reconhecido-patrimonio-cultural-do-mercosul>. Acesso em: 20 dez. 2024.

²⁶ As Mães da Praça de Maio são um movimento argentino formado em 1977 por mães de desaparecidos durante a ditadura militar (1976-1983). Elas começaram a se reunir na Praça de Maio, em Buenos Aires, exigindo respostas sobre o paradeiro de seus filhos. Utilizavam lenços brancos como símbolo de resistência e luta por justiça. O movimento transformou a dor da perda em denúncia política, cobrando a responsabilização do Estado pelos crimes cometidos e contribuindo para a construção da democracia na Argentina.

constitucional como um fenômeno multifacetado, que demanda análises específicas de cada realidade.

3.1.2 As Forças Armadas na Argentina

A Constituição da República Argentina, sancionada em 1853 e reformada em diversas ocasiões posteriores, confere às Forças Armadas uma função essencialmente subordinada ao poder civil. Este princípio de subordinação está disposto de forma clara no “Capítulo Tercero: Atribuciones del Poder Ejecutivo”, especificamente no artigo 99, incisos 12, 13 e 14²⁷, que tratam das atribuições do Presidente da Nação como Comandante em Chefe das Forças Armadas.

O artigo 99 estabelece que o Presidente é o comandante em chefe de todas as Forças Armadas da Nação, cabe a ele prover os empregos militares, com acordo do Senado, no caso de oficiais superiores, e por decisão própria em campo de batalha, e compete ao Presidente dispor das Forças Armadas e organizar sua distribuição segundo as necessidades da nação. Esse marco normativo reflete a clara intenção do legislador constituinte em estabelecer o controle civil sobre as instituições militares. Segundo Humberto Quiroga Lavié (1996, p. 602), a chefia do Presidente implica não apenas a autoridade administrativa sobre as Forças Armadas, mas também sua condução hierárquica, consolidando a ausência de autonomia institucional dos militares frente ao poder civil. Essa subordinação reflete não apenas uma escolha política, mas também uma resposta histórica aos períodos de instabilidade e intervenção militar na política do país.

De acordo com Humberto Quiroga Lavié (1996, p. 603), a Constituição argentina não reconhece o poder militar como um ente autônomo do Estado. Pelo contrário, as Forças Armadas são configuradas como um órgão técnico subordinado à autoridade política do Presidente da República, com o objetivo único de defender o país contra ameaças externas.

²⁷ Artigo 99.- São atribuições do Presidente da Nação: (...) 12. Ele é o comandante-chefe de todas as Forças Armadas da Nação. 13. Provê os cargos militares da Nação: com a anuência do Senado, na concessão dos cargos ou graus de oficiais superiores das Forças Armadas; e sozinho no campo de batalha. 14. Possui as Forças Armadas, e funciona com sua organização e distribuição de acordo com as necessidades da Nação. (tradução livre).

Essa distinção também está prevista na Lei nº 23.554, de 26 de abril de 1988, que regula a organização e atuação das Forças Armadas. Conforme disposto no artigo 4º da referida lei²⁸, a defesa nacional deve ser claramente diferenciada da segurança interna, a qual é regida por legislação específica (“Ley de Seguridad Interior”). Esse compromisso normativo demonstra a tentativa de consolidar um Estado Democrático de Direito que priorize a autonomia das instituições civis e resguarde a ordem constitucional contra a interferência militar.

A redemocratização argentina, iniciada com a eleição de Raúl Alfonsín em 1983, foi marcada por esforços consistentes para limitar as prerrogativas das Forças Armadas e consolidar a supremacia civil. Segundo Battaglini (2013, p. 268), a principal prioridade do governo de Alfonsín foi subordinar as Forças Armadas ao controle político-democrático, promovendo reformas que redefiniram sua missão institucional e proibissem sua atuação na segurança interna. Essa reconfiguração incluiu o fortalecimento de órgãos civis como o Ministério da Defesa, além da promoção de leis que impedissem o uso indevido das Forças Armadas para fins políticos ou repressão interna. Nesse contexto, a Lei nº 23.554/1988 estabeleceu que as Forças Armadas têm como função específica a defesa contra agressões externas, enquanto as questões de segurança interna são delegadas às polícias federal e provinciais (SAIN, 2001, p. 4).

Essa separação foi acompanhada por medidas para fortalecer o controle civil sobre o Ministério da Defesa, tradicionalmente dominado por militares. A relevância desse esforço se torna evidente quando analisamos as resistências enfrentadas durante a transição democrática, marcadas pela tentativa de setores militares de preservar prerrogativas adquiridas durante o regime ditatorial. Segundo Marcelo Sain (2001, p. 1-2), enquanto houve um consenso majoritário contra a intervenção militar na segurança interna, também se manifestaram postulações minoritárias favoráveis à atuação castrense em questões internas, especialmente em situações de crise política e social.

A consolidação da subordinação militar ao poder civil foi um marco da democracia argentina contemporânea. Battaglini (2013, p. 265) destaca que, diferentemente de outros países da região, a Argentina logrou desmilitarizar seu sistema político, incorporando a subordinação das Forças Armadas à cultura política do país. Essa conquista foi reforçada nos governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015), com iniciativas para julgar crimes da

²⁸ Art. 4º – Para esclarecer as questões relativas à Defesa Nacional, deverá ser considerada permanentemente a diferença fundamental que a distingue da Segurança Interna. A Segurança Interna será regida por uma Lei Especial. (tradução livre).

ditadura e aumentar o controle civil sobre a administração militar. Esses avanços envolveram também o desenvolvimento de novas estruturas institucionais que buscavam integrar a sociedade civil no debate sobre defesa nacional, promovendo maior transparência e responsabilizarão. Embora tenha enfrentado retrocessos pontuais, como os observados no governo de Carlos Menem (1989-1999), o fortalecimento do controle civil sobre as Forças Armadas tornou-se um pilar da democracia argentina. As medidas implementadas nos períodos subsequentes neutralizaram tentativas de retorno da influência política militar, consolidando um sistema onde as Forças Armadas se dedicam exclusivamente à defesa externa e se mantêm afastadas de questões de segurança interna.

Contudo, em dezembro de 2024, o marco regulatório argentino experimentou uma alteração substancial com a publicação do Decreto 1112 pelo governo do presidente Javier Milei, que revogou a normativa estabelecida pelo Decreto 727/2006. Esta nova regulamentação reconfigurou o escopo de atuação das Forças Armadas, definindo-as em seu artigo 1º como "o componente essencial do Sistema de Defesa Nacional", com autorização para atuação dissuasiva ante ameaças ou efetiva contra agressões de origem externa, "com independência do lugar de ocorrência". O decreto define explicitamente como ameaças "todas as ações ou mensagens explícitas que levam a cabo eventuais oponentes que, tendo a capacidade, mostram a intenção ou dão indícios da provável concretização de prejuízos contra os interesses vitais da Nação Argentina".

Esta transformação estrutural fundamenta-se no argumento governamental, expresso no considerando do decreto, de que a limitação anterior decorria de um "viés ideológico contrário à defesa dos interesses vitais da República Argentina". O decreto amplia o conceito de agressões para incluir não apenas forças armadas estatais, mas também "organismos paraestatais estrangeiros, organizações terroristas ou outras organizações transnacionais". Significativamente, o artigo 17 estabelece que as Forças Armadas poderão complementar a atuação das Forças de Segurança nas zonas de segurança de fronteiras, mediante coordenação interministerial e elaboração conjunta de um plano operativo anual.

A nova normativa, apresentada pelo Ministro da Defesa Petri como instrumento necessário para "a complementação às tarefas de controle e vigilância" e "cooperação com países limítrofes"²⁹, tem suscitado debates significativos na sociedade argentina. Em análise

²⁹ INFOBAE. El Gobierno habilitó a las Fuerzas Armadas a actuar ante amenazas terroristas y colaborar en el control de las fronteras. Infobae, 19 dez. 2024. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2024/12/20/el-gobierno-habilito-a-las-fuerzas-armadas-a-actuar-ante-amenazas-terroristas-y-colaborar-en-el-control-de-las-fronteras/> Acesso em: 15 jan. 2025.

crítica, López (2024)³⁰ aponta que a amplitude conceitual na definição de "ameaças" e a discricionariedade conferida ao Poder Executivo para classificar "objetivos de valor estratégico" podem resultar em uma militarização excessiva da segurança pública. O autor argumenta que esta flexibilização normativa, ao responder a "urgências conjunturais sem uma análise profunda de suas implicações a longo prazo", ameaça não apenas os princípios fundamentais da Lei de Segurança Interior, mas também as conquistas democráticas pós-ditadura. Esta tensão entre modernização das capacidades de defesa e preservação das garantias democráticas evidencia os complexos desafios na delimitação entre defesa nacional e segurança interna no contexto argentino contemporâneo.

