

AS FORÇAS ARMADAS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

RUI DA FONSECA **ELIA**
Vice-Almirante (Ref^{to})

SUMÁRIO

Introdução
Soberania, um princípio fundamental
Vulnerabilidades estratégicas
A missão
Hierarquia e disciplina, dois bens fundantes
O valor moral da carreira
A garantia da lei e da ordem (GLO)
A novel Estratégia Nacional de Defesa
Os princípios constitucionais das Forças Armadas
Considerações finais

INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste na condensação e integração, com as devidas atualizações, de três outros artigos do autor, respectivamente intitulados “Forças Armadas, os garantidos materiais do Estado Democrático” (*RMB*, abr/jun-2002), “As Forças Armadas e a Integridade do Estado Democrático” (*RMB*, abr/

jun-2008) e “As Forças Armadas à Luz da Constituição de 1988” (título mantido para este artigo). O primeiro deles foi elaborado ainda quando o autor ocupava o cargo de diretor do Pessoal Militar da Marinha e teve por motivação a constatação da necessidade de que fosse levantado, no âmbito das Forças Armadas, um debate jurídico-doutrinário sobre uma questão que, à frente da Diretoria do Pessoal

Militar da Marinha, via crescer no âmbito das instituições militares, qual seja a progressiva interferência da Justiça Federal comum – e não da Justiça Militar da União – nas questões disciplinares militares, as quais, em sua opinião, tinham evidente índole constitucional de matéria *interna corporis*. Os outros dois trabalhos foram apresentados como exigência de conclusão dos cursos, respectivamente, de graduação em Direito (2007) e especialização em Direito Constitucional (2009) – *lato sensu* –, realizados na Universidade Estácio de Sá, após a transferência do autor para a reserva. Os três trabalhos tiveram como propósito percorrer o texto constitucional, com ênfase no título que trata da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” (Título V), identificando e analisando as normas constitucionais balizadoras da organização institucional das Forças Armadas, suas especificidades no âmbito da Administração Pública e a nobilíssima missão que lhe foi atribuída pela Magna Carta, onde avulta a defesa da Pátria. Merece desde já registro que a palavra Pátria aparece apenas uma vez no extenso texto de 250 artigos da Constituição de 1988, exatamente no momento em que é definida a missão das Forças Armadas (art. 142).

constatação da necessidade de existir, no âmbito da Administração Pública, um designado setor onde o dever antecede o direito, e o voto de obediência, livremente proclamado em juramento solene perante a Bandeira Nacional, garante a viabilidade de sua elevada missão.

Partindo desse balizamento conceitual e percorrendo a topografia do Texto Maior, esta pesquisa pretende identificar quais os princípios, conceitos e propósitos da missão constitucional da Forças Armadas, enquanto um elemento vital da integridade do Estado, quer seja nas suas relações internas, quer no plano internacional, e dessa forma demonstrar, a toda evidência, que as Forças Armadas são parte inalienável do Estado Democrático de Direito e, mais ainda, são os fiéis garantidores da consecução de seus fins.

A palavra Pátria aparece apenas uma vez no extenso texto de 250 artigos da Constituição de 1988, exatamente no momento em que é definida a missão das Forças Armadas

As Forças Armadas são parte inalienável do Estado Democrático de Direito e, mais ainda, são os fiéis garantidores da consecução de seus fins

SOBERANIA, UM PRINCÍPIO FUNDAMENTAL

A palavra soberania configura um atributo supremo do poder, uma

qualidade essencial do Estado, algo que, na sua forma pura, não pode ser contrastado¹. A nossa Carta Política, inaugurada pelo espaço dedicado às principiologias, sob o Título I, “Dos Princípios Fundamentais”, no artigo primeiro, no seu inciso também pri-

¹ BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, 4ª ed. São Paulo. Saraiva, 1999, p. 79.

meiro, aponta a soberania como um designado fundamento da República, ao lado da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. Vale dizer, a soberania vem proclamada como um primeiro fundamento do Estado. Não por mero acaso, uma vez não ser possível existir nas sociedades das nações um Estado independente que não se pretenda soberano. Portanto, constitui-se tal atributo num pressuposto da própria subsistência do Estado.

Ainda que seja razoável admitir-se que nas relações internacionais de nossos dias, que vêm se desenvolvendo num cenário de um mundo cada vez mais globalizado, as limitações ao conceito de soberania sejam uma realidade de fato, claro está que quanto menor o poder nacional do Estado, máxime na sua expressão militar, maiores serão as limitações impostas à sua vontade nacional. Com efeito, as limitações impostas pelas disposições e ingerências das organizações internacionais, das quais a Organização das Nações Unidas (ONU) é o exemplo mais expressivo, o peso cada vez mais crescente da atuação das organizações não governamentais (ONGs) e os tratados e os acordos entre os Estados estão a desafiar, de forma crescente, o tradicional conceito de soberania plena. O jurista Celso Ribeiro Bastos² soluciona a questão afirmando que o conceito estaria ultrapassado se por ele estivermos entendendo um poder que não pode de modo algum ser contrastado ou sofrer alguma restrição, mas, por outro lado, explica que o termo será atual se por ele estivermos significando que a ordem jurídica estatal, ainda que exercida com limitações, permanecerá soberana enquanto ela não puder ser superada por nenhuma outra ordem interna ou externa.

