
Forças Armadas e a Constituição de 1988: bases normativas para um projeto de desmi- litarização da política¹

*Armed Forces and the 1988 Constitution:
normative basis for a project of demilitarization
of politics*

*Lorena Martoni de Freitas²
Emilio Peluso Neder Meyer³*

-
- 1 Este trabalho foi elaborado com apoio financeiro da Bolsa de Produtividade PQ/UEMG
 - 2 Professora da Faculdade de Ciências Jurídicas UEMG/Diamantina. Bolsista de produtividade PQ/UEMG. Pós-doutorado em Teoria política das relações civis-militares (CJT/UFMG). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, com período de Doutorado Sanduíche na Université Paris VIII (LLCP) financiado pela agência CAPES. Mestra e Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Desenvolve pesquisas nas áreas de Filosofia Política e Teoria do Direito e do Estado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1274-5651>
 - 3 Professor Associado de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG. Foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG (2021-2023). Mestre e Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da FD/UFMG. Prêmio CAPES de Tese em Direito (2013). Visiting Researcher no King's College Brazil Institute (2014-2015). Coordenador do Constituições - Centro de Constitucionalismo e Comparativismo da UFMG (www.constituicoes.com). Pesquisador do PPM Fapemig (00272-17). Pesquisador em Produtividade do CNPQ (304139/2021-1).

Resumo: O artigo tem como objetivo geral analisar, sob a perspectiva do Direito brasileiro, as atribuições das Forças Armadas, conferindo especial atenção a dois temas de controvérsia jurídica: a função estabelecida no art. 142 da Constituição de 1988 de garantia dos poderes constitucionais; e a função de garantia da lei e da ordem durante pleitos eleitorais por meio das operações de garantia da votação e apuração. São objetivos específicos reunir elementos de compreensão e crítica do papel das Forças Armadas no Brasil, tendo em vista, especialmente, o desenvolvimento do protagonismo militar no cenário governamental e o intenso envolvimento da instituição no processo eleitoral de 2022, que buscou se legitimar a partir de um discurso jurídico. A hipótese é a de que é necessário aprofundar o debate acerca das relações civis-militares no campo do direito, a fim de construir uma abordagem normativa capaz de delimitar a extensão das atribuições das Forças Armadas, resgatando-se as bases do projeto de desmilitarização da política nacional.

Palavras-chave: Forças Armadas; controle civil; autonomia militar; poder moderador; garantia da votação e apuração.

Abstract: The article has the general objective to analyze, from the Brazilian law perspective, the armed forces functions, giving special attention to two topics of legal controversy: the function provisioned by Article 142 of the 1988 Constitution of guaranteeing constitutional powers; and the function of guaranteeing of law and order during electoral processes through operations to guarantee voting and counting. Specific objectives are to catalog the elements for understanding and critique the role of the armed forces in Brazil, especially in view of the development of the military protagonist power

in government and the intense involvement of the institution in the 2022 electoral process, which sought to legitimize itself through legal discourse. The hypothesis is that it is necessary to deepen the debate about civil-military relations in the field of law, in order to build a normative approach capable of delimiting the scope of the armed forces' functions, rescuing the basis of the project of demilitarization of national policy.

Keywords: armed forces; civil control; military autonomy; moderating power; guarantee of voting and counting.

Introdução

Este artigo objetiva analisar as atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas, a fim de identificar fragilidades do corpo jurídico-normativo no âmbito das relações civis-militares que comprometem o projeto democrático. O enfoque se dá na disciplina do art. 142 da Constituição de 1988, no que diz respeito à chamada garantia dos poderes constitucionais, e na função de garantia da lei e da ordem no curso de processos eleitorais, tomando como pano de fundo o protagonismo assumido pela instituição militar durante as eleições de 2022. Com isso, busca-se mapear de que modo se constituiu um discurso jurídico de legitimação das Forças Armadas como instituição garantidora da democracia brasileira. Tem-se como hipóteses (I) a importância de se aprofundar os estudos das relações civis-militares no Direito, de maneira complementar às tradicionais investigações próprias à Ciência Política e à Sociologia, para se produzir uma abordagem normativa interdisciplinar mais densa sobre o tema;⁴ (II) a

4 Sobre a matriz teórica que tradicionalmente constitui o campo de

necessidade de se refinar criticamente o arranjo jurídico das Forças Armadas no Brasil, a fim de delimitar suas atribuições de forma mais adequada ao paradigma democrático. Busca-se, assim, contribuir para o processo de desmilitarização da política nacional iniciado com a Constituição de 1988.

Um dos traços distintivos dos Estados modernos é o monopólio da violência e seu uso regulado por meio de instituições militares organizadas. O paradoxo que se instala é que essa mesma instituição criada para salvaguardar o Estado detém a força necessária para ameaçá-lo. Por esse motivo, o controle civil⁵ sobre as Forças Armadas é um dos mais importantes indicadores do grau de institucionalização democrática. Ele sinaliza uma organização política baseada não no uso desregulado da força, mas sim no consenso civil sobre a legitimidade do poder governamental e dos processos normativos de tomada de decisão – inclusive, daqueles que dizem respeito à composição e à sucessão do próprio poder governamental.⁶

Todavia, mesmo após três décadas do fim de uma ditadura de forte base militar no Brasil, ainda prevalecem consideráveis dificuldades de instaurar um controle civil das Forças Armadas, A “autonomia militar”⁷ e seu perfil autori-

estudos das relações civis-militares, e as fragilidades da abordagem normativa cf.: FEAVER, 1999.

5 Por “controle civil, entende-se “a capacidade das autoridades constituídas (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada (sindicato, associações, imprensa etc.) limitarem o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando, por conseguinte, enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado”. (ZAVERRUCHA e TEIXEIRA, 2003, p. 5).

6 PUGH; RUKAVISHNIKOV, 2018.

7 Por “autonomia militar” entende-se a capacidade institucional dos militares de estabelecer objetivos próprios que podem ou não coincidir com os interesses de outros grupos políticos da sociedade civil, e executá-los em detrimento de regras democráticas (ZAVERRUCHA e TEIXEIRA, 2003, p. 8).

tário permanece fomentando ações políticas que podem ser questionadas em seus pressupostos democráticos.

Essa condição se estabelece na própria incompletude do movimento de transição democrática, marcado por um processo constituinte realizado com forte tentativa de ingerência da autoridade militar, ainda que sua característica principal seja democratizante. Na esfera judicial, a interpretação institucional da Lei da Anistia (Lei 6.683/1979) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) garantiu a não punição dos agentes públicos responsáveis por cometer graves violações de direitos humanos durante esse período. No âmbito do sistema legal instituído a partir da Constituição de 1988, restaram intocadas muitas das prerrogativas governamentais dos militares, como o controle da polícia ostensiva, a direção das atividades de inteligência e um suposto dever de garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

No campo prático, constata-se que essa autonomia se desenvolveu a partir das atividades desempenhadas pelas Forças Armadas desde então: o deslocamento do discurso da Política de Defesa Nacional para a região amazônica nos anos 1990 e sua paulatina ocupação por contingentes militares; as missões de pacificação internacional, com destaque para a de estabilização no Haiti entre 2004 e 2017; o crescente emprego dos militares no campo da segurança pública por meio das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) – em especial, a instauração das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) nas favelas do Rio de Janeiro na esteira da guerra contra às drogas no Brasil, com destaque para as operações nos Complexos do Alemão e da Maré, entre 2010 e 2014, e seu massivo emprego no contexto dos Grandes Eventos sediados pelo Brasil entre 2014 e 2016 – processo esse que teve seu ponto auge na intervenção federal de 2018 na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.⁸

8 VIANA, 2021; CASTRO, 2023.

É, então, a partir de 2018, que esse ganho de autonomia das Forças Armadas se torna visivelmente expressivo, com a participação direta de um grande contingente de militares na política. Trata-se de um processo que se inicia com nomeação do General da reserva Joaquim Silva e Luna para o cargo de Ministro da Defesa, realizada, em fevereiro de 2018, pelo então Presidente Michel Temer e que se consolida com a eleição de uma chapa presidencial composta por dois militares da reserva, que assumiram a Presidência e a Vice-presidência em 2019.⁹ A partir de então, durante esse governo, mais de 6.000 militares, provenientes da ativa e da reserva, passaram a ocupar cargos no Poder Executivo – excluídos aqueles contratados por período limitado.¹⁰ Em 2020, durante a pandemia de Covid-19, um novo marco se estabelece quando um General da ativa, Eduardo Pazuello, assumiu o Ministério da Saúde sem ser direcionado para a reserva. Sem reprimendas, as manifestações políticas em redes sociais por militares da reserva e da ativa – inclusive algumas em tom de ameaça golpista – se intensificaram e se tornaram corriqueiras.