A experiência argentina, historicamente marcada pela clara distinção entre defesa nacional e segurança interna, reafirma a importância do controle civil sobre as Forças Armadas como fundamento indispensável à consolidação democrática. Embora as alterações normativas de 2024 tenham ampliado o escopo de atuação militar, permitindo sua participação em questões internas específicas, os princípios de subordinação ao poder civil e os limites à autonomia institucional militar permanecem pilares essenciais do processo de redemocratização. O controle efetivo da sociedade civil sobre as transformações na área de defesa nacional revela-se, assim, um elemento determinante para assegurar que a modernização das Forças Armadas fortaleça, em vez de fragilizar, as bases democráticas do Estado.

3.1.3 A Experiência Portuguesa

Portugal também teve seu período ditatorial. Entretanto, diferentemente dos casos do Brasil e da Argentina, os lusitanos tiveram como comandante deste regime totalitário, conhecido como Estado Novo, um civil: António de Oliveira Salazar. Licenciado em Filosofia com especialização em Ética e Política, Salazar foi presidente do Conselho de Ministros do governo ditatorial do Estado Novo, que esteve no comando de Portugal entre os anos de 1933 e 1974. Após mais de quatro décadas de governo ditatorial, Portugal passou a demonstrar atraso em relação a outros países, principalmente da Europa, fato que auxiliou na insatisfação do povo português e, consequentemente, na derrocada do regime à época. Tal atraso se manifestava em diversos aspectos, desde a infraestrutura defasada até a estagnação econômica, fatores que

³⁰ CRONISTA. Fuerzas Armadas, defensa nacional: modernización o riesgo de retroceso. Disponível em: <<https://www.cronista.com/columnistas/fuerzas-armadas-defensa-nacional-modernizacion-o-riesgo-de-retroceso/>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

enfraqueceram a capacidade do Estado Novo de atender às demandas populares e fortaleceram os movimentos contrários ao regime.

O regime, que durou mais de quatro décadas, foi derrubado pela revolução de 1974, conhecida como a Revolução dos Cravos. Este marco histórico não apenas encerrou o período autoritário em Portugal, mas também deu início a uma nova era de democratização e reconstrução nacional. Além disso, a Constituição da República Portuguesa de 1976 tem sua origem nesta revolução, que colocou fim ao regime do Estado Novo. Segundo Canotilho (2007, p. 17):

A Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, começou por ser uma criação da revolução de 25 de abril de 1974. Ao pôr fim ao regime do Estado Novo, a revolução pôs termo igualmente à vigência da Constituição que lhe serviu de suporte (a Constituição de 1933), operando diretamente uma ruptura com a ordem constitucional extinta e inaugurando imediatamente um novo sistema constitucional.

Essa ruptura foi marcada por um forte desejo de modernização política e institucional, colocando a vontade popular no centro do novo ordenamento jurídico. A propósito, cumpre salientar que a nova Constituição era um dos grandes objetivos da revolução, dirigida e desencadeada pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), sendo necessária, segundo o programa do movimento, uma convocação dentro de 12 meses de uma Assembleia Nacional Constituinte (CANOTILHO, 2007, p. 17). Ou seja, desde o início, o movimento revolucionário português, com a finalidade de terminar o regime ditatorial, desenvolveu-se com ampla participação das Forças Armadas. Entretanto, tal participação difere das demais revoluções contemporâneas à esta, conforme salienta Jorge Miranda, ao afirmar que “de harmonia com a ortodoxia constitucional democrática, o Movimento das Forças Armadas propunha-se devolver o poder ao povo num prazo relativamente curto; e nisto se distinguia de quase todas as revoluções militares do nosso tempo” (MIRANDA, 2007, p. 255).

De acordo com o que foi proposto pelas Forças Armadas, a Assembleia Nacional Constituinte foi eleita em 25 de abril de 1975, precisamente um ano após a Revolução de 25 de abril de 1974. Esse processo eleitoral foi amplamente considerado como um marco de transição democrática, pois permitiu que diferentes vozes fossem representadas, refletindo a pluralidade de ideias que emergiram após o colapso do regime autoritário. Após cerca de um ano, a Constituição foi promulgada em 2 de abril de 1976, entrando em vigor em 25 de abril de 1976. A Constituição da República Portuguesa foi a sexta da história do país. Entretanto, ressalta-se que esta foi submetida a algumas revisões constitucionais posteriores, que visaram aprimorar o

texto constitucional e adaptá-lo aos novos desafios políticos e sociais que surgiram nos anos seguintes (CANOTILHO, 2007, p. 18).

Embora as Forças Armadas tenham desempenhado um papel relevante na viabilização da criação de uma nova Constituição Portuguesa, é necessário enfatizar que o processo constituinte não esteve isento de momentos de turbulência. Nesse sentido, Jorge Miranda (2007, p. 255-256) observa que:

Mas o processo que se desenrolaria até à Constituição - e que duraria dois anos - viria a ser marcado por uma turbulência sem precedentes na história portuguesa, derivada de condicionalismos de várias ordens (descompressão política e social imediatamente após a queda de um regime autoritário de 48 anos, descolonização dos territórios africanos feita em 15 meses após ter sido retardada 15 anos, luta pelo poder logo desencadeada) e traduzida, a partir de certa altura, num conflito de legitimidades e de projetos de revolução.

Dessas circunstâncias resultaria uma Constituição elaborada muito sobre o acontecimento, simultaneamente sofrendo o seu influxo e reagindo e agindo sobre o ambiente político e social; o confronto ideológico em que a Assembleia Constituinte se moveu; e a índole de compromisso – de ‘compromisso histórico’ – do texto votado, indispensável em face do pluralismo partidário surgido e projetado numa Assembleia Constituinte, em que nenhum partido tinha maioria absoluta.

Essa descompressão política foi acompanhada por uma intensa disputa ideológica, que muitas vezes colocava em conflito diferentes visões sobre o futuro de Portugal, especialmente entre setores mais radicais e grupos moderados que buscavam uma transição mais gradual. Essas circunstâncias resultaram em uma Constituição elaborada sob intensa pressão, refletindo influências políticas e sociais daquele momento.

Jorge Miranda (2007, p. 257) contabiliza que, até o período entre os anos de 1974 e 1976, Portugal havia se deparado com dois momentos constitucionais distintos: “o período liberal, com as Constituições de 1822, 1826 e 1838 (em monarquia), e de 1911 (após a proclamação da República); e o período autoritário, de 1926 a 1974, com a Constituição de 1933”. Ele também assinala que a Constituição de 1976 foi concebida como uma Constituição-garantia e, simultaneamente, uma Constituição prospectiva. Segundo ele, “tendo em conta o regime autoritário derrubado em 1974 e o que foram ou poderiam ter sido os desvios de 1975, é uma Constituição muito preocupada com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores e com a divisão do poder”. A preocupação com os direitos fundamentais reflete não apenas a repulsa ao autoritarismo, mas também uma tentativa de construir uma sociedade mais justa e inclusiva, em que as desigualdades históricas fossem mitigadas por meio de mecanismos institucionais robustos.

No que tange às Forças Armadas, Jorge Miranda (2007, p. 257) observa que, embora a Constituição portuguesa de 1976 apresente como principais fundamentos a democracia representativa e a liberdade política, houve uma representação militar significativa no período inicial. Essa presença se materializou na criação do Conselho da Revolução, um órgão de soberania composto por militares e admitido no texto constitucional até a primeira revisão de 1982. Esse conselho possuía influência em questões de fiscalização constitucional e desempenhou um papel relevante nos primeiros anos do novo regime. Contudo, essa influência militar não se estendeu indefinidamente, uma vez que as revisões posteriores buscaram consolidar um modelo de controle civil mais eficaz e compatível com os princípios democráticos.

Com a revisão constitucional de 1982, o Conselho da Revolução foi extinto, e suas funções foram transferidas para órgãos civis, como o Tribunal Constitucional. Essa revisão representou um passo importante na consolidação do princípio democrático e na redução da influência militar na esfera política portuguesa. A transferência das funções do Conselho para instituições civis, como o Tribunal Constitucional, foi um marco na transição institucional, garantindo que as Forças Armadas passassem a desempenhar um papel restrito à defesa nacional e afastado da política cotidiana. Assim, o processo constituinte e as revisões subsequentes estabeleceram um modelo no qual as Forças Armadas desempenham um papel restrito à defesa nacional, em conformidade com os princípios democráticos e republicanos.