Desse modo, como aqui já foi dito, a soberania é uma suprema qualidade do poder estatal, com evidente correlação com a consecução dos objetivos nacionais. Não pode e não deve ser, de modo algum, negligenciada.

VULNERABILIDADES ESTRATÉGICAS

Por outro lado, há que se recordar, como todos os brasileiros sabem desde os tempos escolares, que o nosso território perfaz cerca de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, debruçados sobre o Atlântico Sul numa linha costeira de quase 8 mil quilômetros de extensão. Pelo lado ocidental, são cerca de 16 mil quilômetros de fronteiras terrestres com nove países da América do Sul. Na vastidão do território, avultam dois imensos espaços de baixíssima densidade populacional, a Amazônia e o Pantanal Mato-Grossense. A Amazônia tem sido alvo constante da cobiça internacional, em que pese a camuflagem de uma lhana conduta de preservação ecológica (fala-se até em pulmão do mundo...). Na verdade, o que existe é um velado desejo de acessar as imensas possibilidades da região em recursos minerais, flora, fauna, espetacular potencial hídrico e biodiversidades, e já de muito tempo se fala, no ambiente internacional, inclusive com apoio explícito dos governos estrangeiros mais poderosos, em “patrimônio comum da humanidade”. Uma inaceitável afronta à soberania brasileira.

Ainda no que tange à necessidade de impor a soberania brasileira nos espaços nacionais – terrestre, marítimo e aéreo – um auspicioso acontecimento, ainda de pouco conhecimento dos brasileiros, merece referência especial. Trata-se da imensa área marítima que vem sendo chamada pela nossa Marinha de Amazônia Azul. Com efeito, a lei brasileira (Lei nº 8.617, de 4/01/

² BASTOS, Celso Ribeiro, *op. cit.*, p. 81e 82.

1993), com fulcro em disposição da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (entrada em vigor em 16/11/1994), assim define o espaço marítimo brasileiro: um mar territorial de 12 milhas, uma zona contígua das 12 às 24 milhas e uma plataforma continental, prolongamento natural do território terrestre, até os seus limites exteriores, que são estabelecidos segundo o art. 76 da citada Convenção³. Seguindo os parâmetros da Convenção, num tenaz esforço de quase duas décadas (1986-2004), liderado pela Marinha do Brasil, logrou-se delimitar, por critérios científicos, os limites externos da plataforma. O trabalho foi realizado por meio do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), que contou com participação da Petrobras e da comunidade científica. Como resultado desse tenaz e competente esforço, nosso país está em vias de incorporar à sua jurisdição uma extensa área oceânica, além das 200 milhas, que brevemente poderá atingir, conforme projeto já aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU), até 950 mil km². Dessa forma, espera-se que em futuro próximo o Brasil verá a área de sua promissora plataforma continental ampliada para cerca de 4,5 milhões km². Pelas dimensões equivalentes à da nossa verde Amazônia, a Marinha vem, sugestivamente, chamando esse novo e auspicioso patrimônio de Amazônia Azul.

Vale aqui registrar as palavras do saudoso Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, que cunhou a expressão “vulnerabilidade estratégica”, a qual, em certas circunstâncias,

pode substituir o estratégico conceito de ameaça: “A posse de um bem de grande valor, sem os meios necessários para garanti-la, é, sem dúvida, uma vulnerabilidade”⁴.

A MISSÃO

Daí serem as Forças Armadas, em todos os países do mundo, um corpo especialmente distinguido da organização do Estado, a serviço do direito, da soberania e da paz social. Ou, como já asseverava o sempre lembrado Miguel Seabra Fagundes⁵, nos idos de 1945, ao se referir à organização de forças armadas nacionais: “Na organização política de todos os povos se reserva posição especial e destacada, desde os seus problemas de estrutura e funcionamento até os que dizem respeito à sua formação”.

A nossa Carta Política abre um título dedicado à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, onde, em capítulo próprio, insere o ordenamento das Forças Armadas da República. Inicia por dizer que são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, tratando-se de instituições nacionais permanentes e regulares, com a destinação da defesa da Pátria e da garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Dada a relevância e a nobreza da missão, ficam sob o comando supremo do Presidente da República. Sua base organizacional funda-se na hierarquia e na disciplina (art. 142).

José Afonso da Silva⁶ explica que as instituições militares são permanentes por não poderem ser dissolvidas senão por decisão

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª Ed. São Paulo. Malheiros. 2004.

³ ALBUQUERQUE, A.T.M.; Almeida, J.A.N.; Cunha, M.B.; Fernandes; L. P.C.; Cunha Junior, M.B.; Mendes, I.A.; Oliveira, L.L.; Rodriguez, E.G.; Silva, N.; Vidigal, A.A. F. *Amazônia Azul, o mar que nos pertence*, p. 51.

⁴ VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira, “Uma estratégia naval para o terceiro milênio”, *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.117, jul/set-1996.

⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra, “As Forças Armadas na Constituição”, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro, 1945, p. 12.

de uma Assembleia Nacional Constituinte. São regulares, no ditame constitucional, prossegue ensinando, porque o Estado deve prover efetivos suficientes ao seu normal funcionamento, nos termo da lei.