Em 2022, o par “militarização da política” e “politização dos militares” se fez mais visível ainda com a participação ativa das Forças Armadas no processo eleitoral. Incluídas na Comissão de Transparência das Eleições (CTE) e no rol de entidades fiscalizadoras do sistema eletrônico de votação,¹¹ as

9 Para uma análise mais detalhada desse processo de aceleração da militarização da política, cf.: XX.

10 Segundo dados divulgados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

11 A Lei 9.504/1997 estabelece as normas para a realização das eleições e aponta, em seu art. 66, que “os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados”. A ampliação desse rol foi então realizada pelo TSE, por meio das Portarias nº 578 e 579 de 8 de setembro de 2021, e da Resolução

Forças Armadas emitiram diversas avaliações manifestando desconfiança acerca das urnas eletrônicas e da lisura das eleições de forma geral,¹² por meio de pronunciamentos nos quais se colocavam como instituição “moderadora”, guardiã da democracia, da harmonia política e social.¹³ Esse posicionamento institucional deu suporte às manifestações de uma parcela da sociedade civil descontente com o resultado eleitoral, que clamou por um golpe militar nas imediações dos quartéis de todo o país por mais de 60 dias e que teve como desfecho a invasão e depredação dos prédios do Congresso Nacional, do STF e do Palácio do Planalto, no dia 8 de janeiro de 2023.

Nesse cenário recente, destaca-se a intensidade com que certa ala ideológica da sociedade buscou sustentar, na forma do discurso jurídico, uma imagem das Forças Armadas como “instituição garantidora da democracia brasileira”. Os sentidos do art. 142 e de textos infraconstitucionais foram disputados a fim de estabelecer se a atuação das Forças Armadas como “poder moderador” seria ou não legítima, se as manifestações do alto comando estavam amparadas na legalidade, e se uma eventual intervenção militar estaria ou não inscrita nas “quatro linhas da Constituição”.

É justamente devido ao fato de esse discurso intervencionista ter buscado amparo na retórica jurídica – a fim de desvincular a intervenção militar na política da clássica figura do “golpe” enquanto subversão do Estado de Direito – que este trabalho se propõe trazer o debate do controle

23.673 de 14 de dezembro de 2021. Toda a comunicação entre o TSE e o Ministério da Defesa nesse processo encontra-se disponível online (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022a).

12 Cf. o Relatório Final publicado em 2022 (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022b).

13 Cf. a Nota à Imprensa publicada em 11 de novembro de 2022 (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022c).

civil-militar para a seara do direito e investigar, criticamente, o modo pelo qual a autonomia militar tem se construído sob um discurso de suposta legalidade. Para tanto, propõe-se o seguinte percurso metodológico: (I) expor, de forma dogmática e sistematizada, as atribuições das Forças Armadas presentes na Constituição e na legislação infraconstitucional, bem como as limitações especificamente dirigidas aos militares, que configuram um dever de afastamento entre os campos militar e político; (II) analisar, de forma crítica e historicamente contextualizada, as atribuições de garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem, expressas no art. 142 da Constituição de 1988, tensionando as interpretações doutrinárias que mobilizam esse texto normativo para fundamentar a atuação das Forças Armadas como “poder moderador”; (III) explorar os elementos normativos e os discursos provenientes da caserna que vinculam a instituição militar ao processo eleitoral, associando as Forças Armadas a uma imagem de guardião da democracia e dos direitos fundamentais.

1. As Forças Armadas no Direito brasileiro

A literatura jurídica sobre as Forças Armadas ainda carece de maior expansão. Assim, esta seção se justifica para que se possa regatar quais são, em termos constitucionais e legais, as principais características das Forças Armadas brasileiras. Serão discutidas, nesse ponto, as atribuições e as restrições de natureza política a que seus membros estão submetidos. As atribuições são divididas em atribuições de defesa da soberania e território; atribuições de garantia da lei e da ordem; atribuições de defesa civil e fiscalização; e, atribuições relacionadas ao processo eleitoral.

1.1. Atribuições de defesa da soberania e território

O ponto de partida para analisar as Forças Armadas brasileiras está no art. 142 da Constituição de 1988, que traz em seu *caput* informações sobre a constituição, a organização, as atribuições e vedações dessa instituição:

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.¹⁴

Quando comparada com as outras constituições brasileiras promulgadas, temos que essa redação admite variações. Em seu art. 14, a Constituição de 1891 estabelecia que “as forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior”, e que tal força armada “é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais”. Na de 1934, encontramos em seu art. 162 que “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, e a ordem e a lei”. Na de 1946, os artigos 176 e 177 estabeleciam que “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”, que se destinam a “defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”.

14 BRASIL, 1988, art. 142.

José Murilo de Carvalho observa que a expressão “dentro dos limites da lei” não aparece no art. 142 da Constituição de 1988, ao contrário do que se deu nos dispositivos semelhantes da Constituição de 1891, da Constituição de 1964 e da Constituição de 1946.¹⁵ Na perspectiva do historiador, o dispositivo teria dado espaço para leituras distorcidas que atribuíam aos militares a competência para julgar a legalidade de atos de governo e sobre eles exercer sanção. Em outras palavras, naquilo que, aos olhos militares, não estivesse “dentro do limite da lei”, a intervenção se impunha. A interpretação enviesada demonstra o desapego das Forças Armadas pelo Estado de Direito. Ocorre que, ainda que importante a forma como se positiva a relação entre militares e civis, a interpretação constitucional é mais sofisticada e dependente de variáveis de complexidade, afastando-se, contudo, qualquer possibilidade daquela leitura sob a Constituição de 1988.

1.2 Atribuições de garantia da lei e da ordem

Às Forças Armadas são atribuídas a função típica de proteção da integridade do Estado contra ameaças externas e a função atípica de, muito excepcionalmente, preservar a lei e a ordem interna. Em termos normativos, essa função última talvez nem devesse ser considerada, ainda mais tendo em vista a estrutura não reformada institucionalmente dessa burocracia. Apesar de o art. 144 e a Lei 13.675/2018 não elencarem as Forças Armadas como órgão de segurança pública, a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e a Doutrina Militar de Defesa partem do pressuposto de que preservar a segurança nacional na atividade de defesa da pátria requer medidas de largo espectro, motivo pelo qual

15 CARVALHO, 2019, p. 207.

estabelecem uma interconexão entre segurança pública e defesa nacional, sendo aquela considerada um importante vetor dessa. Tal conexão suspeita parece se agravar com a nova Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Lei 14.751/2023).¹⁶ Novamente, o conjunto dessas determinações precisa, entretanto, ser lido à luz do sistema instituído pela Constituição de 1988, que repudia a forma como tal interconexão se forjou no marco da Doutrina da Segurança Nacional.¹⁷

A Lei Complementar (LC) 97/1999, dispendo sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estabelece, em seu art. 15, que sua mobilização na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República. Este, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifesto por quaisquer dos poderes constitucionais – por intermédio dos Presidentes do STF, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados – determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais.

Todavia, justamente por se configurar como uma situação atípica, na qual o poder militar voltado à defesa externa do Estado é empregado internamente em ações de caráter repressivo e preventivo, a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem deverá ocorrer de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, e somente após esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição. Ou seja, somente quando os órgãos oficiais de segurança pública

16 SOUZA e FELTRAN, 2023.

17 LENTZ, 2022.

forem “formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional” (LC 97/1999, art. 15, §3º), podem as Forças Armadas ser convocadas a atuar na garantia da lei e da ordem.

Nesses casos, caberá então “à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações” (LC 97/1999, art. 15, §5º). Fundamental, também que, em respeito aos princípios de um Estado Democrático de Direito, essa atuação seja galvanizada pela participação de órgãos da sociedade civil ou de defesa de seus interesses: Defensoria Pública, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, conselhos de políticas públicas, entre outros.