A história constitucional portuguesa, portanto, destaca-se como um exemplo de transição de um regime autoritário para uma democracia. A Revolução dos Cravos e a promulgação da Constituição de 1976 marcaram a ruptura com o passado e o início da construção de um Estado baseado na proteção dos direitos fundamentais, na divisão de poderes e na participação popular. As revisões constitucionais posteriores, especialmente a de 1982, consolidaram esse processo ao garantir o controle civil sobre as instituições militares e fortalecer os princípios democráticos no país.

3.1.4 As Forças Armadas em Portugal

As Forças Armadas em Portugal desempenham um papel definido pela Constituição Portuguesa, estando detalhadas no Título X, dedicado à Defesa Nacional, dentro da Parte III que trata da Organização do Poder Público. Mais especificamente, estão regulamentadas no

artigo 275, que estabelece as suas funções, princípios e limites de atuação, fornecendo uma base legal e institucional clara para a sua existência e operação no âmbito nacional e internacional³¹.

De acordo com o artigo 275, às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República. Esta função é interpretada por José J. Gomes Canotilho (1993, p. 961-962), como inequivocamente ligada à segurança externa do país, diferenciando-se das tarefas de segurança interna, que são constitucionalmente atribuídas às forças de segurança pública, conforme disposto no artigo 272³². Para o autor, "as Forças Armadas não intervêm fora das funções de defesa militar, salvo em situações excepcionais como estado de sítio ou estado de emergência". Essa distinção reflete a clara intenção da Constituição de limitar o papel militar a áreas estritamente ligadas à defesa do Estado contra ameaças externas, evitando a militarização de funções civis ou interferências na vida política do país.

Ainda segundo o artigo 275, as Forças Armadas compõem-se exclusivamente de cidadãos portugueses e obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei. Canotilho (1993, p. 962) destaca que essa submissão é um princípio essencial para garantir que as Forças Armadas não atuem à revelia dos poderes civis, reforçando a primazia do controle civil-democrático sobre as instituições militares. Essa subordinação também assegura que as decisões relativas ao emprego das Forças Armadas sejam tomadas dentro de um marco de legalidade e legitimidade, prevenindo qualquer uso indevido de suas capacidades. Ademais, o artigo enfatiza a organização unitária das Forças Armadas, reforçando a coesão e a uniformidade de propósitos em todo o território nacional.

Um dos princípios fundamentais do artigo 275 é o apartidarismo das Forças Armadas, previsto no parágrafo 4, que estabelece que os militares não podem utilizar seu posto ou função

³¹ Art. 257. 1. Às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República. 2. As Forças Armadas compõem-se exclusivamente de cidadãos portugueses e a sua organização é única para todo o território nacional. 3. As Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei. 4. As Forças Armadas estão ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidárias e os seus elementos não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política. 5. Incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte. 6. As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação. 7. As leis que regulam o estado de sítio e o estado de emergência fixam as condições do emprego das Forças Armadas quando se verificarem essas situações.

³² Art. 272. 1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. 2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário. 3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. 4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.

para qualquer intervenção política. Canotilho (1993, p. 963) detalha que esse princípio é essencial para garantir a imparcialidade e a neutralidade política da instituição militar, protegendo-a de influências partidárias e de seu eventual uso como instrumento de pressão política. Segundo o autor, o apartidarismo também se traduz na restrição de direitos políticos dos militares, como a participação em atividades partidárias e a capacidade eleitoral passiva. Essa neutralidade é vista como um dos pilares para a manutenção da estabilidade democrática, evitando retrocessos institucionais ou tentativas de insurreição.

Outro aspecto relevante abordado no artigo 275 é a possibilidade de colaboração das Forças Armadas em missões de proteção civil, tarefas relacionadas à satisfação de necessidades básicas e à melhoria da qualidade de vida das populações, e a participação em missões humanitárias e de paz. Essas funções, previstas no parágrafo 6, são reguladas pela lei e devem ser desempenhadas sem comprometer a função principal das Forças Armadas, que é a defesa militar da República. Canotilho (1993, p. 963) enfatiza que essas missões complementares não podem militarizar o Estado ou a administração pública, mesmo em situações de emergência ou estado de sítio. Essa previsão assegura que as Forças Armadas contribuam de maneira eficiente e ordenada para a sociedade sem comprometer sua missão primária.

Historicamente, a diferença entre as funções de segurança interna e defesa nacional tem sido um ponto crucial na organização das Forças Armadas em Portugal. Essa distinção foi consolidada após o período ditatorial do Estado Novo, em que as Forças Armadas desempenhavam também a função de manutenção da ordem pública, como estabelecido pela Constituição de 1933. A Constituição de 1976, porém, redefiniu os papéis institucionais, deixando claro que as responsabilidades de segurança interna cabem às forças policiais, enquanto as Forças Armadas se dedicam exclusivamente à defesa nacional e à colaboração internacional. Essa separação de competências garantiu a desmilitarização da administração pública e fortaleceu o controle civil sobre os assuntos de segurança interna.

Além disso, a legislação portuguesa reforça a necessidade de que as Forças Armadas colaborem com organismos internacionais em missões de paz e humanitárias, refletindo o compromisso de Portugal com a cooperação internacional e a promoção da segurança global. Essa participação em cenários internacionais é vista como uma extensão de sua função de defesa nacional, contribuindo para a estabilidade e para os compromissos multilaterais assumidos pelo país.

Assim, as Forças Armadas em Portugal, conforme delineado pela Constituição de 1976, são uma instituição rigorosamente subordinada ao poder civil, com funções claramente delimitadas de defesa militar e colaboração em situações excepcionais. Seu apartidarismo e sua

subordinação aos órgãos de soberania competentes são pilares fundamentais que garantem sua contribuição para a manutenção do Estado Democrático de Direito em Portugal. Essa estrutura é fruto de um processo histórico de transição e aperfeiçoamento institucional que buscou alinhar as Forças Armadas aos valores republicanos, fortalecendo a segurança do Estado e sua relação de cooperação com a sociedade civil.

As experiências de Argentina e Portugal oferecem valiosas lições para a interpretação do papel constitucional das Forças Armadas no Brasil. As diferentes formas de ruptura com regimes autoritários - mais abrupta no caso argentino e português, mais gradual no brasileiro - influenciaram decisivamente a configuração constitucional do controle civil sobre as instituições militares em cada país. Esta análise comparativa fornece importantes subsídios para compreender tanto as peculiaridades do caso brasileiro quanto as possibilidades de aperfeiçoamento de nossos mecanismos de controle democrático sobre as Forças Armadas.

3.2 A Interpretação do Artigo 142 da CF/88

3.2.1 Princípios de Interpretação Constitucional

O estudo das experiências estrangeiras, ao evidenciar diferentes modelos de subordinação militar ao poder civil, enriquece nossa compreensão sobre as possibilidades interpretativas do artigo 142 da Constituição Federal. Para avançar nesta análise, é fundamental estabelecer primeiramente as bases teóricas da interpretação constitucional, especialmente quando aplicada a dispositivos que, como o artigo 142, carregam profunda relevância para a preservação do Estado Democrático de Direito.

A interpretação constitucional representa um dos temas mais relevantes e complexos do Direito Constitucional contemporâneo, especialmente quando se considera o papel central que a Constituição assume no ordenamento jurídico moderno. Como destaca Souza Neto e Sarmento (2014, p. 395), "há muito se diz não haver norma jurídica, senão norma jurídica interpretada". Esta assertiva é particularmente verdadeira no âmbito constitucional, onde a vagueza e o conteúdo político de muitas prescrições dão espaço às mais variadas disputas e controvérsias.

A evolução histórica da interpretação jurídica revela importantes transformações na compreensão desta atividade. No século XIX e início do século XX, predominava o positivismo formalista, que concebia o intérprete como mero aplicador automático da lei através do método da subsunção. Esta visão foi fortemente influenciada pela Escola da Exegese francesa, que

surgiu após o Código de Napoleão, e pela Jurisprudência dos Conceitos alemã (*Begriffjurisprudenz*). Ambas as escolas buscavam construir um ordenamento sistemático e unitário, sem espaço para a criação judicial do Direito (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 397).

