

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.457 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S) : LUCAS DE CASTRO RIVAS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO
DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 142
DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÕES
DAS FORÇAS ARMADAS. LEI
COMPLEMENTAR FEDERAL 97/1999,
ARTIGOS 1º, CAPUT, E 15, CAPUT E §§ 1º,
2º e 3º. SEPARAÇÃO DE PODERES.
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.
MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM
PARTE AD REFERENDUM DO
PLENÁRIO.**

DECISÃO: O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, tendo por objeto os artigos 1º, caput, e 15, caput e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar 97/1999, com as alterações das Leis Complementares 117/2004 e 136/2010, de seguinte teor:

“Art. 1º 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.

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e

ADI 6457 MC / DF

na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

(...)

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal, quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.”

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 2º, 34, 84, 136, 137 e 142 da Constituição Federal.

Em sede cautelar, a parte autora apresenta três pedidos.

Primeiro, requer seja concedida interpretação conforme a Constituição Federal à expressão “*sob autoridade suprema do Presidente da República*”, constante do artigo 1º, *caput*, da Lei Complementar 97/1999, de forma a assentar que referida autoridade, no exercício do comando da Forças Armadas, encontra-se circunscrita ao exercício das competências privativas descritas nos incisos II, IV, VI, “a” e “b”, IX, X, XIII e XXV do artigo 84 da Constituição.

Segundo, a parte autora requer que, sob pena de se permitir que o Presidente da República qualifique por meio de decreto miríade

ADI 6457 MC / DF

indefinida de ações como destinação das Forças Armadas, seja dada interpretação conforme à Constituição Federal aos artigos 1º, *caput*, e 15, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei Complementar 97/1999, de modo a assentar que

(i) a destinação das Forças Armadas na **defesa da Pátria** é constitucionalmente exequível apenas em casos de intervenção para repelir invasão estrangeira (artigo 34, III, da CRFB) e de estado de sítio para guerra ou de resposta à agressão estrangeira (artigo 137, II, da CRFB), devendo seguir os ritos de apreciação e autorização pelo Congresso Nacional (artigos 36, § 1; 49, II; e 137, *caput*, da CRFB);

(ii) o emprego das Forças Armadas na **garantia dos poderes constitucionais** se limita aos casos e procedimentos de intervenção “*para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação*” (artigo 34, IV, da CRFB) e de estado de defesa “*para preservar ou prontamente reestabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional*” (artigo 136, IV, da CRFB), podendo evoluir para o estado de sítio (artigo 137, I, da CRFB), pois entre os **Poderes da União** não se fala de garantia de quaisquer deles entre si pelas Forças Armadas, mas, taxativamente, de independência e harmonia (artigo 2º da CRFB);

(iii) a destinação das Forças Armadas na **garantia da lei e da ordem** é restrita a situações **extraordinárias** de defesa da autonomia federativa (intervenção – artigo 34 da CRFB), do Estado e das instituições democráticas (estados de defesa e de sítio – artigos 136 e 137 da CRFB), sendo vedado seu emprego em atividades **ordinárias de segurança pública** (artigo 144 da CRFB), à revelia das competências das respectivas esferas de governo.

Terceiro, a parte autora aduz a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 15 da Lei Complementar 97/1999, que atribui ao Presidente da República a competência para decidir a respeito do pedido dos demais poderes quanto o emprego das Forças Armadas, uma vez que, a par de a disposição não estar prevista no artigo 142 da Constituição Federal, não há hierarquia entre os poderes constitucionais (artigo 2º da CF). Nesse ponto, requer em sede cautelar a suspensão “*da eficácia do § 1º do artigo 15*

ADI 6457 MC / DF

da Lei Complementar nº 97/1999, sem tornar aplicável a legislação anterior e com efeito aditivo, a rime obbligate, estabelecendo que, conforme os casos e procedimentos dos artigos 34, 136 e 137 da Constituição, cabe apenas aos Presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal a iniciativa para o emprego das Forças Armadas”.

Como justificativa para o pedido de medida cautelar, o requerente noticia a “*polvorosa de setores da sociedade civil e das classes militares em desacordo quanto à destinação constitucional das Forças Armadas, repercutindo imediatamente na movimentação das forças políticas e dos compromissos democráticos no enfrentamento de sucessivas crises institucionais (e.g. impeachment e perseguições criminais de altos dignitários) e, mais recentemente, de calamidades públicas (v.g. desastres ambientais, incêndios e pandemia)”.*

É o breve relatório. Decido.

A jurisdição constitucional presta-se a verificar a compatibilidade de leis e de atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípua de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social, gerando segurança jurídica, estabilidade institucional e previsibilidade de condutas presentes e futuras dos agentes políticos e sociais.

A presente decisão tem caráter liminar e julga, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, os pedidos cautelares formulados pela parte autora.

A processualística constitucional e a jurisprudência desta Corte impõem como requisitos de concessão de medida cautelar a comprovação de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*. O primeiro requisito exsurge a partir de evidências diretas ou indiretas que demonstrem elevada probabilidade de acolhimento futuro do direito alegado. Por sua vez, o segundo requisito consiste no perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (Vide FUX, Luiz. *Processo Civil Contemporâneo*. Editora Forense, 2019).

No presente caso, verifico satisfeitos os requisitos para a concessão

ADI 6457 MC / DF

parcial da tutela cautelar, nos termos da argumentação a seguir exposta.