Em lúcido parecer jurídico, o advogado e também professor de Direito Constitucional Humberto Ribeiro Soares⁷, manifestando-se sobre a missão das Forças Armadas, leciona que foram elas postas distinguidamente na topografia do Texto Maior a incumbirem-se da defesa do Estado e das instituições democráticas, eis que: “Hão de proteger superior e nobilissimamente o Estado (...), e, *ultima ratio*, sua soberania, que não pode ser relativizada ou amesquinhada, vez que se constitui, na luz de sua plenitude, um designado fundamento explícito da República”.

Num resumo de Seabra Fagundes⁸: “São, portanto, os garantantes materiais do Estado e da perfeita realização dos seus fins”.

Em suma, soberania e defesa da Pátria são conceitos correlatos que se entrelaçam e caminham juntos em razão da mesma essência, e, assim, os preceitos que regem a organização e o emprego das Forças Armadas avultam no texto constitucional em razão da elevada missão que lhes é destinada, ou seja, o resguardo do primeiríssimo fundamento do Estado, *ex vi* do art. 1º da Carta Magna.

Cabe ainda às Forças Armadas a guarda dos poderes constitucionais, porque estes, no Estado Democrático de Direito,

emanam da vontade soberana do povo (art. 1º, parágrafo único). De forma subsidiária, mas também de grande importância, lhes cabe, como já se sublinhou, *ultima ratio*, a defesa da lei e da ordem, sempre que convocadas pelos legítimos representantes de qualquer dos poderes federais, quais sejam o Presidente da República, o presidente da Mesa do Congresso Nacional e o presidente do Supremo Tribunal Federal. A respeito das competências para a convocação, vale sublinhar a explicação de José Afonso da Silva,⁹ esclarecendo que juiz federal, deputado e senador não são poderes constitucionais, mas apenas integrantes dos poderes, não os representando para tanto.

Deve-se concluir, portanto, que a atuação das Forças Armadas, na hipótese de convocação, por iniciativa de juiz de direito ou juiz federal, ou por algum ministro do Superior de Justiça, ou

até mesmo do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional e arbitrária.

HIERARQUIA E DISCIPLINA, DOIS BENS FUNDANTES

Corroborando as especificidades da carreira militar diante das graves responsabilidades constitucionais que lhes são conferidas, será no mesmo art. 5º que encontraremos a vedação a um importantíssimo direito individual inerente ao próprio *status libertatis* do cidadão, qual seja: “LXI

Soberania e defesa da Pátria são conceitos correlatos que se entrelaçam e caminham juntos em razão da mesma essência

⁷ SOARES, Humberto Ribeiro, *Parecer 388/2000-HRS- Disciplina e Hierarquia como valores institucionais das Forças Armadas e seus conseqüências à luz da Constituição Federal*. Rio de Janeiro, agosto de 2000.

⁸ FAGUNDES, Miguel Seabra, *As Forças ...* op. cit. p.11.

⁹ José Afonso da Silva, op. cit. p. 763.

– Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem expressa de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”. Insista-se na observação de que, sob o mesmo capítulo em que são elencados os direitos fundamentais, a Constituição veda expressamente aos militares uma das mais intocáveis garantias individuais concedidas pelo Estado de Direito ao cidadão: o direito de locomoção. Tal dispositivo já seria, por si só, uma forte evidência da importância que a Lei Maior conferiu aos valores da hierarquia e da disciplina para as instituições militares. No entanto, muitas outras normas constitucionais remam no mesmo sentido, como adiante se verá.

Saliente-se que, no dizer do *caput* do artigo que define a missão constitucional (art. 142) das Forças Armadas, a sua base institucional é estruturada na hierarquia e na disciplina, sem as quais todas as guerras estariam perdidas sem a necessidade de disparar um tiro sequer. Sua missão estaria irremediavelmente comprometida. Em razão disso, portanto, a tutela de tais valores foi de tal ordem que nem sequer o secular e solene instituto do *habeas corpus*, o remédio heroico para a perda do *status libertatis*, foi permitido no trato das questões disciplinares militares. É o que diz o parágrafo 2º do referido artigo da Carta Magna.

Dissertando sobre a matéria, Eliezer Pereira Martins, citando Maurice de Saxe, sintetiza a definição de disciplina: “(...) *Elle est l'âme des armées. Si elle (...) les régiments et les armées ne constitueront seulement qu' un vile masse d'individus armés, plus dangereux pour leur propre pays que l'ennemi lui-même(...)*”¹⁰

É bem verdade que todas as organizações que se pretendam sérias emprestam prestígio ao princípio da autoridade e da obediência em prol de uma hierarquia funcional. No entanto, nas instituições civis tais valores são instrumentais, são meios para atingir os fins das organizações. Ora, nas instituições militares, obviamente em todo o mundo, a hierarquia e a disciplina são bens fundantes, basilares, imprescindíveis, fundamentais. É exatamente em face dessa realidade que o legislador constituinte estabeleceu proteção máxima a estes dois bens constitucionais e imateriais, princípios estruturantes das Forças Armadas, sequer permitindo, repita-se uma vez mais, o *habeas corpus* – o secular remédio heroico de todos os juristas – em face das punições disciplinares militares.