O formalismo jurídico entrou em crise no início do século XX por diversas razões: a ampliação da intervenção estatal na vida social gerou inflação legislativa e dessacralização das leis; o princípio da separação dos poderes passou a ser visto de forma menos rígida; teorias críticas como o marxismo desmistificaram a pretensa neutralidade da interpretação; o desenvolvimento das Ciências Sociais legitimou formas de saber não baseadas na lógica formal; e o avanço da Psicologia revelou a impossibilidade de se conceber o intérprete como uma "máquina de fazer subsunções" (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 398).

Diante da crise do formalismo, novas perspectivas hermenêuticas emergiram. A "jurisprudência dos interesses" (*Interessenjurisprudenz*), desenvolvida por Philipp Heck, surgiu como uma alternativa mais moderada, mantendo-se ainda dentro do marco positivista. Sem romper radicalmente com o modelo anterior, Heck sustentava a necessidade de proteção dos interesses materiais subjacentes às normas, dedicando maior atenção ao mundo real e a questões práticas como as lacunas do ordenamento e sua integração (LARENZ, 2001, p. 70-85).

Nos Estados Unidos, o realismo jurídico tornou-se a mais influente das teorias não formalistas do início do século XX. Os realistas investiram contra o modelo formalista então dominante, representado pela escola de Langdell. Como destaca Holmes (2006, p. 31), precursor do movimento, o Direito deveria ser compreendido como "as profecias do que as cortes vão de fato fazer".

Estas concepções radicalmente antiformalistas, como apontam Souza Neto e Sarmento (2014, p. 399), pecavam tanto sob o prisma descritivo quanto prescritivo. Descritivamente, negavam a diferença entre as esferas política e jurídica, ignorando os constrangimentos que limitam os intérpretes do Direito, como textos legais, precedentes e a dogmática jurídica. No Brasil, por exemplo, seria inconcebível que o Poder Judiciário, alinhado ideologicamente com um governante, prorrogasse um mandato além do que a Constituição estabelece. Prescritivamente, o antiformalismo radical falha ao desconsiderar a importância da segurança jurídica e da legitimidade democrática na atividade jurisdicional, que depende da subordinação dos juízes às normas legais aprovadas por representantes eleitos. Contudo, essas ideias foram fundamentais como contraponto ao formalismo, contribuindo para o desenvolvimento de teorias hermenêuticas mais equilibradas.

O debate contemporâneo sobre interpretação jurídica é marcado por duas importantes mudanças filosóficas que moldaram o marco teórico do pós-positivismo. A primeira é a "virada kantiana", que representou o retorno da Ética normativa ao campo das reflexões dos pensadores após um período marcado pelo relativismo ético. A segunda é o "giro linguístico", que provocou uma profunda mudança na maneira como se concebe o conhecimento jurídico, deslocando o foco da consciência do sujeito para a comunicação intersubjetiva mediada pela linguagem (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 401).

A hermenêutica tradicional se vale dos elementos clássicos de interpretação desenvolvidos por Savigny. O elemento gramatical busca extrair o significado linguístico; o histórico foca na *occasio legis*; o lógico refere-se "à estruturação do pensamento, ou seja, à relação lógica na que se acham suas diversas partes"; e o sistemático concerne "à conexão interna que enlaça a todas as instituições e regras jurídicas dentro de uma magna unidade" (SAVIGNY, 1878, p. 187). Posteriormente, Ihering agregou o elemento teleológico, que busca a finalidade da norma.

No campo específico da interpretação constitucional, foram desenvolvidos princípios próprios que orientam esta atividade. O princípio da unidade da Constituição, conforme destaca o Tribunal Constitucional alemão, é "o princípio mais importante da interpretação (...), já que a essência da Constituição consiste em ser uma ordem unitária da vida política e social da comunidade estatal" (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 439).

O princípio da força normativa da Constituição estabelece que deve ser preferida a interpretação que confira maior efetividade às normas constitucionais. Por sua vez, o princípio da correção funcional busca preservar a distribuição de funções estabelecida pela Constituição entre os diferentes órgãos e poderes (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 446-447).

No contexto específico da interpretação do artigo 142 da Constituição Federal, estes elementos e princípios interpretativos assumem especial relevância. Como se verá a seguir, a compreensão do papel constitucional das Forças Armadas exige uma interpretação que considere não apenas o texto literal do dispositivo, mas também sua inserção sistemática no ordenamento constitucional, sua finalidade no contexto do Estado Democrático de Direito e sua evolução histórica desde a Constituição Imperial até o atual momento constitucional.

A interpretação constitucional deve buscar a máxima efetividade das normas constitucionais sem, contudo, desconsiderar os limites semânticos do texto e a necessidade de preservação da unidade e coerência do sistema constitucional. Este equilíbrio entre efetividade e limites interpretativos será fundamental para a análise que se seguirá sobre o papel constitucional das Forças Armadas no ordenamento brasileiro.

3.2.2 O Art. 142 e o Poder Moderador: Delimitação do Problema

Após uma análise detalhada da trajetória das Forças Armadas no cenário político-institucional brasileiro, chegamos ao ponto nevrálgico desta investigação: teria a Constituição Federal de 1988 atribuído às Forças Armadas uma função análoga ao Poder Moderador, ainda que de forma implícita, especialmente à luz do disposto no artigo 142? Esta questão se torna ainda mais complexa quando consideramos a herança histórica brasileira e sua possível influência na interpretação contemporânea do papel das Forças Armadas.

Como visto, a herança histórica do Poder Moderador no Brasil remonta à Constituição Imperial de 1824, que institucionalizou este quarto poder como prerrogativa exclusiva do Imperador. Este mecanismo, inspirado na teoria de Benjamin Constant, foi adaptado ao contexto brasileiro como instrumento de centralização e estabilização política. Com a proclamação da República, embora formalmente extinto, o conceito de um poder moderador permaneceu como referência no imaginário político nacional, sendo frequentemente associado às Forças Armadas em momentos de crise institucional.

O estudo da doutrina de Alfred Stepan sobre o "padrão moderador" oferece uma perspectiva teórica para compreender como esta herança histórica se manifestou nas relações civis-militares brasileiras. Stepan identificou que, nas sociedades pretorianas, onde os processos parlamentares tradicionais se mostravam insuficientes para resolver conflitos políticos, as Forças Armadas eram frequentemente convocadas a intervir como agentes moderadores. Este modelo, caracterizado pela cooptação mútua entre políticos e militares, legitimava intervenções temporárias sem, contudo, autorizar o controle pleno do sistema político pelos militares.

Esta concepção foi institucionalizada nas Constituições brasileiras de 1891, 1934 e 1946, as quais continham cláusulas praticamente idênticas acerca do papel das Forças Armadas como guardiãs da lei e da ordem, condicionando a obediência ao Poder Executivo aos "limites da lei". Como demonstrou Stepan, tal formulação gerava uma ambiguidade que permitia às Forças Armadas exercerem um papel moderador *de facto*, ainda que não explicitamente reconhecido *de jure*. Esse protagonismo pode ser identificado em diversos momentos críticos da história republicana, desde a Proclamação da República até intervenções posteriores, como em 1930, 1937, 1945, 1954 e 1964, quando as Forças Armadas frequentemente intervieram no cenário político, justificando suas ações como indispensáveis à preservação da ordem institucional.

Esta discussão sobre o papel moderador das Forças Armadas ganhou particular relevância no cenário político brasileiro recente, especialmente em 2020, quando grupos sociais passaram a defender uma "intervenção militar constitucional" como única medida capaz de moralizar o que consideravam uma situação de caos e desordem no país. Nesse contexto, destacou-se a tese defendida pelo jurista Ives Gandra da Silva Martins em seu artigo "Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes", publicado na Revista Consultor Jurídico em 2020³³.

Gandra desenvolve sua argumentação a partir de uma interpretação específica do artigo 142 da Constituição Federal, identificando três atribuições fundamentais das Forças Armadas: a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer dos três Poderes, a garantia da lei e da ordem. O jurista enfatiza que estas não são funções meramente cumulativas, mas sim distintas e independentes entre si.

Segundo sua interpretação, a garantia da lei e da ordem, quando solicitada por qualquer dos Poderes, configuraria uma função autônoma e diferenciada da garantia dos poderes constitucionais. Esta distinção seria crucial pois permitiria às Forças Armadas atuarem como árbitros em situações de conflito entre os Poderes, especialmente quando um deles estivesse, na visão de outro, extrapolando suas competências constitucionais.