I. DAS BALIZAS DE INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 1º DA LC 97/1999

I.A) DOS PODERES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CHEFIA DAS FORÇAS ARMADAS (ARTIGOS 84 E 142, CRFB)

A controvérsia *sub examine* cinge-se ao alcance semântico das atribuições conferidas às Forças Armadas pelo artigo 142 da Constituição, cujo texto, reproduzido *ipsis litteris* no artigo 1º da Lei Complementar 97/1999, ora impugnado, estabelece, *verbis*:

“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.”

Ab initio, verifica-se que o texto constitucional de 1988 inseriu as Forças Armadas no âmbito do controle civil do Estado, como “*instituições nacionais permanentes e regulares*”. Esses atributos qualificam as Forças Armadas como órgãos de Estado, e não de governo, indiferentes às disputas que normalmente se desenvolvem no processo político. Essa perspectiva institucional reflete-se nas funções substantivas destinadas às Forças Armadas, quais sejam, *a*) a defesa da Pátria; *b*) a garantia dos poderes constitucionais; e, *c*) por iniciativa de qualquer dos três poderes, a garantia da lei e da ordem. Trata-se de missão de altíssima relevância para a sustentação material do Estado Democrático de Direito, a ser realizada nos estritos termos dos procedimentos e dos limites desenhados pela Constituição.

O mesmo dispositivo também estabelece que as Forças Armadas são

ADI 6457 MC / DF

“organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República”. Essa dicção repete semelhante verbete contido no artigo 84, XIII, da Constituição, que atribui ao Presidente da República o exercício do *“comando supremo das Forças Armadas”*, bem como a nomeação dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A semântica dessa expressão textual, no entanto, impescinde de uma leitura sistemática da Constituição. Como ressaltado em parecer da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, a autoridade do Presidente da República, *“é suprema em relação a todas as demais autoridades militares mas, naturalmente, não o é em relação à ordem constitucional”*^[1]. Com efeito, o atributo da supremacia não se sobrepõe à força normativa do texto constitucional, mas, antes, é por ela constituída e conformada.

Deveras, a *“autoridade suprema”* sobre as Forças Armadas conferida ao Presidente da República correlaciona-se às balizas de hierarquia e de disciplina que informam a conduta militar. Entretanto, por óbvio, não se sobrepõe à separação e à harmonia entre os Poderes, cujo funcionamento livre e independente fundamenta a democracia constitucional, no âmbito da qual nenhuma autoridade está acima das demais ou fora do alcance da Constituição.

Por isso mesmo, a expressão *“autoridade suprema”* deve ser lida nos limites das atribuições privativas do Presidente da República contidas no artigo 84 da Constituição, em consonância com a tríade expressa em seu artigo 142. Com efeito, no modelo constitucional brasileiro, o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado, como representante máximo do país perante a comunidade internacional, e de Chefe de Governo, como liderança doméstica para a formulação de políticas públicas e para a coordenação federativa. Dessa circunstância decorre o amplo catálogo de atribuições elencadas nesse dispositivo constitucional, que conferem ao Presidente da República poderes para a condução do Estado, das relações internacionais e da Administração Pública federal.

Portanto, descabe conceder à expressão *“autoridade suprema”* interpretação que exorbite o exercício circunstanciado, por parte do Presidente da República, de suas próprias responsabilidades

ADI 6457 MC / DF

constitucionais, sempre sob o controle e, quando cabível, sob a autorização dos demais Poderes. Nesse ponto, verifico haver plausibilidade no primeiro pedido da parte autora, no sentido de que a expressão “*autoridade suprema*”, contida no artigo 1º, *caput*, da Lei Complementar 97/1999, deva ser interpretada no sentido de que os poderes do Presidente da República, como Chefe das Forças Armadas, inscrevem-se nas competências privativas descritas no artigo 84 da Constituição, em especial aquelas contidas nos respectivos incisos II, IV, VI, “a” e “b”, IX, X, XIII, XIX, XX e XXII, , *in verbis*:

*“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
[...]*

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; [...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [...]

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal; [...]

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; [...]

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; [...]

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;”

ADI 6457 MC / DF

Convém ressaltar, ainda, que a interpretação conforme que ora se concede ao verbete não reduz nem amplia os poderes constitucionais do Presidente da República. Não se está aqui a reduzir o espaço de discricionariedade política e administrativa do Chefe do Executivo nacional. Pelo contrário, a medida aqui concedida tem caráter meramente explicativo, na medida em que reafirma cláusula elementar de qualquer Estado Democrático de Direito: a supremacia da Constituição sobre todos os cidadãos, inclusive os agentes estatais, como mecanismo de coordenação, de estabilização e de racionalização do exercício do poder político no ambiente naturalmente competitivo de uma democracia plural.

Impõe-se, assim, reconhecer que, em um Estado Democrático de Direito, nenhum agente estatal, inclusive o Presidente da República, dispõe de poderes extraconstitucionais ou anticonstitucionais, ainda que em momentos de crise, qualquer que seja a sua natureza. A Constituição bem tratou de definir os limites rígidos de atuação dos poderes estatais, seja em períodos de normalidade institucional, seja em períodos extraordinários. Destarte, todo e qualquer exercício de poder político deve encontrar validade na Constituição e nela se justificar.