Já o Decreto 3.897/2001 – que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem – apesar de reforçar o caráter episódico dessas operações determinando que elas devem durar “o menor tempo possível”, amplia as possibilidades de ocorrência das operações de GLO. Deve-se refletir, inclusive, se ele não ultrapassa ilegalmente os limites fixados pela Lei Complementar 97/1999. O decreto flexibiliza a condicionante de esgotamento dos instrumentos relacionados no art. 144 na preservação da ordem pública, autorizando o emprego das Forças Armadas na segurança pública em situações “em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais” (Decreto 3.897/2001, art. 5º).

O decreto também acrescenta a possibilidade de os Governadores de Estado ou do Distrito Federal solicitarem à Presidência a decretação de operações de garantia da lei

e da ordem (Decreto 3.897/2001, art. 2º, § 2º) e explicita que, na hipótese de emprego das Forças Armadas no campo da segurança pública, a essas caberá “desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico” (Decreto 3.897/2001, art. 3º). Nessa situação, caso estejam sendo também empregadas, as Polícias Militares, com a anuência do Governador do Estado, atuarão, “parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exigam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas” (Decreto 3.897/2001, art. 4º). O decreto evidencia como também o poder civil se mostra dependente do poder militar ou como ele mesmo cria as oportunidades de militarização de amplos setores de políticas públicas.

1.3 Atribuições de defesa civil e fiscalização

Além das atribuições elencadas no próprio art. 142 da Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional ainda estabelece algumas atribuições subsidiárias de apoio à defesa civil e de ajuda humanitária. Segundo a LC 97/1999, as Forças Armadas devem, de forma geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, provendo a segurança, participando em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social (art. 16), auxiliando outros órgãos, entre outras atribuições. Mais especificamente, a LC também confere às Forças Armadas o dever de proteger a faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, por meio de patrulhamento, revistas, prisões em flagrante delito, dentre

outros tipos de ações, além de zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (art. 16-A).

Já a Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) delega ao Exército a competência para “registro de arma de fogo” (art. 3º), para “concessão de porte de trânsito de arma de fogo para colecionadores, atiradores e caçadores” (art. 9º), bem como para “autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e comércio de armas de fogo e demais produtos controlados” (art. 24), e também destruir ou doar aquelas que forem apreendidas (art. 25).

1.4 Atribuições relacionadas ao processo eleitoral

Por fim, vale ainda destacar a atribuição de garantir o livre exercício do voto, a normalidade da votação e da apuração dos resultados nos processos eleitorais, formalmente designada à “força federal”, mas que, na prática, tem sido desempenhada pelas Forças Armadas. Segundo redação do art. 23, inc. XIV do Código Eleitoral, compete ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) “requisitar força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos tribunais regionais que o solicitarem”, além de garantir a votação e a apuração.

Tal procedimento de requisição é regulamentado pela Resolução 21.843/2004 do TSE, no qual se estabelece que “os tribunais regionais eleitorais deverão encaminhar ao tribunal a relação das localidades onde se faz necessária a presença de força federal”, pedido esse que deverá ser “acompanhado de justificativa contendo os fatos e circunstâncias de que decorra o receio de perturbação dos trabalhos eleitorais” (art. 1º). “Aprovada e feita a requisição pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral entrará em entendimento

com o comando local da força federal para possibilitar o planejamento da ação do efetivo necessário”, de modo que “o contingente da força federal, quando à disposição da Justiça Eleitoral, observará as instruções da autoridade judiciária eleitoral competente” (art. 2º).

Nesse processo de operacionalização, os arts. 141 do Código eleitoral e 155 da Resolução TSE nº 23.554/2017 estabelecem que a força armada deverá manter-se a cem metros da seção eleitoral, não podendo se aproximar do lugar da votação ou nele penetrar sem ordem judicial ou do presidente da mesa receptora.

1.5 Restrições de natureza política

No que diz respeito aos limites de envolvimento das Forças Armadas com a política, o art. 142 da Constituição de 1988 é complementado pelo Estatuto dos Militares (Lei 6.880/1980), pelo Código Penal Militar (Lei 1.001/1969) e pela Lei 7.524/1986, que dispõe sobre a manifestação, por militar inativo, de pensamento e opinião políticos ou filosóficos.

Já sabemos que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares – configurando-se, portanto, como instituições de Estado, e não de governo – e seus membros são denominados “militares”, constituindo uma espécie de agente público distinto dos “servidores públicos”.¹⁸

18 Essa distinção se estabeleceu a partir da Emenda Constitucional 18/1998, que consolidou a ideia de que os membros das Forças Armadas estão a serviço do Estado, e não da Administração Pública. Se por um lado essa mudança possui um potencial democrático ao firmar o entendimento de que não caberia às Forças Armadas a solução de divergências que envolvem decisões de autoridade e poder, por outro, ela se construiu também como uma estratégia de viabilização de aumentos salariais e privilégios previdenciários para a categoria, sem que isso vinculasse o restante do funciona-

Esses podem se encontrar em duas situações:

(1) na ativa

São equivalentes as expressões “na ativa”, “da ativa”, “em serviço ativo”, “em serviço na ativa”, “em serviço”, “em atividade” ou “em atividade militar”, conferidas aos militares no desempenho de cargo, comissão, encargo, incumbência ou missão, serviço ou atividade militar ou considerada de natureza militar nas organizações militares das Forças Armadas, bem como na Presidência da República, na Vice-Presidência da República, no Ministério da Defesa e nos demais órgãos quando previsto em lei, ou quando incorporados às Forças Armadas (Lei 6.880/1980, art. 6º).

(2) na inatividade – quando transferido para a reserva remunerada (afastado definitivamente, mas ainda sujeito à prestação de serviço na ativa mediante convocação ou mobilização) ou for reformado (dispensado definitivamente da prestação de serviço na ativa) (Lei 6.880/1980, art. 3º).

Aqui, é importante ressaltar a controversa situação do militar “agregado”, referente ao “militar da ativa que deixa de ocupar vaga na escala hierárquica de seu Corpo, Quadro, Arma ou Serviço, nela permanecendo sem número” (Lei 6.880/1980, art. 80), seja porque foi transferido para outro cargo de natureza militar (Lei 6.880/1980, art. 81), seja porque se encontra afastado temporariamente do serviço ativo por diversos motivos, dentre eles, por assumir cargo ou passar a exercer alguma função de natureza civil (Lei 6.880/1980, art. 82). Essa segunda situação se difere da transferência para a reserva, que só ocorrerá após dois anos do afastamento. Além de gerar implicações distintas na progressão da carreira, na agregação o militar permanece sujeito às obrigações disciplinares, ao passo que a transferência para a reserva acarreta desligamento formal da organização militar (arts. 83 e 94, inc. I, da Lei 6.880/1980).

lismo público civil. Para um apanhado histórico sobre o tema, cf. MARTINS FILHO, 2000.

Se a agregação para ocupação de outro cargo de natureza militar não deixa dúvidas sobre a permanência do indivíduo no serviço ativo, a que ocorre por afastamento temporário se configura em um limbo normativo entre a atividade e a inatividade. Até 1971, esse tipo de agregação era expressamente definida pela Lei 4.902/1965 como uma das formas pelas quais o militar passava para a inatividade. Todavia, após ter sido revogada pela Lei 5.774 de 1971 – posteriormente substituída pelo Estatuto Militar vigente, estabelecido pela Lei 6.880/1980 –, a lei se tornou obscura em um ponto nevrálgico que, como veremos a seguir, diz respeito ao envolvimento de militares na política.

Tratando-se de uma “categoria especial de servidores da Pátria”, cuja carreira “é caracterizada por atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua das Forças Armadas” (arts. 3º e 5º da Lei 6.880/1980)¹⁹, a regulamentação constitucional e infraconstitucional estabelece uma série de limitações aos militares da ativa, em especial, no que tange à sua manifestação política e participação na estrutura do governo.