Ocorre que nestes últimos anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma preocupante questão institucional vem intranquilizando as lides castrenses. Trata-se de eventuais interferências do Poder Judiciário nas questões disciplinares militares, que são, a toda evidência, por natureza constitucional, questões *interna corporis*. A ingerência justificar-se-ia pelo princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário ou, em outras palavras, o livre acesso à Justiça, princípio que vem consagrado como uma das garantias fundamentais do cidadão, no inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna. Diz o inciso: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Na crença de que estariam respaldados nessa provisão constitucional, alguns inadaptados à vida militar, que eles próprios livremente escolheram, têm recorrido à Justiça Federal (comum, não militar) contra punições disciplinares legalmente impos-

¹⁰ MARTINS, Eliezer Pereira. *Direito Constitucional Militar-Doutrina Jus Navigandi* junho/2002, disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina>; acesso em 02/05/2010.

tas por seus respectivos comandantes. Contra elas são impetrados *habeas corpus* – instrumento expressamente vedado pela Constituição –, mandados de segurança e ações ordinárias. Embora esta prática, contrária à índole militar, que decorre de uma visão estrábica dos ditames da Constituição, ainda seja um acontecimento residual, a sua mera existência já é suficiente para intranquilizar a boa ordem administrativa militar. Por outro lado, os registros forenses têm demonstrado que, felizmente, tais ações judiciais, via de regra, não prosperam, em que pese o aumento desnecessário e pernicioso da carga administrativa militar. Mesmo quando logram a concessão de liminares ou sentenças nos juízos de primeiro grau, quase sempre tais decisões são reformadas nas instâncias dos Tribunais Federais.

Nessa relevante questão de ordem pública, avulta a técnica jurídica da ponderação de valores, para dirimir aparentes antinomias no texto constitucional, eis que, numa visão sistêmica e integrativa, não é possível haver contradições no ordenamento jurídico, tanto mais na Lei Maior, fundamento de todas as normas. Assim, se é verdadeiro que os direitos e garantias fundamentais balizam, de forma incontestável, o texto constitucional, não é menos verdadeiro o fato de que o mesmo texto confere aos militares um tratamento diferenciado, devido às especificidades de sua es-

sência institucional, as quais estão inscritas no texto da Constituição em conformidade com a grandeza da sua missão. Em outras palavras, na abordagem das questões disciplinares, ou seja, nos temas em que estejam envolvidos os próprios parâmetros delineadores da base organizacional das Forças Armadas, não é possível deixar de se fazer uma devida ponderação em que sejam levados em conta a relevância desses mesmos parâmetros, que não podem ser relativizados e diminuídos em confronto com aqueles dos valores individuais.

Em se tratando de ponderação de valores, em que o máximo de cautela e isenção são exigíveis por parte do exegeta, vale recordar as lições do Professor Guilherme Sandoval¹¹, citando a Professora Ana Paula de Barcellos, quando investigando as teorias absoluta e relativa concernentes à natureza do conteúdo essencial dos princípios fundamentais. Em su-

O militar profissional é alguém que escolheu por ofício, livremente, uma vida em que estará sempre presente a possibilidade de confronto com o mais terrível dilema que pode desafiar o espírito humano, qual seja, matar ou morrer

gestiva imagem, a professora propõe a existência de dois círculos concêntricos, sendo o círculo interior representante de condutas mínimas, elementares e exigíveis e o exterior a ser preenchido pela deliberação democrática. Em síntese, na estrutura proposta, explica o Professor Sandoval: “Os princípios em questão operam na realidade de duas formas distintas: relativamente ao seu núcleo, funcionam como regras, e apenas em relação a sua área não nuclear funcionam como princípios propriamente ditos”. O que se está aqui querendo

¹¹ SANDOVAL, Guilherme. “Neoconstitucionalismo e Dogmática Pós-Positivista”. In: BARROSO, Luís Roberto (Organizador). *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2007, p. 125-130.

dizer é que, dentro do espectro dos princípios constitucionais das Forças Armadas, a hierarquia e a disciplina, ou seja, os bens componentes de sua base institucional, operam como regras, como normas constitucionais exigíveis e que, insista-se, não podem ser objeto de sindicalização, a não ser pelo ordenamento disciplinar militar ou, no caso de crimes militares relacionados a ocorrências de natureza disciplinar, pela Justiça Militar da União, esta especialíssima parcela da ordem

jurídica pátria. Em outras palavras, entende-se aqui, aproveitando-se os ensinamentos do Professor Sandoval, que a base organizacional das Forças Armadas – a hierarquia e a disciplina – integra o núcleo duro, essencial, dos princípios impostos pela Constituição àqueles que livremente optaram pela carreira das armas, em perfeitíssima consonância com o que dispõe a Carta Magna.

O VALOR MORAL DA CARREIRA

O militar profissional é alguém que escolheu por ofício, livremente, uma vida em que estará sempre presente a possibilidade de confronto com o mais terrível dilema que pode desafiar o espírito humano, qual seja, matar ou morrer. Muitas vezes, na lógica do combate, a decisão de matar será mais difícil do que entregar a própria vida. Todos aqueles que fizeram o juramento solene da incorporação sabem disso muito bem.