**I.B) DAS MISSÕES CONSTITUCIONAIS DAS FORÇAS ARMADAS
(ARTIGO 142, CRFB)**

Conforme acima enunciado, o artigo 142 da Constituição estabelece como funções das Forças Armadas *a)* a defesa da Pátria, *b)* a garantia dos poderes constitucionais e, *c)* por iniciativa de qualquer dos três poderes, a garantia da Lei e da Ordem.

Em suas razões, a parte autora afirma que o exercício dessas missões constitucionais deve se restringir aos casos e procedimentos da intervenção (CF, art. 34), do estado de defesa (CF, art. 136) e do estado de

ADI 6457 MC / DF

sítio (CF, art. 137), motivo pelo qual requer seja concedida interpretação conforme a Constituição aos artigos 1º e 15, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei Complementar 97/1999.

Como fundamento, a parte autora realiza uma distinção entre o que ela considera, de um lado, como missões constitucionais e, de outro, missões legais das Forças Armadas.^[2] As missões constitucionais estariam diretamente relacionadas à tríade de tarefas indicadas no artigo 142 da Constituição e reproduzidas no artigo 1º da Lei Complementar nº 97/1999. Por sua vez, as missões legais estariam relacionadas às atribuições subsidiárias das Forças Armadas, nos termos do artigo 16 da Lei Complementar 97/1999 (“Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República”). Nesse ponto, a parte autora sublinha que o seu pedido se circunscreve apenas às missões constitucionais das Forças Armadas.

Nos termos do que será apresentado nas próximas subseções, embora entenda relevantes os argumentos deduzidos na exordial, não verifico plausibilidade jurídica para se realizar, em sede de controle abstrato, tamanha restrição à atuação das Forças Armadas. Caso assim agisse, estaria o Supremo Tribunal Federal a realizar recorte interpretativo que a própria Constituição não pretendeu efetuar. Por outro lado, a semântica dos artigos 1º e 15 da Lei Complementar 97/99 pode ser mais bem aclarada em conformidade com a Constituição, com vistas a eliminar eventuais interpretações que não possuem guarida na sistematicidade de suas normas.

(i) O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA DEFESA DA PÁTRIA: ARTIGOS 1º, I, E 4º DA CONSTITUIÇÃO

A missão institucional das Forças Armadas de defesa da Pátria coincide, inicialmente, com a preservação da soberania nacional,

ADI 6457 MC / DF

especialmente frente a ameaças estrangeiras que se imponham contra o Brasil, o seu povo, a integridade territorial e as suas instituições. É dizer: corresponde, em primeiro lugar, à defesa da República Federativa do Brasil contra ameaças *externas*.

Isso não significa, porém, que a atribuição constitucional se restrinja à intervenção federal e aos estados de defesa e de sítio (artigos 34, 136 e 137 da CRFB), como aduz o Requerente. O artigo 34, II, da Constituição, ao dispor sobre o papel de repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra, apenas exemplifica uma das formas de atuação das Forças Armadas, de modo que a restrição do alcance da “defesa da Pátria” às três hipóteses de atuação excepcional esvazia a previsão constitucional do artigo 142 e reduz a eficácia dos dispositivos constitucionais que tratam da atuação internacional do país.

É que, à luz dos artigos 1º, I, e 4º da Constituição, a República Federativa do Brasil se fundamenta na soberania e alicerça suas relações internacionais em diversos princípios, como a independência nacional, a defesa da paz e a igualdade entre os Estados. A defesa da Pátria de que trata o artigo 142 inscreve-se na proteção material da soberania brasileira, mas compreende quaisquer medidas que a lei permitir para a proteção dos interesses da República Federativa do Brasil. Nesse ponto, tais medidas não se iniciam nem se esgotam nas hipóteses excepcionais de intervenção, de estado de defesa e de estado de sítio. Pelo contrário, há uma miríade de possibilidades de atuação prévia das Forças Armadas para a proteção das faixas de fronteiras, dos espaços aéreos e marítimos, inclusive em períodos de paz, que se enquadram na semântica de “*defesa da Pátria*” contida no artigo 142 da Constituição. Exemplificativamente, cito as missões de controle do fluxo migratório na fronteira com a Venezuela.

Ademais, ao contrário do que sustenta a parte autora, várias das hipóteses de atuação subsidiária das Forças Armadas, de que trata o artigo 16 da Lei Complementar 97/99, encontram respaldo nas três missões constitucionais do artigo 142 da Constituição. Ora, também por uma leitura sistemática, não se haveria de cogitar de hipótese de emprego

ADI 6457 MC / DF

das Forças Armadas, ainda que subsidiária, que não tangencie a tríade indicada na Constituição. Nesse ponto, a parte autora tenta realizar uma distinção que a própria Constituição não realiza e que, portanto, não pode ser acolhida por esta Corte. Afinal, todas as missões das Forças Armadas, principais ou subsidiárias, devem encontrar respaldo inicial no artigo 142 da Constituição. A título de exemplo, verifico que várias das hipóteses em emprego subsidiário do Exército, da Marinha e da Aeronáutica diretamente se ligam à missão constitucional de defesa da pátria, nos termos dos artigos 16-A, 17, 17-A e 18 da Lei Complementar 97/99, *verbis*:

*“Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, **na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:***

I – patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito. [...]

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

*I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à **defesa nacional**;*

*II - **prover a segurança da navegação aquaviária**;*

*III - **contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar**;*

IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

ADI 6457 MC / DF

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. [...]