Os conscritos são considerados inalistáveis durante o período de serviço militar obrigatório (art. 14, § 2º da Constituição de 1988). Por sua vez, o militar alistável que contar com menos de dez anos de serviço só será elegível se afastar-se da atividade e aquele que contar com mais de dez anos de serviço será agregado pela autoridade superior e, se eleito, transferido automaticamente para a inatividade no ato da diplomação (art. 14, § 8º da Constituição de 1988).²⁰

19 Todavia, para fins de aplicação da Lei Penal Militar, o militar da reserva, ou reformado, conserva as responsabilidades e prerrogativas do posto ou graduação, quando pratica ou contra ele é praticado crime militar, conforme art. 13 do Código Penal Militar.

20 Percebe-se aqui que a Constituição usa o termo afastamento para o primeiro caso, e agregação para o segundo. Sendo este mais especí-

Em caso de tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, o militar em atividade deverá ser transferido para reserva. Se tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado e será transferido para a reserva depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não (art. 142, inc. II e III da Constituição de 1988)²¹.

Por fim, são vedadas aos militares a sindicalização e a greve em quaisquer circunstâncias, bem como a filiação a partidos políticos, enquanto em serviço ativo (art. 142, inc. IV e V, da Constituição de 1988). Já o Código Penal Militar, em seu art. 166, determina punição de detenção de dois meses a um ano ao militar ou assemelhado que criticar publicamente qualquer assunto atinente à resolução do governo.

Esse afastamento militar de assuntos políticos é reiterado nos Regulamentos Disciplinares de cada uma das Forças Armadas.

O regulamento da Aeronáutica enumera, como espécies de transgressão disciplinar manifestações políticas por diversos meios (art. 10, números 71, 72, 74, 74 e 76 do Decreto 76.322/1975); o regulamento disciplinar da Marinha segue caminho semelhantes (art. 7º, número 78 e 79, do Decreto 88.545/1983); por fim, no regulamento do Exército (Anexo I do Decreto 4.346/2002, números 56 a 58), as vedações são claras.

fico do que aquele, é plausível compreender que o afastamento do militar com menos de dez anos de serviço deve ser compreendido como passagem para a reserva, e não como afastamento temporário, que corresponde ao instituto da agregação. Destaca-se ainda a inconstitucionalidade do art. 82, inc. XIV, da Lei 6.880/1980, que trata de agregação para os militares com mais de cinco anos de serviço, em contradição com a Lei Maior, que estipula em 10 anos.

- 21 Em ambos os casos, ressalva-se a hipótese do art. 37, inc. XVI, alínea "c", da Constituição de 1988, de modo que resta constitucionalmente autorizado o acúmulo de cargo militar com um de profissional da saúde ou de professor.

O militar que se encontra na inatividade deve se abster de usar suas designações hierárquicas em situações político-partidárias, comerciais ou industriais, bem como discutir ou provocar discussões na imprensa a respeito de assuntos políticos ou militares, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, se devidamente autorizado (Lei 6.880/80, arts. 28, inc. XVIII e 77, §1º, 'a'). Respeitadas, portanto, tais limitações, a Lei 7.524/1986 garante ao militar inativo o direito de opinar livremente sobre assuntos políticos e externar seu pensamento em termos ideológico-filosóficos, independentemente das disposições constantes dos Regulamentos Disciplinares das Forças Armadas.

Note-se que a Lei 7.524/1986 é dedicada ao militar *inativo*. Ao militar da ativa, a Constituição de 1988 deu plenos contornos de afastamento político. Com efeito, as restrições à participação política são várias, como já indicado: o art. 14, § 8º, é restritivo em termos de inelegibilidades para militares; o art. 142, § 3º, inc. II, ao disciplinar a posse ou emprego público em caráter permanente do militar, determina a transferência para a reserva; no caso de cargo, emprego ou função pública temporárias, há agregação com eventual transferência para reserva (art. 142, § 3º, inc. III); o art. 142, § 3º, inc. IV, proíbe expressamente sindicalização e greve de militares; o art. 142, § 3º, inc. V, é peremptório em proibir a filiação do militar a partido político. Assim, o teor das normas constitucionais é muito mais o de coibir a politização, voluntária ou provocada, dos membros das Forças Armadas, motivo pelo qual o instituto da agregação sem transferência para a reserva, que possibilita ao indivíduo ainda vinculado à organização militar de se envolver temporariamente na política, disputando cargos eletivos e ocupando funções civis no Governo, precisa ser revisto com urgência.

2. Sobre a garantia dos poderes constitucionais

O dever constitucionalmente atribuído às Forças Armadas de garantir os poderes constitucionais é um tema controvertido, que voltou a ser debatido à luz dos recentes acontecimentos políticos que tensionaram as relações civis-militares. Se no nível legal há um silêncio sobre a especificação dessa atribuição, no nível infralegal as operações de garantia dos poderes constitucionais são definidas como aquelas que se destinam a “assegurar o livre exercício dos poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) de forma independente e harmônica, inseridas no marco legal do Estado Democrático de Direito, seja em situações de normalidade institucional, seja em situação de crise”. São operações consideradas “similares às operações de garantia da lei e da ordem, diferindo pela finalidade e pelo grau de ameaça à ordem institucional existente”.²² Note-se que a definição vem em portaria do Ministério da Defesa, não havendo uma delimitação legal, como ressaltado, chancelada pelo Congresso Nacional.

2.1 Um poder moderador?

Segundo José Murilo de Carvalho,²³ há um consenso produzido na caserna que aproxima essa tradicional atribuição da função de “poder moderador” previsto no art. 98 da Constituição do Império de 1824, que correspondia a um dever de manter a “independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes Políticos”. Tal leitura começou a circular abertamente no Brasil nos anos de 1930, sendo defendida por duas influentes personalidades militares da época: Bertholdo

22 BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p. 3-15.

23 CARVALHO, 2019, p. 23.

Klinger e Góis Monteiro. Tratava-se de uma doutrina que visava à eliminação da política dentro dos quartéis, justamente para que as Forças Armadas pudessem agir de forma unificada, e mais eficiente, como ator político. Conforme esclarece o historiador, parece então haver no pensamento militar uma consolidada desconfiança acerca da capacidade de autogoverno civil e um acordo tácito em torno da ideia de que a república ainda precisa ser tutelada pelas Forças Armadas, que devem intervir quando julgarem que as instituições correm algum risco.

Ou seja, apesar de excluída do texto constitucional, a função de poder moderador parece permanecer viva na tradição conservadora, que enxerga na concentração de poderes um recurso necessário à solução dos problemas políticos.²⁴ Reconhecida internamente na própria autonomia militar, ela é também reforçada pela demanda histórica das elites políticas brasileiras para que as Forças Armadas desempenhem esse papel, sempre que aquelas se veem ameaçadas por movimentos sociais capazes de alterar a ordem interna.²⁵

Face ao ressurgimento desse debate no recente contexto de instabilidade política nacional, a hipótese interpretativa que identifica a função de “poder moderador” no texto do art. 142 tem sido amplamente rechaçada no campo jurídico, alcançando o Poder Judiciário, Congresso Nacional, OAB e diversos trabalhos jurídico-acadêmicos,²⁶ com o intuito de romper com a tradição autoritária que marca nossa frágil institucionalização democrática. Em relação ao Judiciário, vale notar que, em duas ocasiões recentes, o STF foi expresso e incisivo ao rechaçar a tese.²⁷

24 Para um apanhado histórico sobre esse debate, cf. o capítulo 6 da obra de XX.

25 STEPAN, 1975, p. 60

26 VALE, 2020.

27 É o caso do julgamento dos seguintes casos: BRASIL, SUPREMO

Consolidou-se na hermenêutica jurídica que uma correta interpretação constitucional não deve se limitar a uma mera análise linguística-literária, devendo também ser realizada de forma histórica e sistematicamente contextualizada. Neste caso, tratamos aqui de uma Constituição, a de 1988, forjada no marco transicional de reconstrução democrática do país, que buscava se livrar das antigas amarras autoritárias instituídas na ditadura militar. Na conjuntura do processo constituinte, a associação das Forças Armadas ao exercício de um poder moderador – sugerida pelo General Leônidas Pires Gonçalves, à época Ministro do Exército – foi expressamente recusada, conforme registro nas atas da Assembleia Nacional Constituinte, na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.