A guerra, como ainda pensam muitos sonhadores, não é uma invenção dos militares. Fato social invariavelmente presente nas páginas dos livros que narram as histórias dos povos, a guerra, muitas vezes, é fruto da cobiça, da avidez, do egoísmo, da histeria coletiva, do fanatismo ideológico ou, simplesmente, do próprio medo. Porém, sempre, um produto da imperfeição humana. Produto maléfico, por certo, mas que somente será minimizado, ou

A guerra, como ainda pensam muitos sonhadores, não é uma invenção dos militares

quicá extinto, ao final de um processo de aperfeiçoamento moral da humanidade, o qual, a fiar-se nas lições da História, há de ser, lamentavelmente, muito longo e vagaroso. Os militares não inventaram nem querem a guerra; antes, são dela uma inevitável consequência. Mas

precisam estar preparados para a sua eventualidade. Diante de realidades de tamanha gravidade, o militar há de ser especialmente preparado, moral, psicológica e intelectualmente. É por isso também que a hierarquia e a disciplina formam a base institucional das Forças Armadas, como vem também explicitamente dito na Constituição e no Estatuto

Em suma, o militar integra um especial corpo da Administração Pública em que, por imperativo moral e constitucional, o dever é sempre anterior ao direito, e a obediência, um princípio basilar à consecução dos propósitos de sua missão

dos Militares (art. 14), em perfeita consonância com o citado art. 142, *caput*, da Constituição¹². É pelo mesmo motivo que o Estatuto castrense, ao abordar a Ética Militar, escolheu como primeiro princípio moral o

¹² Estatuto dos Militares, Lei nº 6.880, de 09/12/1980.

culto da verdade e da responsabilidade, como fundamento da dignidade pessoal (art. 14, inc. I).

Em suma, o militar integra um especial corpo da Administração Pública em que, por imperativo moral e constitucional, o dever é sempre anterior ao direito, e a obediência, um princípio basilar à consecução dos propósitos de sua missão. Dessa forma, a Lei Maior lhe impõe restrições e deveres específicos não conferidos aos demais cidadãos.

De ressaltar que, além desta superlativa garantia individual, outros relevantes direitos individuais são constitucionalmente vedados à classe militar, para quem o dever para com a Pátria levado ao extremo pelo sacrifício da própria vida sobreleva-se a concessões individuais, que se amesquinham diante da grandeza da missão. Repita-se, missão livremente escolhida. Nesse sentido, estão as vedações constitucionais postas nos incisos IV e V do ora analisado art. 142, derrogando, respectivamente, os direitos de sindicalização e de greve aos militares, e, especificamente no que tange aos integrantes do serviço ativo, a filiação aos partidos políticos. Também durante o serviço militar não podem os conscritos alistarem-se como eleitores, conforme o § 2º do art. 14.

É de se notar ainda que, ao tratar da nacionalidade, o art. 12, § 3º, após proclamar não existir distinção entre brasileiro nato e naturalizado, excepciona o oficial das Forças Armadas, incluindo-o, junto com altos mandatários da Nação, na listagem dos cargos privativos dos brasileiros natos, a saber: “I – de Presidente e Vice-Presidente da República; II – de Presidente da Câmara dos

Deputados; III – de Presidente do Senado Federal; IV – de Ministro do Supremo Tribunal Federal; V – da carreira diplomática; VI – de oficial das Forças Armadas; VII – de Ministro de Estado da Defesa”.

Nesta disposição constitucional fica corroborada a relevante proteção à soberania do Estado e, conseqüentemente, a segurança nacional, das quais a instituição militar é, *ultima ratio*, o garante material. No mesmo sentido vem o inciso X do mesmo artigo, que, ao referir-se às situações especiais e às peculiaridades das atividades militares, entre outras disposições especificamente dirigidas à classe militar, afirma que a lei disporá sobre “as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, considerando as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais ou de guerra”.

Numa era de tantos decantados direitos, imperioso se torna exaltar os deveres.

Já havíamos nos referido à impossibilidade de se construir uma sociedade livre, justa e soberana, calcada na crença insensata de que aos direitos não necessariamente corresponderiam deveres. A respeito, vale reproduzir os dizeres bem oportunos de Ricardo Lobo Torres, quando estabelece a imprescindível correspondência entre os direitos fundamentais e os não menos fundamentais deveres, posto que ambos ser- vem ao mesmo tempo, assevera, de garantia para o exercício da liberdade: “(...) a cidadania, que envolve os direitos humanos, os políticos, os sociais, os coletivos e difusos, compreende os deveres correspondentes, (...) decorre sobretudo da ideia de solidariedade que informa a cidadania”.¹³

**Numa era de tantos
decantados direitos,
imperioso se torna exaltar
os deveres**

¹³ TORRES, Ricardo Lobo. *A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos*, p. 310. Apud Humberto Ribeiro Soares, op. cit, p. 48.

Diríamos, ainda, que cada direito é consequência de um dever; ou seja, tanto mais se terá direitos quanto maiores forem as obrigações e as responsabilidades. Este deve ser um importante fundamento moral do direito. O que se está querendo demonstrar, com apoio no texto constitucional, é que o estamento militar funda-se no princípio da obediência, com evidente renúncia voluntária, livremente assumida, a determinados direitos e garantias, tanto individuais como sociais, e que tal renúncia demanda de uma compreensão maior de um dever para com a guarda e segurança da Pátria e de suas instituições.

