

Revista  

# Aeronáutica

ISSN 0486-6274

Número 316  
2022



# A DEFESA DA DEMOCRACIA E O ARTIGO 142 DA CARTA DA REPÚBLICA

Ives Gandra Martins

Jurista

[igm@gandramartins.adv.br](mailto:igm@gandramartins.adv.br)

**A** Constituição brasileira foi discutida durante 20 meses, os Constituintes dividindo o texto em oito Comissões, cada uma subdividida em três subcomissões, tendo os projetos elaborados por cada uma delas sofrido revisão pela Comissão de Sistematização e, após rebelião liderada pelo Deputado Roberto Cardoso Alves, uma nova revisão pelo Plenário.

A relatoria do Senador Bernardo Cabral, que mostrou invejável capacidade de articulação e paciência nas múltiplas negociações parlamentares, assim como a eficiente presidência do Deputado Ulisses Guimarães, permitiram a conclusão do trabalho com um texto adiposo e com muitas disposições sem densidade constitucional, mas alicerçado em duas colunas mestras, ou seja, harmonia e independência dos Poderes e enunciação dos direitos individuais, sociais, da cidadania, políticos e de nacionalidade, como jamais ocorrera em qualquer das Constituições anteriores do Brasil, seja a imperial, sejam as republicanas.

Diferente dos quatro títulos da Constituição anterior, a atual foi dividida em oito títulos, além do de disposições gerais, correspondentes às oito Comissões em que os textos foram originalmente produzidos. No primeiro, definiu o perfil democrático da nova era política do país; no segundo, estabeleceu os direitos de variadas naturezas aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país; no terceiro, cuidou de traçar o desenho da Federação e suas competências, além do perfil da administração; no quarto, exaus-

tivamente definiu as competências de cada Poder. No quinto, estabeleceu os mecanismos de defesa da democracia; no sexto, conformou o sistema tributário, as finanças públicas e os orçamentos; no sétimo, a ordem econômica; e no oitavo, a ordem social.

Nesse arquétipo constitucional, a redação dos Títulos IV e V é de se realçar. O Título IV passou a ser o mais extenso de todos, lembrando-se de que o das disposições gerais era o menos extenso por cuidar de dispositivos de não enquadramento nos institutos, princípios e normas da Lei Maior, seja para permitir integração de títulos, seja por não ter qualquer densidade constitucional e decorrer de acordos entre parlamentares para aprovação de textos de difícil consenso.

Como o país vinha de um regime de exceção, em que apenas o Poder Executivo predominava, os Constituintes decidiram definir as competências dos três Poderes exaustivamente, a fim de que fossem mutuamente respeitadas, prevalecendo o Estado Democrático de Direito previsto no artigo 1º caracterizado pela harmonia e independência dos Poderes, de acordo com o artigo 2º.

Assim, para evitar a invasão do Judiciário nos demais Poderes, nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, estabeleceu que, uma vez constatada a omissão diante do dever constitucional de elaboração de lei ou decreto de aplicação imediata por parte do Poder Legislativo ou do Executivo, cabe ao Supremo Tribunal Federal (STF) declarar a omissão inconstitucional,



*Símbolo de amizade. Gen Bda Omar Zendim, comandante de Infantaria de Selva junto aos brasileiros de ascendência Ianomami.*

notificando o Poder responsável para que produza a regulamentação definida pela Lei Maior (artigo 103, § 2º).

Mesmo no mandado de injunção, cujo espectro decisório é incomensuravelmente menor, o STF, em decisão anterior ao novo perfil da Corte, sob a relatoria do Ministro Moreira Alves, definiu que, para equacionar a aplicação da Lei Suprema no caso concreto, o magistrado teria de atuar dentro dos esquadros constitucionais (MI 107, Relator: MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 21/11/1990, DJ 02/08/1991 PP-09916 EMENT VOL-01627-01 PP-00001 RTJ VOL-00135-01 PP-00001).

No entanto, ao Poder Legislativo é garantida a defesa de sua competência normativa perante os outros Poderes, a teor do artigo 49, inciso XI.

E, a meu ver, o instrumento que a Constituição lhe dá para agir neste caso, independentemente da regulamentação do dispositivo, é o decreto legislativo constante do artigo 59, VI.

Como se percebe, no mais extenso Título da Constituição, para que a democracia fluísse sem obstáculos e em plena harmo-

nia e independência, criou-se um sistema de freios e contrapesos na ordem pública do país.

Apesar de todas essas cautelas, a democracia poderia correr riscos, e deveria ser criado um regime que lhe fosse assegurado se, num determinado momento, ela entrasse em crise, por fatores externos ou internos.

Para essa hipótese, o Constituinte, em Título separado, definiu os instrumentos e as instituições encarregadas de proteger a democracia.

Assim, diferente do Título IV, que foi definido como “*A Organização dos Poderes*”, o V foi nomeado “*Da Defesa das Instituições Democráticas e do Estado*”.

Meu colega de turma — cujo pai, o Ministro Moacir Amaral dos Santos, foi nosso professor —, o então Desembargador do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Aricê Amaral dos Santos, já falecido, costumava, nas palestras que proferia, denominar o Título V como “*Regime Constitucional das Crises*”, ou seja, para ser acionado apenas se a democracia no país correr risco.