Seria, portanto, um contrassenso assumir, face a tais elementos históricos, que a constituição resultante desse processo político atribuísse implicitamente às Forças Armadas um “poder moderador”, ao mesmo tempo em que, explicitamente, afirma a democracia como fundamento e limita a atuação política dos militares, conceituando as Forças Armadas como “instituições” – e não “Poder” – de “Estado” – e não de “governo” – subordinadas ao Chefe do Poder Executivo – cargo que só pode ser ocupado por um civil, limitado pela lei e passível de responsabilização.

Ademais, presumir uma silenciosa atribuição de poder às Forças Armadas, voltado a solucionar possíveis conflitos entre os poderes constitucionais, conflita frontalmente com o texto da própria Constituição, que estabelece um arranjo de freios e contrapesos com o intuito de estabelecer um equilíbrio entre os poderes por meio do controle recíproco. Nesse arranjo, cabe ao STF, enquanto órgão colegiado responsável,

TRIBUNAL FEDERAL, 2020a, e BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020b.

em última instância, pela jurisdição constitucional, o poder de resolver, de maneira deliberativa, impasses políticos sobre o equilíbrio dos três Poderes – isto se os demais poderes, por si só, não chegarem a pôr termo a eventual conflito. Todavia, mesmo essa atribuição também está sujeita a controle, visto que seus ministros são passíveis de responsabilização nos casos previstos no art. 39 da Lei 1.079/1950, mediante julgamento realizado pelo Poder Legislativo, justamente como forma de evitar a ascendência autoritária do Judiciário sobre os demais Poderes.

Tudo isto está a indicar que a determinação constitucional de um projeto constituinte de Estado Democrático de Direito, estabelecida logo no art. 1º da Constituição de 1988, e pormenorizada ao longo do texto, é totalmente incompatível com a tese de um fantasmagórico poder moderador. Ainda que o STF tenha papel fundamental na interpretação constitucional, inclusive sobre a separação de poderes, essa é uma atividade legitimada pela participação e engajamento da sociedade civil, e não pela atuação de uma burocracia situada abaixo dos três poderes de Estado.

Todavia, é preciso destacar que, apesar de majoritária, essa interpretação constitucional excludente da possibilidade de uma intervenção militar com função moderadora não é unânime entre os juristas. Ainda em 2011, no contexto da discussão da ADPF 54 e ancorado em uma interpretação civilista e moralista do direito à vida, Ives Gandra da Silva Martins sustentava o cabimento de uma intervenção pontual das Forças Armadas caso o STF decidisse favoravelmente à hipótese de aborto de fetos anencéfalos, instaurando um conflito com o Poder Legislativo. Identificando a situação como um claro exemplo de ativismo judicial, o jurista sustentava a intervenção militar como um recurso legítimo para “reestabelecer a lei e a ordem turbadas pela quebra de harmonia

entre os Poderes da República, obrigando o Supremo Tribunal Federal a cumprir a Constituição”.²⁸

Mais recentemente, agora em um explícito contexto de crise entre Poder Executivo e Poder Judiciário, Martins reforça sua leitura nos seguintes termos:

se houvesse um conflito entre o Poder Executivo e qualquer dos outros poderes com claro ferimento da Lei Maior, sem outro remédio constitucional, o presidente não poderia comandar as Forças Armadas na solução da questão, se fosse o poder solicitante, e, pois, parte do problema. Nessa hipótese, caberia aos comandantes das Três Armas a reposição da lei e da ordem.²⁹

De forma similar, Adilson Dallari sustenta a hipótese de uma intervenção excepcional para recompor o equilíbrio e integridade dos poderes em caso de o agente transgressor ser o próprio STF. Apesar de recusar explicitamente a associação das Forças Armadas com o exercício de um suposto poder moderador, para o jurista, fazendo referência ao Inquérito 4.781 (ADPF 572) – o inquérito das fake news –, a intervenção militar seria um último recurso legítimo para fazer cessar “tanta violência e restaurar as garantias dos poderes constitucionais”.³⁰

Por fim, vale a pena ainda mencionar o posicionamento expresso por Amauri Saad,³¹ que destoa dos autores anteriores ao sustentar a hipótese de que o art. 142 da Constituição de 1988 se configuraria como um mecanismo constitucional de superação de crises, que atribuiria ao Chefe do Poder Executivo – e não às Forças Armadas – poderes amplos, indefiníveis de antemão, para recompor o equilíbrio entre os Poderes com o auxílio das Forças Armadas. Assim, diferentemente de Mar-

28 MARTINS, 2011, p. 33.

29 MARTINS, 2021.

30 DALLARI, 2020, p. 28.

31 SAAD, 2021.

tins e Dallari, Saad sustenta que, em caso de uma crise entre os Poderes, a subordinação das Forças Armadas ao poder civil se mantém na figura do Presidente da República, restando impedida uma ação militar autóctone e autodirigida. Trata-se aqui de uma exegese que, explicitamente amparada no conceito schmittiano de “ditadura comissarial”,³² defende a possibilidade de o Presidente exercer, por meio de decreto autônomo e eximido de qualquer controle ou responsabilização, um poder ilimitado para salvar a constituição de ameaças, em uma situação excepcional que ele mesmo seria competente para identificar e reconhecer como tal.

Os três posicionamentos fundamentam-se no princípio do equilíbrio entre os poderes e buscam uma solução para sua recomposição face ao problema do já elasticado e desgastado conceito de ativismo judicial. Nessa esteira, apesar de apresentarem soluções distintas – no que diz respeito à identificação da autoridade responsável por dirimir o conflito – as três se configuram como uma contradição em termos, visto que propõem alternativas que violam o próprio princípio que buscam preservar. Em outras palavras, são posições próprias de uma perspectiva autoritária que ainda tenta sobreviver em contraposição ao paradigma democrático da Constituição de 1988.

Ao admitirem a possibilidade de as Forças Armadas se sobreporem à dinâmica de controle recíproco dos três Poderes com a justificativa de restabelecimento de seu equilíbrio, Martins e Dallari pressupõem, primeiramente, que as Forças Armadas não seriam apenas instituições de Estado, subordinadas ao Poder Executivo, mas um quarto poder implícito, com competência para avaliar os níveis de equilíbrio-desequilíbrio entre os Poderes, identificar os casos extremos, e decidir sobre como esses devem ser recompostos. Como

32 SCHMITT, 2014.

não há nenhuma norma – constitucional ou infraconstitucional – que procedimentalize essa avaliação, estabelecendo seus limites e competências para controle, toda a validade do processo de decisão dependeria de sua eficácia que, por sua vez, seria amparada pela operacionalização do monopólio da violência que a instituição detém.

Por sua vez, ao conceber a possibilidade de um Poder Executivo ilimitado se sobrepor a qualquer momento sobre os demais – já que o reconhecimento e definição da situação excepcional ficaria sempre a seu critério – Saad sustenta uma repartição entre poderes apenas aparente, que nunca seriam, de fato, reciprocamente equilibrados. Primeiramente, porque as formas de controle previstas na Lei 1.079/1950 – em especial, aquelas que tipificam os crimes de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo contra o livre exercício dos poderes constitucionais e regulamenta seu processo de julgamento – seriam letra morta, visto que bastaria ao Presidente da República invocar a autoridade do art. 142 quando se encontrasse ameaçado de impedimento. Nessa linha, a própria existência da autoridade dos Poderes Legislativo e Judiciário, balizada pela eficácia de suas decisões, estaria sempre condicionada pela decisão do Poder Executivo sobre qual fato se configuraria como uma situação de normalidade ou exceção. Logo, a violação que justificaria a ação excepcional do Poder Executivo seria apenas um mecanismo retórico de legitimação, visto ser impossível salvaguardar algo que nunca de fato existiu.

Para sustentar tal hipótese de leitura do art. 142, seria mais coerente se Saad se alinhasse integralmente ao posicionamento de Carl Schmitt – que, de certa forma, critica indiretamente a hipótese da “ditadura comissária” em sua *Teologia política* (1922), como um mecanismo de preservação do Estado de Direito que não se sustenta quando confron-

tado com a doutrina da soberania.³³ Saad deveria enunciar, portanto, de forma transparente, sua opção política pela “ditadura soberana” como forma de governo mais eficiente para a manutenção e condução do Estado, contrapondo-se ao paradigma de Estado Democrático de Direito e aos princípios fundamentais da Constituição de 1988.