Certamente será por essas razões que as Forças Armadas mereceram da Constituição Federal uma alocação diferenciada daquela em que se encontra a Administração Pública em geral, eis que fundam-se no princípio da primazia dos deveres sobre os direitos.

A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)

A parte final do texto constitucional que define a missão das Forças Armadas lhes confere, em última instância e nos termos já anteriormente apontados, a garantia da lei e da ordem. O que a Constituição está nos querendo dizer é que, uma vez esgotados os meios específicos por ela postos à disposição das autoridades públicas para a garantia da ordem interna, pode o Poder Público convocar as Forças Militares Singulares (e no entendimento do autor deve fazê-lo) para o restabelecimento da paz social.

Seguindo-se o Texto Maior, podem ser identificadas três situações críticas e bem definidas quando seria imperiosa a atuação das Forças Armadas. De fato, ao dizer que a “União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal”, o art. 34 abre as necessárias exceções e, no inciso III, pro-

clama como uma das ressalvas: “pôr termo a grave perturbação da ordem pública”. Mais adiante, sob o já citado Título V – Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas –, vem um capítulo específico destinado ao estado de defesa e ao estado de sítio. No primeiro caso, o Presidente da República, após audiência do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, poderá decretá-lo “para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional (...)” (art. 136). No que tange ao estado de sítio, o art. 137 autoriza o Presidente da República, ouvidos os mencionados Conselhos, a solicitar ao Congresso Nacional permissão para decretá-lo em situações ainda mais críticas, quais sejam, nos casos de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão estrangeira e, ainda, em circunstância de “comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa” (item I do art. 137).

Seria impensável acreditar-se que qualquer das medidas de exceção aqui apontadas pudesse prescindir do concurso das Forças Armadas para o necessário respaldo de sua fiel execução.

Em perfeita consonância com o texto da Lei Maior, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estabelece, em seu capítulo V – Do Emprego – que a sua atuação na garantia da lei e da ordem, por certo pela iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, como se explicou anteriormente, obedecerá às diretrizes baixadas pelo 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” (art. 15, § 3º, LC 97/1999).

Ora, qualquer cidadão brasileiro medianamente bem informado, ou simplesmente detentor de um normal senso comum, haverá de convir que a situação da segurança pública no Brasil, especialmente nas grandes cidades, sendo o Rio de Janeiro o mais expressivo exemplo, já atingiu níveis de barbaridade que, de muito, estão a caracterizar o estado de “grave perturbação da ordem pública”, ou de “comoção grave de repercussão nacional” de que nos fala a Constituição. Diante de quadro tão estarrecedor, não parece haver a menor dúvida de que todos os meios postos à disposição dos governos estaduais para a manutenção da segurança dos cidadãos foram esgotados. Não parece também ser possível resolver a questão, ou pelo menos trazê-la a níveis aceitáveis, sem uma decidida intervenção do Governo Federal. Os remédios constitucionais apontados acima estão aí para serem usados. Basta encontrar vontade política. A este ponto, emerge uma questão muito oportuna, a da íntima relação entre a força e o direito. Em todos os ordenamentos jurídicos do mundo as normas vêm acompanhadas das respectivas sanções direcionadas aos seus violadores. O saudoso jurista Miguel Reale¹⁴, realçando a necessidade e a legitimidade do uso da força contra aqueles que “de tanto já embrutecidos, sequer são capazes de encontrar algum remorso em suas consciências, não faltando aqueles que nenhuma importância dão à reação social, por considerarem-se acima do bem e do mal”, arremata: “É nesse momento que é necessário organizar as sanções”.

Sim, tem razão o mestre, é preciso urgentemente que o Estado brasileiro, sob a égide do Governo Federal, organize as sanções,

as quais evidentemente estão em flagrante desorganização, haja vista, apenas para citar um significativo e doloroso exemplo, o grande número de inocentes mortos no País por balas perdidas disparadas em mal planejados combates. O problema da segurança pública no País, sem um laivo de dúvida, já extrapolou os limites estaduais. Já há muito tempo tornou-se um problema de escala nacional. Assim, pensa o autor deste trabalho que somente um efetivo plano de segurança pública, sob a liderança do Governo Federal, e também sob o mais absoluto controle constitucional, livrará a Nação dos sofrimentos atuais, esta verdadeira chaga social. Em tal contexto, a vertente garantidora da lei e da ordem, imposta pela Carta Magna às Forças Armadas, haveria de ser impulsionada por iniciativa do Presidente da República – o chefe da Nação e comandante supremo das Forças Armadas – nos exatos termos do *caput* do art. 142, parte final. Resalte-se o que diz o § 4º, do art. 15, do capítulo V (Do Emprego) da mencionada Lei Complementar nº 97/1999, em consonância com a Constituição, referindo-se especificamente aos órgãos operacionais que deverão ser ativados, após competente Ato do Presidente da República, *verbis*: “(...) desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem”.