Para ilustrar sua tese, Gandra apresenta diversos cenários hipotéticos. Um deles seria a situação em que o Supremo Tribunal Federal, ao declarar uma inconstitucionalidade por omissão do Parlamento, decidisse elaborar a lei que o Congresso deveria fazer - violando o artigo 103, §2º da Constituição. Nesse caso, segundo sua interpretação, o Congresso poderia recorrer às Forças Armadas para reposição pontual da lei e da ordem, não através do próprio STF, que seria o invasor de competência.

O jurista também argumenta que as Forças Armadas poderiam ser acionadas caso um dos Poderes se recusasse a cumprir decisão definitiva de outro Poder, gerando uma crise institucional. Nessa situação, as Forças Armadas atuariam como garantidoras da ordem constitucional, exercendo uma função análoga ao antigo Poder Moderador. Ives Gandra fundamenta sua interpretação em uma análise histórica do papel das Forças Armadas no Brasil, argumentando que a Constituição de 1988, ao estabelecer a garantia da lei e da ordem como função autônoma, teria institucionalizado uma forma de poder moderador militar.

³³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes*. Revista Consultor Jurídico, 28 maio 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/ives-gandra-artigo-142-constituicao-brasileira/>>. Acesso em: 03 jan. 2025.

Esta tese, contudo, tem sido objeto de intensas críticas por parte da comunidade jurídica. Os críticos argumentam que tal interpretação contradiz os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, especialmente a separação de poderes e o controle civil sobre as Forças Armadas. Argumentam também que a interpretação ignora o contexto histórico da Assembleia Constituinte de 1987-1988, que buscou justamente limitar a autonomia militar e estabelecer mecanismos claros de controle civil.

A análise do emprego das Forças Armadas em contextos de normalidade e anormalidade institucional, conforme disposto na Constituição de 1988, revela a existência de limites claros e procedimentos específicos para sua atuação, sempre subordinada ao controle civil. Mesmo em situações de grave crise institucional, quando se aciona o sistema constitucional de crises, há mecanismos precisos para o enfrentamento de circunstâncias excepcionais, por meio dos institutos do estado de defesa e do estado de sítio, sem que se atribua às Forças Armadas qualquer autonomia deliberativa.

A persistência de interpretações que buscam atribuir às Forças Armadas uma função moderadora pode ser compreendida como reflexo de uma cultura política ainda fortemente marcada pela experiência histórica do Poder Moderador imperial e pelas sucessivas intervenções militares na República. Esta herança histórica, combinada com a redação do artigo 142, tem alimentado debates sobre o verdadeiro papel das Forças Armadas no ordenamento constitucional brasileiro.

Diante deste panorama, coloca-se como questão central determinar se, a despeito das salvaguardas democráticas estabelecidas pela Constituição de 1988, subsistiria uma função moderadora implícita das Forças Armadas, seja por força da herança histórica brasileira, seja pela interpretação do artigo 142. Esta análise se reveste de particular importância não apenas para a compreensão dos limites constitucionais da atuação militar, mas também para a própria consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

3.2.3 A Impossibilidade Constitucional do Poder Moderador das Forças Armadas

A análise desenvolvida ao longo desta dissertação, desde o exame da teoria clássica do Poder Moderador até a evolução do papel constitucional das Forças Armadas, permite concluir, de maneira inequívoca, que a Constituição Federal de 1988 não atribuiu às Forças Armadas qualquer função análoga ao Poder Moderador. Esta conclusão, recentemente referendada pelo

Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.457/DF³⁴, fundamenta-se em múltiplos aspectos históricos, doutrinários e normativos que, quando examinados em conjunto, evidenciam a incompatibilidade entre tal interpretação e o Estado Democrático de Direito estabelecido pela ordem constitucional vigente.

Em primeiro lugar, é fundamental compreender que o próprio conceito de Poder Moderador, conforme teorizado por Benjamin Constant e implementado na Constituição Imperial de 1824, pressupunha características essenciais que não encontram paralelo na atual configuração constitucional das Forças Armadas. O Poder Moderador era concebido como um Poder Neutro, dotado de legitimidade própria e independência institucional, destinado a arbitrar conflitos entre os demais poderes sem se envolver diretamente no exercício das funções governamentais. Esta neutralidade e independência eram garantidas pela própria natureza do poder real, que não derivava sua autoridade de nenhum dos demais poderes constituídos.

A teoria original do Poder Moderador, como concebida por Constant, pressupunha um órgão coletivo caracterizado pela independência e irresponsabilidade, cujo propósito fundamental seria a preservação das liberdades, da constituição e das instituições políticas. Era um mecanismo institucional pensado para atuar como guardião do sistema constitucional sem se confundir com as funções governamentais cotidianas, característica que está completamente ausente na atual configuração das Forças Armadas.

Em contraste, as Forças Armadas, no ordenamento constitucional atual, são expressamente subordinadas à autoridade suprema do Presidente da República, conforme estabelece o próprio *caput* do artigo 142. Esta subordinação hierárquica é incompatível com a neutralidade necessária para o exercício de qualquer função moderadora, uma vez que vincula as Forças Armadas diretamente a um dos poderes constituídos - o Executivo.

A análise dos debates na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, conforme demonstrado no capítulo 5, revela que os constituintes expressamente rejeitaram qualquer interpretação que pudesse conferir às Forças Armadas um papel de poder moderador. Como evidenciado nas manifestações do relator Ricardo Fiuza e do constituinte Roberto Brant, a intenção era estabelecer uma clara subordinação militar ao poder civil, eliminando qualquer resquício de tutela militar sobre as instituições democráticas.

O exame histórico realizado na parte inicial deste trabalho demonstrou como o "padrão moderador" das Forças Armadas, identificado por Alfred Stepan nas constituições anteriores, foi gradualmente construído e institucionalizado através de cláusulas que condicionavam a

³⁴ STF. Plenário. ADI 6.457/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

obediência militar aos "limites da lei". Esta construção histórica, que permitiu sucessivas intervenções militares na política nacional, foi deliberadamente abandonada pela Constituição de 1988, que buscou estabelecer mecanismos mais robustos de controle civil sobre as instituições militares.

A experiência comparada com Argentina e Portugal oferece importantes lições sobre a necessidade de estabelecer limites claros à atuação militar para a consolidação democrática. A Argentina, após sua traumática experiência ditatorial, estabeleceu em seu ordenamento constitucional uma clara distinção entre defesa nacional e segurança interna, restringindo rigorosamente a atuação das Forças Armadas ao âmbito externo. Portugal, por sua vez, após a Revolução dos Cravos, desenvolveu um marco constitucional que subordina inequivocamente as Forças Armadas ao poder civil, limitando sua atuação à defesa externa e a situações excepcionais expressamente previstas em lei. Ambos os casos demonstram como democracias consolidadas rejeitam qualquer papel moderador das Forças Armadas, estabelecendo sua estrita subordinação ao poder civil.

O sistema constitucional de crises, detalhado no capítulo 2, estabelece procedimentos específicos e taxativos para o enfrentamento de situações excepcionais, seja através do estado de defesa ou do estado de sítio. Em ambos os casos, a atuação das Forças Armadas está rigorosamente subordinada aos procedimentos constitucionais e ao controle dos poderes civis, não havendo qualquer margem para atuação autônoma ou deliberativa.

Na dinâmica constitucional vigente, os objetivos de comedimento, limitação do poder e defesa contra o arbítrio são alcançados pelos mecanismos de freios e contrapesos devidamente regulados pelo texto constitucional, não pela intervenção de um elemento externo. O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), originalmente consagrado pela Constituição dos Estados Unidos de 1787 e defendido lucidamente nos artigos federalistas, especialmente no *Article 51* de autoria de James Madison, estabelece controles recíprocos que fornecem os instrumentos necessários à resolução de conflitos, dos quais o controle judicial é um exemplo.

Portanto, o ordenamento constitucional já prevê mecanismos específicos para a resolução de conflitos entre os Poderes. Se o Poder Legislativo entender que o Presidente da República extrapola seus deveres constitucionais por invasão de competências legislativas, dispõe de competências próprias garantidas pela Constituição, como as previstas nos arts. 62 e 49, V, além do recurso ao Supremo Tribunal Federal. Da mesma forma, se o Poder Executivo julgar que determinada decisão judicial lhe causa prejuízo, deve recorrer pelos meios processuais disponíveis ou buscar alterar os dispositivos legais ou constitucionais que regem a matéria.