3. Garantia do processo eleitoral

Conforme já esclarecido no ponto 2.4, a legislação eleitoral autoriza a requisição e emprego da “força federal” para garantir a votação, apuração, cumprimento da lei e das decisões judiciais. Essa noção de “força federal” é um conceito amplo, contraposto às instituições de segurança estatais e do distrito federal, e que abarca, portanto, qualquer contingente organizado em nível federal, sendo correntemente utilizado para fazer referência à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária

33 A suspensão do direito em uma situação de exceção por uma autoridade constitucionalmente prevista não condiz com o próprio conceito schmittiano de “exceção” – que é a situação não prevista na ordem jurídica vigente – tampouco com o de “poder soberano” – que é quem decide sobre o estado de exceção – ambos explorados em sua Teologia Política. Ora, se o caso excepcional não pode ser juridicamente previsto, aquele que decide sobre ele também não. Nas palavras do autor: “El caso excepcional, el que no está previsto en el orden jurídico vigente, puede a lo sumo ser calificado como caso de extrema necesidad, de peligro para la existencia del Estado o de otra manera análoga, pero no se puede delimitar rigurosamente. Sin embargo, este caso actualiza el problema del sujeto de la soberanía, o sea, el problema mismo de la soberanía. Ni se puede señalar con claridad cuándo un caso es de necesidad, ni cabe tampoco prevenir rigurosamente lo que en tal sazón conviene si el caso de necesidad es realmente extremo y se aspira a dominar la situación. El supuesto y el contenido de la competencia son entonces necesariamente ilimitados. No se trata, por consiguiente, de una competencia en el sentido que el término tiene dentro del sistema del Estado de derecho” (SCHMITT, 2009, p. 14, destaque nosso). Uma análise mais aprofundada desse tema pode ser encontrada em YY.

Federal, às Forças Armadas e à Força de Segurança Nacional (FNSP). Essa última, apesar de não ser formalmente uma “tropa federal”, foi criada pelo Decreto 5.289/2004 – o mesmo ano da Resolução 21.843/2004 do TSE, que regulamenta o emprego de “força federal” no contexto eleitoral – inspirada em propostas legislativas anteriores de instituição de uma “força federal” nos moldes de uma “Guarda Nacional”³⁴. Trata-se de um contingente de “pronta-resposta” sediado em Brasília, instituído como um programa de cooperação federativa e mobilizável para atuar em atividades de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em apoio aos órgãos de segurança federais, estaduais e do distrito federal. Assim, sendo composta por “servidores que tenham recebido do Ministério da Justiça treinamento especial para atuação conjunta, integrantes das polícias federais e dos órgãos de segurança pública dos Estados que tenham aderido ao programa de cooperação federativa”, a FNSP pode ser “empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado” (Decreto 5.289/2004, art. 4º).

Todavia, esse apoio da “força federal” no processo eleitoral tem sido realizado quase exclusivamente pelas Forças Armadas, por meio de operações de Garantia da Votação e Apuração – GVA. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Defesa, entre 1992 e 2021 foram realizadas 24 operações GVA, correspondendo a 16,6% do total de GLO’s. A maioria delas ocorreu em todo o território nacional para garantir as eleições municipais e estaduais/presidenciais, mas algumas também foram voltadas a assegurar eleições suplementares (como no Estado do Maranhão em 2009; no Amazonas em

34 Cf. PEC 466/1997, que a previa como uma instituição temporária, e PEC’s 63/2003 e 84/2003, apensadas à primeira, que propunham sua criação como instituição permanente.

2009, 2017 e 2021; e em Tocantins, em 2018). Destaca-se ainda que, em 2012, houve uma ocorrência do Exército Brasileiro sendo empregado na cidade do Rio de Janeiro com o fim de atuar contra a violência urbana, em uma operação justificada pelo contexto de “pré-eleições”³⁵.

Nesse estudo do Ministério da Defesa, as operações de GVA são, portanto, classificadas como um “tipo de GLO”. Isso porque o art. 5º do Decreto 3.897/2001, que disciplina as operações de garantia da lei e da ordem, inclui a realização de pleitos eleitorais como um dos casos em que a perturbação da ordem justificaria o emprego das Forças Armadas, motivo pelo qual tal situação foi também abordada no manual operacional “Garantia da Lei e da Ordem”, de 2014.³⁶

Entretanto, no “Manual de Campanha – Operações”, de 2017, as GVA são classificadas como “outras ações de cooperação e coordenação com agências”, diferentes da GLO e reguladas por legislação específica.³⁷

Esse entendimento que diferencia GLO e GVA é então explorado no “Guia de Direito Eleitoral para a Administração Militar e para o preparo e emprego da Força Terrestre” – datado de 2014, mas publicado como edição de 2018 na Biblioteca Digital do Exército. Segundo o autor – Major Claudio Alves da Silva –, dado que a requisição da força federal (i) consta no Código Eleitoral; (ii) é regulamentada pela Resolução 21.843/2004 do TSE; (iii) e não é mencionada na Lei Complementar n. 97/1999, as operações de GVA não poderiam ser normatizadas pelo Decreto 3.897/2001 – que regulamenta a LC 97/1999, e não o Código Eleitoral –, de modo que o seu art. 5º “deveria ser considerado como não escrito”.³⁸

35 Dados disponíveis em BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2022d.

36 BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014.

37 BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, pp. 3-18.

38 SILVA, 2014, p. 41.

O primeiro argumento do Major Claudio Alves da Silva não se sustenta, visto propor uma sistemática interpretativa que ignora um elemento crucial: o Código Eleitoral não estabelece a possibilidade de requisição das Forças Armadas pelo TSE, e sim da “força federal”, que referencia um grupo de órgãos variados que podem ser mobilizados para tal objetivo. Dado que a LC 97/1999 é a norma que dispõe sobre as regras gerais de emprego das Forças Armadas, o certo é compreender que, quando a “força federal” requisitada pelo TSE for as Forças Armadas, todo o procedimento está vinculado à lei que disciplina seu emprego. Nessa linha, resta evidente também que a natureza da missão prevista no Código Eleitoral – voltada a fazer cumprir a lei, as decisões judiciais e garantir os processos de votação e apuração – se refere ao campo da segurança pública. Logo, quando designada às Forças Armadas, respalda-se na atribuição constitucional de “garantia da lei e da ordem”, de modo que as operações de GVA devem observar os parâmetros estabelecidos pelo Decreto 3.897/2001.

Com relação ao procedimento, assim como o Decreto 3.897/2001 acrescenta a possibilidade de os Governadores solicitarem GLO, nada obsta que o Código Eleitoral também preveja competência da Presidência do TSE para sua requisição, na situação específica de sua jurisdição como representante de órgão especializado do Poder Judiciário para tratar da matéria eleitoral. Por fim, no eventual conflito entre Governador e TSE sobre requisição da força federal, ainda que o autor tenha citado situação de 2008 em que prevaleceu a posição do Tribunal, o entendimento atual firmado pela Corte em 2012 é que “o deslocamento de *forças federais* para o estado só é cabível quando o chefe do Poder Executivo local se manifesta pela insuficiência das forças estaduais” e “assegurado, pelo Executivo, o transcurso normal do pleito

com forças locais, indefere-se o pedido”³⁹.

Conquanto a discussão proposta por Alves da Silva não receba acolhida em outros textos jurídicos, ela parece repercutir de forma dogmática na visão de uma parcela dos militares. Na Biblioteca Digital do Exército, além de escritos do mesmo autor, foram encontradas duas produções de natureza acadêmica que estabelecem um contraste entre GLO e GVA, abordando-as como operações distintas sem, todavia, citar qualquer fonte bibliográfica que fundamente tal entendimento. A primeira corresponde a um trabalho de conclusão de curso apresentado em 2018 na Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de oficiais, em grau de Especialização em Ciências Militares, escrito por Reynaldo Rispoli Gatti sob orientação de Hilton Erikson Westphal, com o título “O direito aplicado nas operações de garantia da lei e da ordem no atual contexto do país”. A segunda, um *paper* intitulado “Os desafios do exército brasileiro no atual cenário político polarizado”, escrito por Magno Paiva Duarte sob a orientação de Fernando Luiz Velasco Gomes, e apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército como pré-requisito para a matrícula no Programa de Pós-graduação *lato sensu* em Ciências Militares.