Sublinhe-se, “em área previamente estabelecida e por tempo limitado”, em conformidade com o que recomenda a Constituição. Com efeito, ninguém poderia pensar que assim não fosse, eis que jamais as Forças Armadas poderiam, nem elas próprias pretenderiam, substituir a imprescindível e peculiar missão constitucional das polícias, instituições destinadas essencial-

¹⁴ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*, 23ª ed. São Paulo. Saraiva, 1996. p. 73.

almente à manutenção da segurança pública. Aqui se fala, obviamente, em situações de crise.

Outra lembrança pertinente é a definição posta no § 6º do Art. 144, que vem sob o Capítulo III – Da Segurança Pública – que diz: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Confirma-se, ainda que regularmente subordinadas aos chefes dos Poderes Executivos das Unidades da Federação, as polícias militares e os corpos de bombeiros são forças auxiliares e reservas do Exército. É dizer, em casos de grave perturbação da ordem pública, por evidente, a Carta Magna as coloca sob o comando operacional do Exército, corroborando ainda mais tudo o que foi desenvolvido acima.

Por derradeiro, é oportuno lembrar que o País hoje detém o comando das tropas da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), desde 2004, quando foi criada. Essa força internacional é composta por cerca de 7 mil homens, sendo que o Brasil participa com um batalhão de infantaria e uma companhia de engenharia do Exército Brasileiro, além de um grupo de elite do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil. O comando geral está a cargo de um general de divisão do nosso Exército. Nos meados de 2005, o autor assistiu a uma palestra realizada no Clube Militar pelo General Augusto Heleno, primeiro comandante das tropas da Minustah. Na ocasião, foi apresentado, com riqueza de detalhes, apoiado por filmes e *slides*, o planejamento de ocupação progressiva de verdadeiras áreas faveladas, em condições ainda mais miseráveis que as de nossas próprias favelas, operações que foram desdobradas sempre

precedidas de ações cívico-sociais, tais como coleta de lixo, ações de saneamento básico, atendimento médico-sanitário e reparos de emergência, procedidas pelo Batalhão de Engenharia e profissionais de saúde. Hoje, o sucesso daquelas tropas, lideradas pelo Exército Brasileiro, é uma incontestável realidade. Assim não fosse, não teria o Presidente haitiano, René Prevel, eleito em fevereiro de 2006, solicitado a permanência das tropas da ONU em seu país, como largamente noticiado pelas agências internacionais de comunicação.

A narrativa desses fatos tornou-se oportuna para corroborar a tese aqui defendida de que as Forças Armadas, exatamente dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição e pela citada Lei Complementar nº 97/99, teriam uma valiosa colaboração a dar ao gravíssimo problema da segurança pública que hoje aterroriza o povo brasileiro.

Não aproveitar a experiência adquirida no Haiti seria um desperdício clamoroso.

A NOVEL ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

Existe consenso entre os estudiosos da Estratégia sobre a aforismo de Clausewitz de ser “a guerra a continuação da política por outros meios” (leia-se, meios violentos), bem como do seu corolário de que “a Estratégia deve subordinar-se à Política”, é dizer, à Grande Política, ou seja, àquela Política que define os Objetivos Nacionais. Aqui, por óbvio, é desnecessário dizer que não se está falando, por absoluto, de política-partidária, mas daquela Política que provém da vontade da Nação.

Ora, o Brasil é um país pacífico, que pauta suas relações internacionais, entre outros, pelos princípios da não intervenção, defesa da paz e solução negociada de controvérsias, *ex vi* do art. 4º da Constituição.

Esta postura externa já constava da primeira Constituição republicana, de 1891, que preconizava: “art. 88 – Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”. No entanto, conforme se procurou evidenciar nas seções anteriores, tal realidade não pode significar, de maneira alguma, um descuido com a defesa da Pátria.

Assim, os brasileiros, e de forma especial os militares, devem considerar auspicioso o fato de que, no dia 18 de dezembro de 2008, o Presidente da República, em solenidade no Palácio do Planalto, assinou o decreto que aprova a Estratégia Nacional de Defesa (END). O Plano Estratégico, por decisão do próprio Presidente da República, havia sido anteriormente submetido ao Conselho de Defesa Nacional (CF, art. 91), do qual fazem parte os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. O Decreto contém orientações aos órgãos da administração federal para considerar em seus planejamentos ações destinadas ao fortalecimento da Defesa Nacional. A data marca um fato de relevo na evolução histórica do Estado brasileiro, pois pela primeira vez os problemas de defesa são postos, em patamar formal, como sendo questão atinente a todos os segmentos da sociedade brasileira. A estratégia de defesa da Pátria passa a ser definida, oficialmente, como matéria sob responsabilidade de todos, não mais a cargo apenas dos militares. Assim se deve esperar que aconteça.

Com a END, a estratégia de defesa da Pátria passa a ser definida, oficialmente, como matéria sob responsabilidade de todos, não mais a cargo apenas dos militares. Assim se deve esperar que aconteça

A END enuncia como seus três eixos estruturantes: I – reorganização das Forças Armadas; II – reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e, III – política de composição dos efetivos das Forças Armadas.¹⁵

Com efeito, pretende-se estimular a participação de toda a sociedade nos debates concernentes aos problemas da defesa nacional, integrando as ações específicas do setor militar com a própria estratégia do desenvolvimento nacional. Ênfase será dada na geração de pesquisas científicas e tecnológicas que reduzam a dependência do País de recursos externos.