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

I - orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II - prover a segurança da navegação aérea;

III - contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;

IV - estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V - operar o Correio Aéreo Nacional.

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

VII - preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa

ADI 6457 MC / DF

de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito.” [Grifos nossos].

Destaque-se que, tanto nos cenários de normalidade institucional como em cenários extremos de guerra e defesa da soberania, os poderes do Presidente da República sobre as Forças Armadas não são absolutos, submetendo-se também a mecanismos de controle explicitamente delineados no texto constitucional. A título de exemplo, apenas com prévia autorização do Congresso Nacional é que o Chefe do Executivo nacional pode declarar guerra ou celebrar a paz (art. 49, II, da CRFB/88). Em suma, no que tange à defesa da pátria, o emprego das Forças Armadas relaciona-se a um complexo de ações de responsabilidade do Presidente da República, relacionadas à preservação da soberania do país.

(II) O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS: ARTIGOS 2º; 60, §4º, III; 85; E 102 DA CONSTITUIÇÃO

A segunda missão constitucional das Forças Armadas refere-se à garantia dos poderes constitucionais.

Sobre esse ponto, inicio destacando trecho da Nota Técnica nº 2.866/2020, do Senado Federal [3], que resgata histórico debate da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, no âmbito dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. As notas taquigráficas dos debates do dia 27 de julho de 1987, publicadas no Diário da Assembleia Nacional Constituinte, trazem palavras do General Euler Bentes Monteiro sobre a sobre a redação do que viria a se tornar o artigo 142 da Constituição, *verbis*:

“A questão fundamental, conceitual: a Constituição deve definir, para as Forças Armadas, atribuições condizentes ao modelo

ADI 6457 MC / DF

democrático? Acho claro que sim. Há, assim, que desfigurar o papel histórico do chamado poder moderador. A intervenção das Forças Armadas no processo político, se admitindo como destinação constitucional, irá colocá-la acima dos poderes políticos do Estado e acima do próprio Estado.

(...) escrever uma Constituição admitindo uma escala de intervenção, que não sejam as escalas de estado de emergência ou de alarme ou estado de sítio, etc., mas um estágio superior a tudo, em que se dê a completa liberdade de ação às Forças Armadas (...) eu não julgo que isso seja um estado democrático. Admito, sim, como um estado totalitário, um estado militarista. Nós acabamos de viver essa experiência.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento), 23 de julho de 1987, pp. 49-62).

Em uma leitura originalista e histórica do artigo 142 da Constituição, a expressão “*garantia dos poderes constitucionais*” não comporta qualquer interpretação que admita o emprego das Forças Armadas para a defesa de um Poder contra o outro. No desenho democrático brasileiro, a independência e a harmonia entre os poderes devem ser preservadas pelos mecanismos pacíficos e institucionais de freios e contrapesos criados pela própria Constituição. Esses mecanismos são qualificados inclusive como cláusula pétrea (CF, art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III) e conformam um sistema de controle recíproco e interdependente entre os Poderes, freando os riscos de eventuais abusos ou desvios.

Nesse sentido, a atuação do Exército, da Marinha e da Aeronáutica para a “*garantia dos poderes constitucionais*” refere-se à proteção de todos os três Poderes contra **ameaças alheias a essa tripartição**. Trata-se, portanto, do exercício da “defesa das instituições democráticas” contra ameaças de golpe, sublevação armada ou movimentos desse tipo. É o que também reconhece o próprio Ministério da Defesa, em Nota Oficial, que assenta que:

“As Forças Armadas cumprem a sua missão Constitucional. Marinha, Exército e Força Aérea são organismos de Estado, que consideram a independência e a harmonia entre os Poderes

ADI 6457 MC / DF

imprescindíveis para a governabilidade do País.

(...) As Forças Armadas estarão sempre ao lado da lei, da ordem, da democracia e da liberdade. Este é o nosso compromisso”.

Assim, **inexiste no sistema constitucional brasileiro a função de garante ou de poder moderador: para a defesa de um poder sobre os demais a Constituição instituiu o pétreo princípio da separação de poderes e seus mecanismos de realização.** O conceito de *poder moderador*, fundado nas teses de Benjamin Constant sobre a *quadripartição* dos poderes, foi adotado apenas na Constituição Imperial outorgada em 1824. Na conformação imperial, esse quarto Poder encontrava-se em posição privilegiada em relação aos demais, a eles não se submetendo. No entanto, nenhuma Constituição republicana, a começar pela de 1891, instituiu o Poder Moderador. Seguindo essa mesma linha e inspirada no modelo tripartite, a Constituição de 1988 adotou o princípio da separação de poderes, que impõe a cada um deles comedimento, autolimitação e defesa contra o arbítrio, o que apenas se obtém a partir da interação de um Poder com os demais, por meio dos mecanismos institucionais de *checks and balances* expressamente previstos na Constituição. **[4]**

Nesse contexto, descabe a malversada interpretação de que essa segunda atribuição conferida às Forças Armadas pelo artigo 142 da Constituição permite que os militares promovam o “funcionamento dos Poderes constituídos”, podendo intervir nos demais Poderes ou na relação entre uns e outros. Confiar essa missão às Forças Armadas violaria a cláusula pétreia da separação de poderes, atribuindo-lhes, em último grau e na prática, inclusive o poder de resolver até mesmo conflitos interpretativos sobre normas da Constituição. Com efeito, ressalte-se que o artigo 102 da CRFB/88 atribui ao Supremo Tribunal Federal o papel de guardião da Constituição, cabendo-lhe, como órgão máximo do Poder Judiciário, interpretar as normas constitucionais em caráter final e vinculante para os demais Poderes. Adotando o modelo de constitucionalismo moderno desde os Federalistas, tem-se que “*a interpretação das leis é o domínio próprio e particular dos tribunais*” **[5]**.