Nas entrevistas conduzidas por Celso Castro, Adriana Marques, Verônica Azzi e Igor Acácio, reunidas na obra “Forças Armadas na segurança pública: a visão militar”, de 2023, essa divergência de entendimento sobre a natureza das GVA fica mais evidente. Nas falas do Almirante Carlos Chagas Vianna Braga e dos Generais Adriano Pereira Júnior e Fernando Azevedo e Silva, as operações de GVA são devi-

39 Processo Administrativo nº 103909 e Processo Administrativo 93602, ambos de 2012 e citados em BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2004.

damente tratadas como um tipo de GLO.⁴⁰ Já nas falas dos Generais Richard Fernandes Nunes e Sergio José Pereira, as GVA são explicitamente diferenciadas das GLO.⁴¹

Seguindo essa linha, identificamos que, a partir de 2018, o tema em questão passa a se tornar recorrente nos canais de comunicação militar, com uma forte tendência à diferenciação entre GLO e GVA.

No site oficial “GOV.BR”, foram encontradas 31 notícias relevantes para a pesquisa por “GVA”, sendo a maioria relativa ao setor de comunicação do Ministério da Defesa. Dentre elas, apenas uma é anterior a 2018 e cita a GVA de forma secundária. Os demais resultados são referentes aos anos de 2018, 2020 e 2022. Todavia, todos os textos encontrados constam como “atualizados” no ano de 2022 ou na primeira quinzena de janeiro de 2023⁴². De forma geral, são

40 CASTRO ET AL., 2023, p. 95, 126, 289, respectivamente.

41 CASTRO ET AL., 2023, p. 254 e 208-218, respectivamente.

42 Em consulta ao FALA.BR, realizada em 21/03/2023 e direcionada ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Defesa, acerca da natureza e conteúdo das modificações nos textos consultados que constam como “atualizados”, obteve-se a seguinte resposta: “tendo em vista as eleições gerais de 2022, em especial o período conhecido como ‘defeso eleitoral’ (02/07 a 31/10), nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), também em concordância com a Portaria SECOM/MCOM nº 5973, de 28 de junho de 2022, e com a cartilha “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições 2022”, da Advocacia-Geral da União (AGU), todos os conteúdos concernentes à publicidade institucional sublinhada nos referidos normativos foram retirados do site oficial da Pasta até 30 de junho de 2022, voltando a ser publicados a partir de 1º de novembro de 2022. Dessa forma, os conteúdos republicados passaram a constar no site como atualizados. Com relação a alterações de conteúdo, não foi realizada qualquer modificação nos textos republicados, excetuando-se possíveis correções ortográficas e acréscimos de informação pontuais, tudo disponível nos links pesquisados. Por fim, destaca-se que, este Ministério, não dispõe de ferramentas para acessar versões anteriores de conteúdo.” Trata-se, contudo, de uma resposta imprecisa, inclusive, porque três dos conteúdos pesquisados foram publicados e atualizados fora do

conteúdos voltados a divulgar os preparativos e emprego das Forças Armadas no processo eleitoral, que destacam a importância das ações da Defesa para o exercício da cidadania, proporcionando condições operacionais e tranquilidade para que o povo brasileiro exerça seu direito ao voto. Em “Eleições: segurança e apoio logístico ficarão a cargo de cerca de 34 mil militares”, a redação esclarece que a constância dessas divulgações pelo Ministério da Defesa em 2022 tem por objetivo “disponibilizar informações periodicamente atualizadas para sanar dúvidas da sociedade”. Do total de resultados, apenas um deles apresenta as operações de GVA como uma espécie de GLO, ao passo que a maioria, quando estabelece essa comparação, reforça a ideia que, “apesar de semelhantes”, trata-se de operações diferentes.

No site “DefesaNET”, expressivo meio de comunicação do campo militar, a pesquisa por “GVA” encontrou 22 resultados relevantes. Dentre eles, 4 são datados de anos anteriores a 2018 – 2012, 2013, 2014, 2016 – e constam apenas breves menções às operações de Garantia da Votação e Apuração, de forma secundária ao assunto principal do texto. Os demais resultados têm como tema central o emprego das Forças Armadas no processo eleitoral, e destacam a imprescindibilidade da atuação militar para a tranquilidade do pleito, para o exercício do direito ao voto e para a manutenção do processo democrático. Do total, apenas 2 textos conceituam explicitamente a GVA como espécie de GLO.

O conjunto dessas informações parece indicar, a partir de 2018, uma forte tendência à construção de uma narrativa, sustentada nos campos do direito operacional e da comunicação digital, composta pelos seguintes vetores: (I) da legitimidade das Forças Armadas como instituição garantidora

período informado, ou seja, entre os meses de setembro e outubro de 2022.

do processo eleitoral e, por extensão, dos direitos afeitos à cidadania e da própria democracia; (II) da separação conceitual entre GLO – operação já bastante desgastada tanto no nível institucional quanto no da opinião pública – e GVA, distinguindo, inclusive, os procedimentos e o arcabouço jurídico que delimitam cada uma das operações, sustentando maior simplicidade para a realização dessa última.

Conclusões

A Constituição de 1988 pautou o processo transicional brasileiro marcando-o por um objetivo de desmilitarização da política. O contexto recente de crescente reinserção dos militares nessa esfera se deu por influência de elementos de crise que, na visão tradicionalista e conservadora de ex-presidentes como Michel Temer e Jair Bolsonaro, poderiam ser debelados com a atuação política militar – fosse ela mais consensual ou simplesmente imposta. A gestão do Presidente Jair Bolsonaro (2018-2022) mostrou que não apenas seu controle civil não era consensual entre as Forças Armadas (em vista das tensões governamentais que levaram à exoneração sucessiva do Ministro da Defesa Fernando Azevedo e dos comandantes militares Edson Pujol, Ilques Barbosa e Antônio Carlos Bermudez), como também que os militares não se mostravam preparados para as inúmeras e especiais atribuições da administração pública federal. Esse desgaste desnecessário das Forças Armadas evidenciou as fragilidades do árduo processo de consolidação do poder civil sobre o poder militar, e pavimentou o caminho de volta dos quartéis à política, no sentido contrário ao arranjo institucional que vinha se desenhando.

Esse processo era o de uma necessária adesão das Forças Armadas ao Estado de Direito. Se, por um lado, tais forças

pautam-se constitucional e legalmente pelos princípios da hierarquia e disciplina, por outro, não faltaram episódios ao longo da história dessa instituição em que o Estado de Direito pouco importou ante a seus indevidos objetivos políticos. Dessa forma, o artigo procurou demonstrar que, seja em relação às normas da Constituição de 1988, seja em relação a normas constantes de leis complementares, ordinárias e mesmo decretos, pouco fundamento há para o recente processo de ampla militarização da política. Pelo contrário, esse arcabouço normativo indica muito mais o quanto se deve preconizar a coordenação civil das atribuições que cabem às Forças Armadas, e como é textualmente clara a indevida inserção em funções administrativas e políticas. Nesse sentido, é preocupante a tendência conciliatória estabelecida pelo governo Lula a partir de 2023, que indica, muito mais, uma despreocupação com o controle civil e apenas o atendimento a reivindicações corporativas.

Ainda assim, parece haver uma tendência interna à caserna de buscar legitimar a atuação autônoma militar em esferas próprias ao poder civil, e de estabelecer uma imagem das Forças Armadas como guardiãs da democracia e dos direitos fundamentais, por meio da produção de discursos jurídico-doutrinários e normas infralegais – que têm se constituído principalmente em termos de “direito operacional” –, e que tensionam o entendimento pacífico acerca do arcabouço normativo supracitado. É algo que aparenta uma estratégia deliberada de atribuição de sentido jurídico, voltada a manter sua influência política a partir da ocupação de espaços relegados pelo Poder Legislativo, e produzir efeitos de autorregulação e institucionalização da autonomia militar em frontal conflito com as premissas de um Estado Democrático de Direito.

Em vista de tais resultados preliminares, e do lento processo de maturação democrática e legal das Forças Armadas,

conclui-se pela importância de tal problema ser absorvido e trabalhado no interior do campo jurídico, e de propostas de emenda constitucional e projetos de lei que deixem ainda mais claro, textualmente, a impossibilidade de engajamento político de militares da ativa, assim como de atuação na administração pública, ganharem relevo, serem debatidos e aprovados no Congresso Nacional.