Além disso, o sistema constitucional brasileiro admite a possibilidade de superação dos precedentes do Supremo Tribunal Federal através de reação legislativa, seja por emenda constitucional ou por lei ordinária. Contudo, essa reversão jurisprudencial deve observar determinados parâmetros estabelecidos pela própria Constituição e reafirmados pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 5105/DF³⁵.

Com efeito, admitir a interpretação proposta por Ives Gandra significaria, na prática, a extinção dos mecanismos de freios e contrapesos, incluindo o próprio controle de constitucionalidade. Bastaria que a Presidência da República discordasse de uma decisão do STF que declarasse inconstitucional determinado ato normativo para recorrer às Forças Armadas sob alegação de usurpação de competência. A competência para julgar tal recurso seria então das próprias Forças Armadas que, por sua vez, subordinam-se ao Presidente da República - o próprio recorrente. Não é difícil perceber que se instalaria no país uma grande confusão, absolutamente inconstitucional e perigosa, que contrariaria tudo que está literalmente previsto no texto da Carta (FREITAS, 2020, p. 203).

Ademais, é crucial ressaltar que o artigo 102 da Constituição atribui expressamente ao Supremo Tribunal Federal a função de defesa e guarda da Constituição. Embora caiba a cada agente público e instituição zelar pelo seu cumprimento no âmbito de suas atribuições, o STF é o guardião maior do texto constitucional. Pode-se criticar o Tribunal, que, como toda instituição política, está sujeito a erros. Contudo, desobedecer às suas decisões equivale a sabotar a dinâmica institucional adotada pela Constituição, abrindo caminho para o arbítrio e a injustiça³⁶.

Não existe precedente em países democráticos de atribuição às Forças Armadas da função de mediar conflitos entre os poderes constitucionais ou de dar a última palavra sobre o significado do texto constitucional. Como demonstram as experiências de Argentina e Portugal, a tendência nas democracias contemporâneas é justamente o oposto: estabelecer limites claros e precisos à atuação militar, sempre sob estrito controle civil.

³⁵ O Poder Legislativo, no exercício de sua função típica, não está vinculado às decisões do STF, podendo editar leis ou emendas constitucionais em sentido contrário à jurisprudência vigente. A superação de entendimentos da Corte por emenda constitucional só será inválida se violar cláusulas pétreas ou o devido processo legislativo (art. 60 da CF/88). Já a reversão jurisprudencial por lei ordinária nasce com presunção relativa de inconstitucionalidade, cabendo ao legislador demonstrar que as premissas fáticas e jurídicas que embasaram a decisão do STF não persistem, legitimando a alteração (STF. Plenário. ADI 5105/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 1º/10/2015)

³⁶ CÂMARA dos Deputados. *Câmara emite parecer esclarecendo que artigo 142 da Constituição não autoriza intervenção militar*. Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/667144-camara-emite-parecer-esclarecendo-que-artigo-142-da-constituicao-nao-autoriza-intervencao-militar/>. Acesso em: 04 jan. 2025.

Como analisado anteriormente, a utilização das Forças Armadas ocorre sempre sob a autoridade suprema do Presidente da República. Em momentos de normalidade institucional, seu emprego se dá apenas em caráter subsidiário, após o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública. Em situações de anormalidade institucional, aciona-se o Estado de Defesa ou de Sítio, a depender das circunstâncias. Em qualquer hipótese, como reiterou o STF na ADI 6.457/DF, o emprego das Forças Armadas é feito por decisão privativa do Presidente da República, que poderá ser por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, e sua atuação deve ser rigorosamente limitada aos marcos constitucionais.

Portanto, qualquer interpretação que busque atribuir às Forças Armadas uma função moderadora não encontra amparo em uma interpretação coerente e sistemática da Constituição Federal. Tal entendimento não apenas contradiz a letra e o espírito da Constituição de 1988, mas também ignora as lições históricas sobre os riscos da militarização da política e as tendências contemporâneas de fortalecimento do controle civil sobre as instituições militares.

3.2.4 A Interpretação do Art. 142 à Luz dos Princípios Democráticos

A interpretação do artigo 142 da Constituição Federal deve ser realizada de forma sistemática e teleológica, considerando não apenas seu texto literal, mas também o contexto histórico de sua elaboração, a evolução institucional do país e a jurisprudência constitucional contemporânea.

Como analisado nos capítulos anteriores, a Constituição de 1988 marca uma transformação profunda na relação entre civis e militares no Brasil. Ao contrário das constituições anteriores, que continham cláusulas ambíguas sobre a obediência militar "dentro dos limites da lei" - as quais, como demonstrou Alfred Stepan, permitiam interpretações que legitimavam intervenções militares - o texto de 1988 estabelece inequivocamente a subordinação das Forças Armadas ao poder civil democraticamente constituído.

O texto do artigo 142 estabelece que:

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.

Da análise deste dispositivo, apontam três proposições fundamentais que merecem exame detalhado:

1. O caráter institucional permanente e regular das Forças Armadas;
2. A subordinação à autoridade suprema do Presidente da República;
3. As finalidades constitucionais específicas.

Quanto à primeira proposição, as Forças Armadas são caracterizadas como instituições permanentes e regulares do Estado, e não do governo. Esta distinção é crucial, pois implica que sua existência e funcionamento transcendem as alternâncias de poder, mantendo-se operantes independentemente das mudanças políticas. Esta natureza institucional é reforçada por um conjunto de dispositivos constitucionais que estabelecem clara separação entre atividade militar e política: o artigo 14, § 8º (regula a participação de militares em eleições, estabelecendo condições e restrições para sua elegibilidade); o artigo 53, § 7º (subordina a incorporação de parlamentares às Forças Armadas à aprovação prévia de suas respectivas Casas legislativas); e os incisos IV e V do § 3º do artigo 142 (vedam aos militares a sindicalização, a realização de greves e a filiação a partidos políticos enquanto em serviço ativo).

A segunda proposição estabelece a subordinação das Forças Armadas à "autoridade suprema" do Presidente da República. Esta expressão deve ser compreendida em seu devido contexto constitucional: a supremacia presidencial é relativa apenas à cadeia hierárquica militar, e não absoluta em relação à ordem constitucional. O Presidente, como comandante supremo, exerce sua autoridade nos estritos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, sem possibilidade de extrapolação destes limites.

A terceira proposição define as finalidades constitucionais das Forças Armadas: defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem. Esta tríplice missão deve ser interpretada de forma restritiva, conforme estabelecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente na ADI 6.457/DF.

A "defesa da Pátria" refere-se primordialmente à proteção contra ameaças externas, envolvendo a preservação da soberania nacional, da integridade territorial e da população. A "garantia dos poderes constitucionais" não pode ser interpretada como autorização para arbitrar conflitos entre os Poderes, mas sim como proteção contra ameaças concretas e exógenas ao funcionamento das instituições democráticas.

Quanto à garantia da "lei e da ordem", é fundamental distinguir o emprego das Forças Armadas em situações de normalidade e anormalidade institucional. Em contextos de normalidade, sua operacionalização foi regulamentada pela Lei Complementar nº 97/1999 e pelo Decreto nº 3.897/2001, que estabelecem seu caráter excepcional e subsidiário. Este emprego só é admissível após o esgotamento dos instrumentos ordinários de segurança pública, sendo necessariamente episódico, limitado no tempo e no espaço. Já em situações de grave perturbação da ordem, a Constituição prevê instrumentos específicos - o estado de defesa e o estado de sítio (arts. 136 e 137) - com procedimentos próprios e rígido controle político pelo Congresso Nacional. Em qualquer hipótese, a atuação militar permanece sob comando civil e estritamente vinculada aos limites constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6.457/DF, consolidou interpretação que afasta definitivamente qualquer pretensão de atribuir às Forças Armadas função moderadora. A Corte estabeleceu que: (I) As Forças Armadas não exercem poder moderador, sendo sua atuação restrita às finalidades expressamente previstas na Constituição; (II) A autoridade suprema do Presidente sobre as Forças Armadas deve ser exercida nos limites constitucionais, observando a separação dos poderes; (III) O emprego na garantia da lei e da ordem tem caráter excepcional e subsidiário, exigindo provocação legal e controle rigoroso.

Portanto, a interpretação do artigo 142 à luz dos princípios democráticos deve reconhecer nas Forças Armadas uma instituição de Estado, subordinada ao poder civil e destinada a finalidades específicas e limitadas. Essa interpretação, além de ser a única compatível com o Estado Democrático de Direito, alinha-se à tendência internacional de fortalecimento do controle civil sobre as instituições militares, como demonstram as experiências bem-sucedidas da Argentina e de Portugal.

CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido nesta dissertação, ao examinar o papel constitucional das Forças Armadas no Brasil em suas múltiplas dimensões - histórica, teórica, normativa e comparada -, permite afirmar a absoluta incompatibilidade entre qualquer pretensão de função moderadora militar e o Estado Democrático de Direito estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Esta conclusão não decorre apenas de uma interpretação isolada do artigo 142, mas da própria estrutura constitucional brasileira e dos princípios fundamentais que a norteiam.

A análise histórica empreendida demonstrou como a construção do protagonismo militar na política brasileira resultou de um longo processo de institucionalização de prerrogativas e autonomias. A ambiguidade presente nas constituições anteriores, que condicionavam a obediência militar aos "limites da lei", criou o que Alfred Stepan identificou como um "padrão moderador" - uma legitimação velada para intervenções militares que, embora inicialmente concebidas como temporárias, culminaram no regime autoritário de 1964-1985. Esta experiência histórica, ao revelar os riscos da militarização da política, influenciou decisivamente os constituintes de 1987-1988 na busca por mecanismos mais efetivos de controle civil sobre as instituições militares.

O exame da teoria do "Poder Moderador", desenvolvida por Benjamin Constant e adaptada à realidade brasileira na Constituição Imperial de 1824, evidenciou que seus elementos essenciais - neutralidade, independência e legitimidade própria - são intrinsecamente incompatíveis com a atual configuração constitucional das Forças Armadas. A subordinação hierárquica ao Presidente da República, expressamente estabelecida no artigo 142, impede qualquer pretensão de neutralidade institucional necessária ao exercício de uma função moderadora. Mais ainda, a própria concepção de um poder moderador militar contradiz os fundamentos do constitucionalismo democrático, que pressupõe a resolução de conflitos institucionais por meio de mecanismos constitucionalmente estabelecidos.

O estudo dos debates na Assembleia Nacional Constituinte revelou uma clara intenção de ruptura com o histórico de autonomia militar. A eliminação da expressão "dentro dos limites da lei" e a clara subordinação ao poder civil não foram escolhas casuais, mas decisões conscientes voltadas a estabelecer um novo paradigma nas relações civis-militares no Brasil. Os constituintes, cientes dos riscos de interpretações expansivas do papel militar, buscaram delimitar com precisão as funções das Forças Armadas, sempre sob estrito controle civil.

A análise do sistema constitucional de crises demonstrou que mesmo em situações excepcionais - como no estado de defesa ou no estado de sítio - a atuação militar permanece

rigorosamente subordinada aos procedimentos constitucionais e ao controle dos poderes civis. A Constituição estabelece um sofisticado sistema de *checks and balances* que não comporta qualquer forma de poder moderador externo ao arranjo institucional estabelecido.

O estudo comparado com as experiências de Argentina e Portugal ofereceu importantes lições sobre a necessidade de estabelecer limites claros à atuação militar para a consolidação democrática. A Argentina, após sua traumática experiência ditatorial, estabeleceu uma rigorosa distinção entre defesa nacional e segurança interna, restringindo a atuação das Forças Armadas ao âmbito externo. Portugal, por sua vez, após a Revolução dos Cravos, desenvolveu um marco constitucional que subordina inequivocamente as instituições militares ao poder civil. Ambos os casos demonstram como democracias consolidadas rejeitam qualquer papel moderador das Forças Armadas, estabelecendo sua estrita subordinação ao poder civil democraticamente constituído.

As tentativas contemporâneas de ressuscitar uma suposta função moderadora militar, além de carecerem de sustentação jurídica, representam um perigoso retrocesso que ameaça as bases do Estado Democrático de Direito. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6.457/DF, consolidou interpretação que afasta definitivamente tal pretensão, estabelecendo que a atuação militar deve restringir-se às finalidades expressamente previstas na Constituição, sempre sob controle civil e dentro dos limites constitucionais.

Esta investigação permite concluir que qualquer interpretação que busque atribuir às Forças Armadas uma função moderadora não encontra amparo em uma análise sistemática e teleológica da Constituição Federal. Tal entendimento não apenas contradiz a letra e o espírito da Constituição de 1988, mas também ignora as lições históricas sobre os riscos da militarização da política e as tendências contemporâneas de fortalecimento do controle civil sobre as instituições militares.

A consolidação da democracia brasileira exige, portanto, o desenvolvimento de uma cultura constitucional que valorize os mecanismos institucionais de resolução de conflitos e fortaleça o controle civil sobre as Forças Armadas. Isso implica não apenas o respeito aos limites constitucionais da atuação militar, mas também o aprimoramento contínuo dos instrumentos democráticos de mediação de conflitos políticos e institucionais.

As contribuições desta pesquisa transcendem o debate específico sobre a interpretação do artigo 142, oferecendo elementos para uma compreensão mais ampla dos desafios envolvidos na construção e manutenção de relações civis-militares democráticas. O fortalecimento das instituições democráticas brasileiras passa necessariamente pela superação definitiva de qualquer ambiguidade quanto ao papel constitucional das Forças Armadas,

assegurando sua atuação estritamente dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e sempre sob efetivo controle civil.

A consolidação do controle civil sobre as Forças Armadas não significa, de modo algum, um enfraquecimento da instituição militar. Pelo contrário, o verdadeiro profissionalismo militar floresce justamente quando as Forças Armadas se concentram em suas funções constitucionais precípuas. Nunca é demais repetir que a Constituição as qualifica como órgãos de Estado, e não de governo, daí a necessidade de se manterem distantes das disputas e controvérsias que normalmente conflagram o ambiente político, e que não se confundem com o espírito de ordem, disciplina e hierarquia que define a identidade das corporações militares. O afastamento das funções político-deliberativas permite que elas se desenvolvam como instituição verdadeiramente profissional, focada no aprimoramento de suas capacidades específicas de defesa nacional.

A experiência histórica brasileira e o direito comparado demonstram que não há democracia estável sem clara subordinação militar ao poder civil e sem o respeito irrestrito aos procedimentos constitucionais estabelecidos. Somente assim será possível consolidar um Estado verdadeiramente democrático, onde as instituições militares cumpram seu papel constitucional de defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais, sem jamais se sobrepor à vontade popular legitimamente expressa através das instituições democráticas.

ANEXO I

Constituição	Missões das Forças Armadas
1824	Art. 145 - Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defende-lo dos seus inimigos externos, ou internos. Art. 148 - Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente á Segurança, e defesa do Império.
1891	Art. 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais. Art. 48 - Compete privativamente ao Presidente da Republica: 3º) exercer ou designar quem deva exercer o comando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brasil, quando forem chamadas às armas em defesa interna ou externa da União;
1934	Art. 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, a ordem e a lei.
1937	Art. 161 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.
1946	Art. 176 - As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art. 177 - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.
1967	Art. 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.
1969	Art. 90. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército 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 dentro dos limites da lei. Art. 91. As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.
1988	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. § 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Fonte: DINIZ, Mirella M. de Carvalho. *O papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e a questão do controle civil-militar (1988-2002)*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, Niterói, 2018.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, Carlos H.; SMULOVITZ, Catalina. Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In: *PÉROTIN-DUMON, Anne (dir.). Historizar el pasado vivo en la América Latina*. 1995.

AGAMBEM, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução: Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

ALMEIDA NETO, Edmilson Machado de. As Crises Político-Constitucionais de 1955, 1961, 1964 e 2016 e o Recurso a Medidas de Exceção. In: *Defesa do Estado e da Democracia: os Regimes de Legalidade Extraordinária na Experiência Constitucional Brasileira*. 1a ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 51-68.

ALVES, Cleber Francisco. *A Influência do pensamento liberal de Benjamin Constant na formação do Estado Imperial Brasileiro*. Brasília, 2008.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 180, p. 7-15, out./dez. 2008.

_____. Estado de defesa e estado de sítio. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 12, n. 3, p. 428-438, set./dez. 2020.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade; PONTES, Roberto Carlos Martins; SANKIEVICZ, Alexandre. A prevalência do poder civil sobre o militar na Constituição Federal de 1988: um estudo sobre os limites de emprego das Forças Armadas, conforme o artigo 142 da Constituição Federal. In: *VALE, André Rufino do (Org.). Forças Armadas e Democracia no Brasil: a interpretação do art. 142 da Constituição de 1988*. Brasília: Observatório Constitucional, 2020, p.115-143.

BARBOSA, Rui. *O estado de sitio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892.