Os Constituintes incluíram o Título V na Lei Maior para nunca ser utilizado nas crises democráticas, na esperança de que os Poderes lutassem permanentemente para serem harmônicos e independentes, seja aquele Poder que representa a totalidade da nação, porque lá estão a situação e a oposição (Legislativo), seja o que representa a maioria da Nação (Executivo), ambos eleitos pelo povo, que é quem exerce a soberania, seja, por fim, o Poder que, embora não represente o povo, nem elabore a lei, tem o dever de garanti-la (Judiciário).

Assim, se houvesse grandes crises, em que o povo viesse a pôr em risco as instituições, com atentados, perturbações em massa, balbúrdias e movimentos até armados, ou o estado de defesa seria decretado, se localizada regionalmente a turbação da ordem, ou o estado de sítio, se o desafio para trazer a paz fosse nacional (artigos 136 e 137).

Por outro lado, a Constituição atribuiu às Forças Armadas a responsabilidade de garantir as fronteiras da pátria contra o inimigo externo, garantir as instituições democráticas, a lei e a ordem por solicitação de qualquer dos Poderes. Neste sentido é o *caput* do artigo 142, assim redigido:

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.

Em relação à primeira obrigação, tenho defendido, no Instituto Meira Mattos, sediado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, onde leciono há 33 anos, o investimento tecnológico em drones e na inteligência artificial, pois o futuro da guerra está no controle por satélites de tropas invasoras e em combatê-las numa etapa inicial, que pode ser a única, com incursões permanentes de drones teledirigidos, com orientação via satélite capaz de definir a localização do exército inimigo.

Como a Amazônia é permanentemente objeto de manifestações internacionais a favor de sua internacionalização, tenho sustentado que investimento imediato em drones é a melhor forma de protegê-la pela impossibilidade de controlar uma área tão vasta com contingente de soldados. Ora, com a declaração de Putin de que, com a invasão da Rússia nas terras da Ucrânia, se criou uma nova ordem mundial de nações – para ele – autenticamente soberanas, o Congresso tem de estar atento a essa realidade.

A segunda função das Forças Armadas é a de garantir as instituições, o que já foi feito uma vez, quando o presidente Michel Temer declarou estado de emergência em episódio no qual o Congresso Nacional foi invadido. Em poucas horas, as Forças Armadas (FFAAs) desalojaram os invasores, o que a Polícia Mi-

litar do Distrito Federal não conseguira, tendo sido suspensa, de imediato, a decretação do referido estado.

A terceira função é a de garantir a lei e a ordem, se estas forem turbadas, e um dos Poderes solicitar a intervenção das FFAAs.

Vamos imaginar que determine o STF a prisão de um parlamentar, com base em lei infraconstitucional em razão apenas de uma manifestação verbal, e o Congresso, com base no artigo 53 (“Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”), discorde da decisão. Neste caso, caberia à Câmara solicitar às Forças Armadas a garantia de não prisão do parlamentar e consequente descumprimento da ordem da Suprema Corte.

Se as Forças Armadas estivessem de acordo com a Câmara, não permitiriam a prisão do parlamentar, encerrando desta forma sua participação, sem desconstituição de qualquer Poder. Uma atuação meramente pontual.

Como se percebe, a hipótese de garantia das instituições decorre do conflito entre os Poderes e a sociedade, já a hipótese de reposição da lei e da ordem por solicitação de um dos Poderes decorre de conflitos entre eles.

Embora não esteja expresso na Constituição, entendo que, se o Executivo for parte do conflito, não poderá o Presidente, nem seu Ministro da Defesa, exercer o poder moderador das FFAAs, mas apenas os Comandantes, visto que estas são uma instituição do Estado a serviço da governabilidade.

Vale destacar que os instrumentos previstos para debelar crises contra a democracia e as funções de garantir as instituições e repor a lei e a ordem por solicitação de quaisquer dos Poderes são menos gravosos, visto que os mecanismos extremos são o estado de sítio e o de defesa, decretados pelo Executivo e, com o aval posterior do Legislativo, mediante suspensão de muitos direitos individuais, hipótese esta que dificilmente ocorreria com a segunda e a terceira funções das Forças Armadas previstas no artigo 142.

Essa é, pois, a posição que sustento desde quando promulgada a Constituição, em 1988, e mantenho até o presente em artigos, palestras e livros.

Quero lembrar, finalmente, que o Título V da Constituição Federal teve participação direta nas conversas de bastidores de ilustres professores e autoridades, tais como o eminente General Leônidas, então Ministro do Exército do governo Sarney, e do jurista e Ministro Saulo Ramos, gerando assim o bem escrito *Regime Constitucional das Crises*.

Como velho professor de Direito Constitucional e modesto advogado de província, é essa minha interpretação do texto constitucional.

Em palestras no Conselho Superior de Direito da Fecomércio, onde é Conselheiro, o eminente e sábio relator da Constituição, Senador Bernardo Cabral, que ostentou fantástica capacidade de conciliação durante o trabalho da Constituinte, confirmou o que nestas linhas escrevi.