Ainda que se questione, no plano teórico-normativo, a que

ADI 6457 MC / DF

instituição deva recair a última palavra sobre questões constitucionais, diante da possibilidade de *backlash* ou *override*, é certo que o próprio texto constitucional atribui ao Supremo Tribunal Federal “*precipualemente, a guarda da Constituição*” (CF, art. 102, caput). Cabe somente ao Poder Legislativo o poder de superar decisões do Supremo, por meio de emendas à Constituição, assim mesmo quando isto não contrariar cláusulas pétreas do texto constitucional. De toda forma, a veladura pela Constituição, que constitui todos os três poderes, é dever de todos eles, de forma harmônica e independente entre si, sem que haja sobreposição de qualquer deles sobre os outros.

Deveras, subjugar as decisões do Supremo às Forças Armadas, espontaneamente ou sob comando do Presidente da República, inverteria por completo a ordem de controle e esvaziaria a competência instituída expressamente pela Constituição. Como ressaltou o Ministro Gilmar Mendes, “*é uma interpretação irresponsável aquela que atribui às Forças Armadas o papel de interpretar a Constituição*”^[6]. Sua Excelência complementa que “*o artigo 142 tem uma discussão muito importante que é a missão das Forças Armadas para proteger poderes constitucionais e assegurar a lei e a ordem a pedido de um dos Poderes, mas é só isso*”.

Assim, a tese que invoca a existência de um poder moderador parece pressupor a neutralidade e a autonomia administrativa das Forças Armadas, com distanciamento dos três poderes. Essa premissa implícita, no entanto, opõe-se aos artigos 142 e 84, XIII, da Constituição, que, como visto, expressamente apontam o presidente da República como o seu “comandante supremo”. Dessa forma, **considerar as Forças Armadas como um “poder moderador” significaria considerar o Poder Executivo um superpoder, acima dos demais**, o que esvaziaria o artigo 85 da Constituição e imunizaria o Presidente da República de crimes de responsabilidade, dentre os quais figuram “*os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...) o livre exercício do (...) do Poder Judiciário*” e “*o cumprimento das leis e das decisões judiciais*”.

A Lei dos Crimes de Responsabilidade (1.079/50), por sua vez,

ADI 6457 MC / DF

exemplifica de maneira ainda mais específica como condutas que violariam esse artigo: “opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças”, “usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício”, “impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário”, “recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo” e “deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral”. O diploma legal prevê, ainda, como crimes de responsabilidade, “incitar militares à desobediência à lei” e “provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis”.

Portanto, configuraria atuação anticonstitucional qualquer iniciativa de um dos Poderes para obstar decisões emanadas pelos demais, por mecanismos outros que não aqueles expressamente previstos pela Constituição. Também por essa razão, a interpretação constitucional que atribui às Forças Armadas – e indiretamente ao Chefe do Poder Executivo, como sua autoridade suprema – o poder de descumprir ou avalizar determinada decisão judicial configura interpretação dissociada de todos os princípios constitucionais estruturantes da ordem democrática brasileira.

**(III) O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM:
ARTIGOS 1º, CAPUT; 2º; 5º, XLIV; 60, §4º, III, DA CONSTITUIÇÃO**

Como já destacado, as Forças Armadas não são um Poder da República, mas uma instituição à disposição dos Poderes constituídos para, quando convocadas, agirem instrumentalmente em defesa da lei e da ordem. Nesse sentido, o artigo 142 estabelece a possibilidade de mobilização das Forças Armadas para, por iniciativa de qualquer dos três

ADI 6457 MC / DF

Poderes, atuar na “*garantia da lei e da ordem*”, permitindo que possam ser usadas também na segurança pública.

Retomando a interpretação histórica declinada na seção anterior, destaco que a Nota Informativa 2.866/2020, do Senado Federal, informa que a Assembleia Nacional Constituinte longamente discutiu sobre a semântica da expressão “*garantia da lei e da ordem*”. Nesse ponto, debateu-se se as Forças Armadas deveriam atuar *exclusivamente* na defesa externa ou se poderiam também atuar para garantia da segurança interna. Mais à frente, quando da votação do parecer do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, ficou claro que o papel das Forças Armadas deveria ser o de apenas obedecer aos poderes constituídos:

“Ao retirarmos a expressão “dentro dos limites da lei”, acolhemos a emenda dos Constituintes José Genoíno, Haroldo Lima e outros, eliminando uma cláusula discutida desde 1891. As Forças Armadas, submetidas à autoridade do Presidente da República, são essencialmente obedientes aos Poderes constitucionais, não lhes sendo facultada a análise do mérito das ordens emanadas por estes Poderes, legitimamente constituídos pela vontade popular. A expressão, em boa hora retirada, reafirma a condição de que as Forças Armadas são essencialmente obedientes e não deliberantes. O fato de que as Forças Armadas têm na Constituição as fontes de sua legitimidade, e o dever especial de garantias aos Poderes constitucionais e à lei, elimina a possibilidade de agirem, sob quaisquer alegações, contra a ordem jurídica estabelecida.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 24)