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. *Soberano e estado de exceção: ressalvas a Agamben. Cadernos de Ética e Filosofia Política*, n. 37, p.63-71, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BATTAGLINO, Jorge. *La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político*. Revista SAAP, v. 7, n. 2, p. 265-273, nov. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de exceção permanente*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito constitucional: tomo I*. Salvador: JusPODIVM, 2014.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Brasília: UNB, 1997.

BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: J. Villeneuve E.C, 1857.

CAMPOS, Gabriel Afonso. Poder Neutro e Razão de Estado em Benjamin Constant. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, e5150, 2019.

CAMPOS, Humberto Alves de. Mecanismos de defesa da ordem democrática e do Estado: uma análise comparada do estado de sítio e da constituição de emergência. *Direito, Estado e Sociedade*, PUC-Rio, n. 38, p. 81-111, jan./jun. 2011.

CAMPOS, João Mota de et al. *Organizações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

_____. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

_____. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 15. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

_____. *Forças Armadas e política no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. O papel das Forças Armadas à luz do art. 142 da Constituição: uma leitura histórica e sistemática da impossibilidade de uma "intervenção militar". In: VALE, André Rufino do (Org.). *Forças Armadas e Democracia no Brasil: a interpretação do art. 142 da Constituição de 1988*. Brasília: Observatório Constitucional, 2020, p.84-113.

CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p.83-106, nov. 2005.

CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos: discurso pronunciado no Athénée Royal de Paris (1819)*. Tradução: Loura Silveira.

_____. *Principes de politique applicables a tous les gouvernemens représentatifs et particulièrement a la constitutio actuelle de la France*. Paris: Ches Alexis Eymery, De l'imprimerie de Hocquet, 1815.

_____. *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*. Paris: H. Nicolle, 1814.

CORRÊA, Oscar Dias. *A Defesa do Estado de Direito e a Emergência Constitucional*. Rio de Janeiro: Presença, 1980.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia a República: momentos decisivos*. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1999.

DAL RI, Luciene. Do pouvoir neutre ao poder moderador: a influência do constitucionalismo inglês no Brasil por meio da teoria de Benjamin Constant. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 105-132, jan./mar. 2020.

DINGES, John. *Os anos do Condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

DINIZ, Mirella M. de Carvalho. *O papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e a questão do controle civil-militar (1988-2002)*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

DOMINGOS NETO, Manuel. *O que fazer com o Militar: anotações para uma nova defesa nacional*. Parnaíba: Gabinete de Leitura, 2023.

FERNANDES, Ananda Simões. *A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva*. Antíteses, v. 2, n. 4, p. 831-856, jul./dez. 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990-1994. 3 v.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

_____. *O estado de sítio*. São Paulo: USP, 1964.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. Tradução: Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FONTANA, Alessandro. Du droit de résistance au devoir d'insurrection. In: ZANCARINI, J. C. (Org.) *Le droit de résistance*. Paris: ENS, 1999.

FORMAN, Johanna Mendelson. Das relações civis-militares à reforma do setor de segurança: novos caminhos, antigas visões. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; MATHIAS, Suzeley Kalil (Orgs.). *Entre Votas e Botas: as Forças Armadas no labirinto latino americano do novo milênio*. Franca: UNESP-FHDSS, 2001.

FREITAS, Matheus Pimenta de. Ulisses, as sereias e o art. 142 da Constituição Federal. In: VALE, André Rufino do (Org.). *Forças Armadas e Democracia no Brasil: a interpretação do art. 142 da Constituição de 1988*. Brasília: Observatório Constitucional, 2020.

FRIEDE, Reis. *As Forças Armadas, a Garantia da Lei e da Ordem e a Intervenção Federal*. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, v. 33, n. 67, p. 13-30, jan./abr. 2018.

FUCCILLE, Luís Alexandre. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; GUIMARÃES, Sophia. O significado original do art. 142 da Constituição Federal de 1988. In: VALE, André Rufino do (Org.). *Forças Armadas e Democracia no Brasil: A interpretação do art. 142 da Constituição de 1988*. Brasília: Observatório Constitucional, 2020.

GARCIA, Emerson. *As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem*. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 184-197, fev. 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, p. 286-302, 2016.

HART, Herbert. Pós-Escrito. In: HART, Herbert. *O conceito de direito*. Tradução: A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12. ed. Paris: Dalloz, 1932.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998.

HOLMES, Oliver Wendell. The Path of Law. In: KENNEDY, David; FISHER III, William W. *The Canon of American Legal Thought*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. Tradução: Sergio G. de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

JHERING, Rudolf von. *A finalidade do direito*. Campinas: Bookseller, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LARENZ, Karl. *Metodología de la ciencia del derecho*. Traducción: M. Rodríguez Molinero. 2. ed. Barcelona: Ariel, 2001.

LAVIÉ, Humberto Quiroga. *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Buenos Aires: Zavalía, 1996.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LODDETI, Luís Paulo Dal Pont; RODRIGUES, Rafael Socreppa. *A influência da teoria do poder neutro de Benjamin Constant no Poder Moderador da Constituição Brasileira de 1824*. Revista da ESMESC, v. 29, n. 35, p. 169-191, 2022.

LOEWENSTEIN, Karl. *Political reconstruction*. New York: The Macmillan, 1946.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 188, p. 93-111, 2010.

MAIA FILHO, Mamede Said. *Era Vargas: Estado e direito administrativo no Governo Provisório*. ISSN: 26759284, 435. 2022

_____. *Estudos Referenciais sobre os aspectos constitucionais da Intervenção Federal na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro*. Brasília: IFRJ, 2019.

_____. Forças Armadas: Destinação Constitucional e o Espectro do Militarismo. In: *Defesa do Estado e da Democracia: os Regimes de Legalidade Extraordinária na Experiência Constitucional Brasileira*. 1a ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 157- 194.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes. *Revista Digital Consultor Jurídico*, 28 maio 2020.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional – algumas considerações sobre a Historiografia. *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 06-38, jul./dez. 2013.

MIRANDA, Jorge. A originalidade e as principais características da Constituição Portuguesa. *Revista Cuestiones Constitucionales*, n. 16, jan./jun. 2007.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1946*. v. 5. 2. ed. 1953.

_____. *Comentários à constituição de 1967*. Com a emenda n. 1, de 1969. t. 3. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 1987.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. *Direito Constitucional*. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

MORAES, João Quartim de. *A esquerda militar no Brasil: da conspiração republicana à guerrilha dos tenentes*. São Paulo: Siciliano, 1991.

MOURE, Juliano Pozatti. *O papel constitucional das Forças Armadas: a garantia da lei e da ordem na Constituição brasileira de 1988*. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MOURE, Telmo Remião. *Os militares e a abertura política: discurso e continuísmo no poder. 1974-1988*. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre, 1994.

NAPOLITANO, Marcos. *1964: História do Regime Militar brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2014.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. v. 1, 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

OLIVEIRA, Armando Albuquerque. *(Des)controle civil sobre os militares no Brasil: um estudo comparado (1945-1964/1985-2009)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole, 2005.

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

ROUQUIÉ, Alain. *O Estado militar na América Latina*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1984.

SAIN, Marcelo Fabián. *Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las "nuevas amenazas": el caso argentino (1983-2000)*. Marzo de 2001.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Defesa e Segurança na América Latina: a questão militar. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; MATHIAS, Suzeley Kalil (Orgs.). *Entre Votas e Botas: as Forças Armadas no labirinto latino-americano do novo milênio*. Franca: UNESP-FHDSS, 2001.

SANTOS, Aricê Moacir Amaral. *O Estado de Emergência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 115-128, fev. 2004.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. Los fundamentos de la ciencia jurídica. In: SAVIGNY, Friedrich Carl von. *La ciencia del derecho*. Buenos Aires: Losada, 1949.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Tradução: Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Estado de defesa e estado de sitio*. Revista Forense, v. 85, n. 306, p. 333-343, abr./jun. 1989.

SOARES, Samuel Alves. *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: UNESP, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

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

_____. *Os Militares: da abertura à Nova República*. Tradução: Adriana Lopez e Ana Luiza Amendola. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. Tradução: Ana Luiza Pinheiro et al. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TÁVORA, Juarez. *À guisa de depoimento sobre a revolução brasileira de 1924*. Rio de Janeiro: Mendonça, Machado & Cia., 1928.

VERGOTTINI, Giuseppe de. Defesa (verbetes). In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. 1. Tradução: Carmen C. Varriale et al. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org.). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: UNESP, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de Sabres: Tutela militar ou controle civil*. São Paulo: Ática, 1994.

_____. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.