Esse já parece ser um dos caminhos adotados na nova conjuntura política, ainda que de forma tímida. Em setembro de 2023, foi sancionada a Lei nº 14.688, que altera diversos dispositivos do Código Penal Militar a fim de compatibilizá-lo com o Código Penal e a Lei de Crimes Hediondos, tendo sido, todavia, vetados vários itens, dentre eles, o que modificava o art. 166 com o intuito de descriminalizar o ato de publicação de crítica ao governo por agente militar. No mesmo mês, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, por unanimidade de votos, atualizar a Resolução 23.673/2021, excluindo as Forças Armadas do rol de entidades fiscalizadoras do sistema eleitoral, bem como da Comissão de Transparência, responsável por acompanhar os processos de preparação, realização e auditoria das eleições. Entretanto, segundo o ministro Alexandre de Moraes, relator da Instrução 0600747-28.2019.6.00.0000, será mantida a parceria da instituição com a Justiça Eleitoral no âmbito da logística e segurança,⁴³ vinculação que merece ainda ser reavaliada na busca por alternativas não militarizadas no manejo de atividades próprias à dinâmica doméstica do Estado.

Por fim, vale destacar que, por intermédio do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), tem sido discutida uma proposta de emenda constitucional voltada a alterar o art. 142 da Constituição de 1988, visando suprimir as atribuições de garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, bem como

43 BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2023

intensificar as restrições de natureza política e profissional no setor público dos militares da ativa.⁴⁴ A proposta, ainda carente do quórum necessário para iniciar a tramitação, atribui às Forças Armadas somente a tarefa de garantir a soberania e independência do país e a integridade do seu território. Ela também transfere para reserva o militar que assume cargo, emprego ou função na administração pública. Expressamente, o texto proíbe que, no desempenho de funções constitucionais, haja filiação ou alinhamento ideológico ou partidário.⁴⁵

Certamente, a desmilitarização da política e a efetivação do controle civil não se consubstanciam somente a partir do campo jurídico. Para tanto, é fundamental o desenvolvimento e internalização de uma cultura democrática e de uma política desmilitarizada no interior da caserna e no âmbito da própria sociedade civil, bem como de mecanismos efetivos de controle, tanto em termos de desenho institucional – de modo que as Forças Armadas sejam efetivamente monitoradas e deslocadas dos pontos centrais de tomadas de decisão –, quanto de responsabilização – de modo que eventuais desvios e atos de insubordinação sejam devidamente auditados e punidos. Todavia, se é por meio do direito que uma ordem sócio-normativa se afirma com maior força institucional, e se é sob a luz do discurso jurídico, a partir de uma retórica de legalidade, que a autonomia militar tem buscado se afirmar na política brasileira dos últimos anos, é fundamental que o controle civil-militar se fortaleça também de forma clara na instância do direito, por meio de arranjos jurídico-normativos

44 Em 2021, a Deputada Perpétua Almeida (PCdoB/AC) havia feito tramitar a PEC 21/2021 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), que buscava vedar aos militares da ativa a ocupação de cargo de natureza civil na Administração Pública, nos três níveis da Federação.

45 CNN, 2023.

alinhados com o sentido democrático que mobiliza o projeto constitucional de 1988.

Referências

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 21/2021**. 2021. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2291133>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Atuação das Forças Armadas em apoio ao TSE no aprimoramento da segurança e da transparência do processo eleitoral**. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/outros/atuacao-das-forcas-armadas-em-apoio-ao-tse-no-aprimoramento-da-seguranca-e-transparencia-do-processo-eleitoral>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Garantia da Lei e da Ordem**. 2022d. Disponível em <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Nota à imprensa: às instituições e ao povo brasileiro**. 2022c. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset_publisher/holDRjqEtU1g/content/nota-a-imprensa-26. Acesso em 16 mai. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Portaria normativa n. 186/MD**. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria n. 51 de 8 de junho de 2017. **Manual de Campanha**. Operações. EB70-MC-10.223. 5a ed. Brasília: Exército Brasileiro, 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório Final**. 2022b. Disponível em <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/outros/atuacao-das-forcas-armadas-em-apoio-ao-tse-no-aprimoramento-da-seguranca-e-transparencia-do-processo-eleitoral/documentos/oficio-do-ministro-da-defesa-e-relatorio-das-forcas-armadas-1.pdf>. Acesso em 10 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Memo-rando no 57/2020-Segecex**. 17 de julho de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-tcu.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n. 21.843/2004**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.843-de-22-de-junho-de-2004-brasilia-2013-df>. Acesso em 18 mar. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Instrução Nº 0600747-28.2019.6.00.0000**. Relator Min. Alexandre de Moraes, j. 26.9.2023, <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/3280508>, 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6.457**. Relator Min. Luiz Fux, j. 16.6.2020, <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343439427&ext=.pdf>, 2020a.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MI 7.311**. Relator Min. Roberto Barroso, j. 10/6/2020, DJE 15/6/2020, <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343417279&ext=.pdf>, 2020b.

CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e política no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Todavia, 2019.

CASTRO, Celso (et. al) (org). **Forças Armadas na segurança pública: a visão militar**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023.

CNN. Proposta sobre participação de militares na política deve ser enviada ao Congresso em abril. **CNN**, 4 de abril de 2023. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/proposta-sobre-participacao-de-militares-na-politica-deve-ser-enviada-ao-congresso-em-abril/>. Acesso em 10 fev. 2023.

DALLARI, Adilson Abreu. Breve comentário ao art. 142 da CF/88. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, v. São Paulo:, n. 14, a. 4, p. 27-28, 2020.

FEAVER, Peter D. Civil-military relations. **Annu. Rev. Polit. Sci.** 1999, 2:211-41.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Minha interpretação do artigo 142 da Constituição Federal. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-27/ives-gandra-minha-interpretacao-artigo-142-constituicao>. Acesso em: 9 mai. 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ativismo judicial e a ordem constitucional. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. n. 18, p. 23-33, 2011.

XX.

LENTZ, Rodrigo. **República de segurança nacional: militares e política no Brasil**. São Paulo: Expressão popular / Fundação Rosa Luxemburgo, 2022.

MARTINS FILHO, João Roberto. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos para atrás. **Revista Olhar**, n. 4, Dezembro de 2000.

YY.

PUGH, Michael; RUKAVISHNIKOV, Vladimir O. Civil-military relations. In: CAFORIO, Giuseppe; NUCIARI, Marina (ed.) **Handbook of the sociology of the military**. 2^a ed. Springer International Publishing AG, 2018, pp. 123-143.

SAAD, Amauri Feres. **O art. 142 da Constituição de 1988: ensaio sobre a sua interpretação e aplicação**. Londrina: EDA, 2021.

SCHMITT, Carl. **Dictatorship**. Cambridge: Polity Press, 2014.

SCHMITT, Carl. **Teología política**. Trad. Francisco Javier Conde; Jorge Navarro Pérez. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

SILVA, Cláudio Alves da Silva. **Guia de Direito Eleitoral para a Administração Militar e para o Preparo e emprego da Força Terrestre**. Brasília: [s.ed.], 2014.

SOUZA, Adilson Paes de. FELTRAN, Gabriel. Nova lei das PMs, que uniu bancada da bala e PT, é pior que decreto da ditadura. **Folha de S. Paulo**, 5 dez. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/12/nova-lei-das-pms-que-uniu-bancada-da-bala-e-pt-e-pior-que-decreto-da-ditadura.shtml>. Acesso em 11 jan. 2024.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política**. Trad. Ítalo Tronca. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

VALE, André Rufino do (org.). **Forças Armadas e democracia no Brasil: a interpretação do art. 142 da Constituição de 1988**. Brasília: Observatório Constitucional, 2020.

VIANA, Natalia. **Dano colateral: a intervenção dos militares na segurança pública**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021

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

ZAVERUCHA, Jorge; TEIXEIRA, Helder B. A literatura sobre as relações civis-militares no Brasil (1964-2002): uma síntese. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 55, n. 1, p. 1-12, 2003.

Recebido em: 05/08/2024

Aprovado em: 06/12/2024

Lorena Martoni de Freitas

E-mail: lorenamartonifreitas@gmail.com

Emilio Peluso Neder Meyer

E-mail: emiliopeluso@gmail.com