Ricardo Fiuza, à ocasião, rechaçou a iniciativa sugerida por alguns constituintes de distorcer o conceito de “*garantia da lei e da ordem*” para que as Forças Armadas pudessem atuar como “*moderadoras*” dos Poderes:

“Qualquer pessoa, qualquer estudioso da matéria que desejar ver o espírito do legislador, haverá de extrair dos nossos debates e da exposição do Relator as razões que levaram e verificará que a primeira

ADI 6457 MC / DF

razão é a submissão ao poder civil. Na questão dessa expressão 'da lei e da ordem', entendo de forma absolutamente diversa de alguns companheiros. Eles entendem que seria a supremacia sobre os demais poderes. Volto à minha tese anterior, seria imaginar natimorto esse poder submisso, se há um superpoder é porque existe subpoder, quando, na realidade, os poderes têm que ter equipotência, valores e pesos iguais, e entendo que essa expressão "da lei e da ordem" é, pelo contrário, restritiva. Se partirmos do pressuposto que expressão tal ou qual pode ser interpretada de forma distorcida, prometo distorcer qualquer expressão que seja dada, por exemplo, neste texto." (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de agosto de 1987, p. 32)

Ao se referir à segurança pública, atribuição que não compete ordinariamente às Forças Armadas, o artigo 142 condicionou a garantia da "lei e ordem" à provocação de qualquer Poder, o que afasta qualquer exegese que habilitasse uma hipótese de *intervenção*. Na expressão de Diego Werneck e Thomas Pereira, essa interpretação de que haveria na Constituição um poder extraordinário das Forças Armadas pressupõe a existência de "um cavalo de Troia invisível a tudo e todos, aguardando para se revelar três décadas depois"^[7], na contramão do espírito democrático que conduz a Constituição de 1988.

A impossibilidade de revolta das Forças Armadas contra a ordem constitucional ou civil foi advertida, já em 1947, por Seabra Fagundes:

*"Se as corporações armadas têm na Constituição e na lei as fontes da sua legitimidade, não se concebe possam agir legitimamente se contra elas procedem. A rebelião nesse caso situar-se-ia num plano pré ou super-constitucional, como mero ato de fôrça, importando em destruir ou substituir as bases mesmas do Estado, e, portanto, não se poderia analisar à luz do princípio do art. 176 [da Constituição de 1946], que supõe a lei (constitucional ou ordinária) como elemento de delimitação do dever de obediência." (FAGUNDES, Miguel Seabra. **As Fôrças Armadas na Constituição**. In: Revista de Direito Administrativo, n. 9, 1947, p. 13).*

ADI 6457 MC / DF

A Constituição proclama, logo em seu artigo 1º, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, no âmbito do qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. São esses os canais de legitimação do poder do povo. Qualquer instituição que pretenda tomar o poder, seja qual for a intenção declarada, fora da democracia representativa ou mediante seu gradual desfazimento interno, age contra o texto e o espírito da Constituição [8].

O mesmo texto segundo o qual “*todo o poder emana do povo*” (art. 1º, parágrafo único) não pode, sem um inadmissível desvirtuamento, ser lido como autorizador de uma “*intervenção militar*” para manietar os poderes constituídos. É premente constranger interpretações perigosas, que ameacem o Estado Democrático de Direito.

Consoante relembra Gustavo Binenbojm, a Constituição de 1988 representou a vitória dos ideais de Estado de Direito e d governo limitado, em que se alicerceia a democracia constitucional do mundo ocidental, “*sem qualquer espaço para hiatos ditatoriais*” [9]. Para situações de grave abalo institucional, complementa, a Constituição prevê regras excepcionais, condicionadas a controles exercidos pelo Legislativo ou pelo Judiciário.

Some-se, por fim, que se encontra positivada no texto constitucional a *ratio* de que os detentores das armas precisam estar conformados por limites claros. Em especial, a Constituição prevê que a lei deve definir como crime inafiançável e imprescritível “*a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático*” (art. 5º, XLIV). Sem que se extraia do ordenamento jurídico nacional a possibilidade de uma “*intervenção militar constitucional*”, repudia-se o discurso que, a pretexto de interpretar o artigo 142 da Constituição, encoraja uma ruptura democrática.

ADI 6457 MC / DF

II. DAS BALIZAS DE INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 15 DA LEI COMPLEMENTAR 97/99

À luz desses fixados vetores interpretativos que informam a tríade de missões constitucionais das Forças Armadas e os limites do exercício do Presidente da República como sua autoridade suprema, convém analisar o segundo e o terceiro pedidos deduzidos na inicial, fixando as balizas de interpretação do artigo 15, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar 97/1999.

Quanto a esses dispositivos, sustenta a parte autora que o emprego das Forças Armadas para a defesa da pátria, para a garantia dos poderes constitucionais e para garantia da lei da ordem, consoante os procedimentos indicados no artigo 15 da Lei Complementar 97/1999, devem ser restritos às hipóteses de intervenção, de estado de defesa e de estado de sítio. Argumenta a parte autora, ainda, que o §1º do mesmo dispositivo, ao determinar que *“compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados”*, submete indevidamente os chefes do Judiciário e das casas legislativas ao arbítrio do Presidente da República. Por esse motivo, requer, cautelarmente, a suspensão da eficácia desse dispositivo.

Entretanto, as considerações relativas à impossibilidade de assunção das Forças Armadas do exercício do Poder Moderador não conduzem ao automático acolhimento da tese da parte autora de que o emprego das Forças Armadas para o exercício de suas missões constitucionais restringe-se às hipóteses de intervenção e de estado de defesa e de estado de sítio. Assim como já declinado na subseção II-a, restringir a missão constitucional das Forças Armadas a essas hipóteses implicaria esvaziar a semântica do artigo 142 da Constituição Federal, impedindo a atuação desse ramo estatal em missões de altíssima relevância para o interesse nacional.

Em diversas oportunidades, os Presidentes da República têm

ADI 6457 MC / DF

empregado as Forças Armadas no exercício de suas missões constitucionais, para fins que escapam ao objeto específico da intervenção e dos estados de defesa e de sítio, sem que haja qualquer violação a normas constitucionais.

Exemplificativamente, cito os seguintes decretos presidenciais que se fundamentam diretamente no artigo 15 da Lei Complementar 97/99 e nos artigos 84 e 142 da Constituição Federal:

a) Decreto de 8 de agosto de 2016, que ampliou e sistematizou as determinações presidenciais de emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016;

b) Decreto de 15 de agosto de 2016, que prorrogou o emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem na área metropolitana do Município de Natal, Estado do Rio Grande do Norte;

c) Decreto de 22 de agosto de 2016, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a garantia da ordem pública durante a votação e a apuração das eleições de 2016;

d) Decreto de 24 de agosto de 2016, que, alterando o Decreto de 8 de agosto de 2016, também se referiu ao emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016;

e) Decreto de 31 de agosto de 2016, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no revezamento da Tocha Paraolímpica dos Jogos Rio 2016;

f) Decreto nº 8.928, de 9 de dezembro de 2016, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Recife, Estado de Pernambuco.

g) Decreto de 17 de janeiro de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no sistema penitenciário brasileiro;

h) Decreto de 19 de janeiro de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Natal, Estado do Rio Grande do Norte;

ADI 6457 MC / DF

i) Decreto de 30 de janeiro de 2017, que, alterando o Decreto de 19 de janeiro de 2017, autorizou a prorrogação do emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Natal, Estado do Rio Grande do Norte;

j) Decreto de 6 de fevereiro de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Espírito Santo;

k) Decreto de 13 de fevereiro de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro;

l) Decretos de 16 e 22 de fevereiro de 2017, que, alterando o Decreto de 6 de fevereiro de 2017, também autorizaram o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Espírito Santo;

m) Decreto de 24 de julho de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a garantia da votação e da apuração das eleições suplementares no Estado do Amazonas;

n) Decreto de 29 de dezembro de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Natal e no Município de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte;

o) Decreto de 6 de maio de 2020, que autorizou o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal.

Destarte, a se admitir a interpretação conforme na extensão requerida pela parte autora, estaria o Supremo Tribunal Federal a invalidar todas atuações das Forças Armadas nesse viés, o que não tem guarida em nosso modelo constitucional, tampouco pode ser objeto de criação interpretativa.

Por outro lado, importante ressaltar que o emprego das Forças Armadas fora das hipóteses de intervenção, de estado de defesa e de estado de sítio deve estar inscrito em limites constitucionais e legais que

ADI 6457 MC / DF

não podem ser desconsiderados.

Com efeito, a chefia das Forças Armadas assegurada ao Presidente da República consiste em poder limitado, do qual se deve desde logo excluir qualquer interpretação que permita indevidas intromissões no regular e independente funcionamento dos outros Poderes e instituições, bem como qualquer tese de submissão desses outros Poderes ao Executivo. Reitera-se, portanto, que a autoridade suprema do Presidente da República apenas se relaciona às atribuições materiais constitucionalmente destinadas pela Constituição ao chefe do Executivo nacional no art. 84 da CRFB/88.

Nesse sentido, já assentados os alcances devidos quanto aos poderes de, sob a autoridade suprema do Presidente da República, defender da Pátria, garantir os poderes constitucionais e a lei e a ordem (arts. 1º e 15 da Lei Complementar 97/1999), impõe-se aferir os limites constitucionais que regem também a interpretação dos parágrafos do art. 15 da mencionada Lei.

Com efeito, em relação ao § 1º, o poder do Presidente da República de autorizar o emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos outros poderes constitucionais – por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados –, não pode ser exercido contra os próprios Poderes e instituições em si. Ao contrário, trata-se de instrumento que permite, por exemplo, a materialização das situações de intervenção federal (art. 34 e 36 da CRFB/88), cujas hipóteses autorizadoras podem partir de solicitação do Poder Legislativo ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, conforme o caso.

Embora a autorização de emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem não se esgote nas hipóteses excepcionais de intervenção, de estado de sítio e de estado de defesa, cabe o acréscimo de que, sob as premissas aqui firmadas, as disposições dos §§ 2º e 3º relativamente às medidas de garantia da lei e da ordem apenas se tornam possíveis no contexto de enfrentamento a situações concretas de grave violação à segurança pública, por prazo limitado. Em reforço, destaque-se

ADI 6457 MC / DF

essa atuação apenas se dará de modo subsidiário, ante a necessidade de esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a atuação permanente e primária das instituições ali estabelecidas (polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital), nos termos do artigo 144 da Constituição.

Finalmente, em uma análise prefacial, não vislumbro a inconstitucionalidade chapada do §1º do artigo 15 da Lei Complementar 97/99, que estabelece que o Presidente da República decidirá sobre pedido manifestado por quaisquer dos outros poderes constitucionais para emprego das Forças Armadas em suas missões constitucionais. Uma vez fixado que (i) o Presidente da República, como autoridade maior das Forças Armadas, exerce o poder de supervisão administrativo-orçamentária desse ramo estatal, e que (ii) o Presidente da República e os demais chefes de poder não podem empregar as Forças Armadas para o exercício de tarefas não expressamente previstas na Constituição, não há razão jurídica para reduzir-lhe a prerrogativa constitucional expressa. Afinal, como norma que preconiza a coordenação institucional, o §1º da Lei Complementar 97/99 encontra-se consentâneo ao artigo 142 da Constituição. Acolher a pretensão autoral, nesse ponto, implicaria admitir, na prática, que quaisquer dos chefes de Poder tivessem ascensão e hierarquia sobre as Forças Armadas, semântica que não coaduna com a disciplina constitucional.

III. DA PRESENÇA DOS REQUISITOS CAUTELARES

Por fim, evidenciado o *fumus boni iuris* pelos argumentos acima lançados, também exsurge evidente o *periculum in mora*. Com efeito, a qualitativa controvérsia jurídica que se instaurou sobre o alcance

ADI 6457 MC / DF

normativo do dispositivo constitucional e a interpretação dos dispositivos ora impugnados revelam a necessidade de composição da controvérsia. Deveras, as circunstâncias sociopolíticas subjacentes, sobretudo em tempos de crise, revelam o perigo da demora veiculado.

IV. CONCLUSÃO

Ex positis, observadas as premissas adotadas nesta decisão, (art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999), **defiro parcialmente a medida liminar** requerida, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, a fim de conferir interpretação conforme aos artigos 1º, *caput*, e 15, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar 97/1999 e assentar que:

(i) A missão institucional das Forças Armadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem não acomoda o exercício de poder moderador entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

(ii) A chefia das Forças Armadas é poder limitado, excluindo-se qualquer interpretação que permita sua utilização para indevidas intromissões no independente funcionamento dos outros Poderes, relacionando-se a autoridade sobre as Forças Armadas às competências materiais atribuídas pela Constituição ao Presidente da República;

(iii) A prerrogativa do Presidente da República de autorizar o emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos outros poderes constitucionais – por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados –, não pode ser exercida contra os próprios Poderes entre si;

(iv) O emprego das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem”, embora não se limite às hipóteses de intervenção federal, de estados de defesa e de estado sítio, presta-se ao excepcional enfrentamento de grave e concreta violação à segurança pública interna, em caráter subsidiário, após o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das

ADI 6457 MC / DF

pessoas e do patrimônio, mediante a atuação colaborativa das instituições estatais e sujeita ao controle permanente dos demais poderes, na forma da Constituição e da lei.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 12 de junho de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente

Referências:

[1] Câmara Federal, Parecer 6/2020 da Secretaria-Geral da Mesa, publicado em a) <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/parecer.pdf>.

[2] Trecho da petição inicial: *“Em preliminar, esclareça-se que, em apertada síntese, nesta ação se questionam apenas partes da Lei Complementar nº 97/1999, para delas afastar sentido inconstitucional e, por interpretação conforme à Constituição, estabelecer que o emprego das Forças Armadas nas suas destinações constitucionais (CF, art. 142) – defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem (Lei Complementar nº 97/1999, art. 1º e 15) –, se limita à intervenção e aos estados de defesa e de sítio (CF, art. 34, 136 e 137). No entanto, as Forças Armadas também exercem atribuições subsidiárias, cujo fundamento de validade não são tais destinações constitucionais (CF, art. 142, e Lei Complementar nº 97/1999, art. 1º e 15), mas a legislação. Com base nela são atribuídos às Forças Armadas os poderes implícitos decorrentes da competência material atribuída à União, privativa ou concorrentemente. Assim, o parâmetro de controle da constitucionalidade dessas atividades possui normas de referência na Constituição que são distintas às das ora impugnadas na Lei Complementar nº 97/1999 (CF, art. 142).”*

[3] Senado Federal, Consultoria Legislativa, Nota Informativa nº 2.866/2020

ADI 6457 MC / DF

[4]Ackerman, Bruce. Adeus, Montesquieu RDA– Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014

[5]MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, Os artigos federalistas: 1787-1788, Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993, p. 481.

[6]<https://valor.globo.com/live/noticia/2020/06/03/e-irresponsavel-atribuir-as-forcas-armadas-papel-de-interpretar-constituicao-diz-gilmar.ghtml>

[7]Thomaz Pereira e Diego Werneck, “Intervenção Militar é Golpe: é só ler a Constituição”, publicado em <https://www.jota.info/stf/supra/intervencao-militar-e-golpe-e-so-ler-a-constituicao-02062020>

[8]DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible here? principles for a new political debate*

[9]BINENBOJM, Gustavo. As Forças Armadas e a Constituição. *O Globo*. 7/6/2020.