O grupo de trabalho formulador do plano foi, basicamente, integrado pelo ministro da Defesa, os comandantes das três Forças Singulares e o ministro da Secretaria de Longo Prazo da Presidência da República, que identificou em grandes linhas as seguintes metas prioritárias: proteção da Amazônia e sua integração ao processo do desenvolvimento econômico nacional por meio de projetos racionais e sustentáveis, em paralelo com o aumento da presença dos efetivos militares na região; aperfeiçoamento das ações de mobilização visando ao aumento da capacidade dissuasória do poder militar brasileiro contra possíveis atos hostis aos interesses nacionais, capacidade esta que somente será viabilizada se calcada em insumos de defesa próprios; insistir na busca do soerguimento e da reorganização das Forças Armadas, convocando todos os segmentos interessados da sociedade, conside-

¹⁵ BRASIL, Ministério da Defesa, Marinha do Brasil, Estratégia de Defesa Nacional, dez/2008.

rando que o desejável reequipamento deve orientar-se por uma vanguarda operacional calcada em mobilidade, flexibilidade e audácia, elementos constitutivos de uma estratégia adequada àqueles que não são os mais fortes no cenário do conflito e, por isso mesmo, precisam ser os mais audazes.

Nesse sentido, e considerando o objetivo de adensar a presença militar nas áreas sensíveis e de fronteiras, está prevista a criação de uma segunda esquadra nas proximidades da foz do Amazonas (a primeira e única concentra-se em sua sede no Rio de Janeiro, onde se encontram também os principais órgãos de apoio). Visando aos conceitos de mobilidade estratégica e flexibilidade, adequados a um país de território de dimensões continentais *vis a vis* da escassez de recursos e meios, os contingentes aerotransportados, por exemplo, serão transferidos para o centro do País, de onde poderão ser rapidamente deslocados para qualquer ponto do território, quando se fizer necessário. Os conceitos de vigilância e monitoramento dos espaços terrestres, marítimos e aéreos serão aperfeiçoados, cabendo à Força Aérea uma grande prioridade na vigilância aérea, por meio, especialmente, do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Sisdabra) e do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Comdabra).

Um expressivo exemplo de programa militar inserido neste contexto estratégico é o recente acordo firmado com o governo francês para a construção de quatro submarinos convencionais e mais um de propulsão nuclear, incluindo-se a construção de uma base de submarinos em Itaguaí – litoral do Rio de Janeiro – capaz de construir o submarino movido a energia atômica. O acordo, por evidente, inclui um compromisso para a necessária transferência de tecnologia.

A END prevê ainda projetos ambiciosos nos importantes setores estratégicos:

espacial, cibernético e nuclear. Aí estão, em brevíssimo resumo, alguns pontos conspícuos da nossa novel Estratégia Nacional de Defesa, selecionados¹⁶ de um extenso documento formal de 58 páginas.

OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DAS FORÇAS ARMADAS

A nossa Constituição, quanto à extensão, é classificada na doutrina como analítica, significando que não só aborda os princípios basilares da formação e destinação do Estado, como fazem as constituições sintéticas, mas, além disso, trata de todas as matérias que foram consideradas de relevância na edificação da nova ordem democrática, que nasceu em 1988. Assim, falam os doutrinadores em diversos Direitos Constitucionais: Civil, Administrativo, Penal, Tributário, Processual, entre outros, cada qual com seus princípios informadores, extraídos da Carta Política. Nesse sentido, e pautado na matéria até aqui analisada, é claramente possível identificar alguns princípios constitucionais regentes das Forças Armadas, deduzidos de normas explicitamente inscritas no Texto Magno, como sejam: o princípio da hierarquia e da disciplina – a base organizacional –, tendo como corolários a obediência e a prevalência da autoridade; o princípio da supremacia do dever, ou seja, a vedação de alguns direitos fundamentais em detrimento da essência de sua elevada destinação constitucional; o princípio da permanência, que torna impensável a extinção das Forças Armadas sem a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte; o princípio da regularidade, que exige do poder público a garantia da continuidade no provimento dos meios, de pessoal e materiais, para a sua orga-

¹⁶ Op, cit, END.

nização, preparo e emprego; o princípio do comando supremo, que não pode ser usurpado do Presidente da República; o princípio da missão estrita¹⁷, a qual é insuscetível de desvios para fora das nobres atribuições inscritas na Lei Maior.

Certo está que este rol de princípios, ora identificados como basilares, não é taxativo¹⁸, haja vista a abordagem mais abrangente proposta por ilustres estudiosos do Constitucionalismo Militar, que está a merecer maior interesse e aprofundamento por parte dos próprios militares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A edificação de um Estado Democrático de Direito, regido pela vontade popular e sob o império da lei, capaz de impor seu ordenamento jurídico no âmbito interno do território sob sua jurisdição e de fazer respeitar suas legítimas aspirações perante a sociedade internacional, não pode prescindir de Forças Armadas adequadamente aprestadas e dimensionadas à magnitude de seus propósitos. Ao longo de todo esse trabalho, procurou-se demonstrar essa verdade por meio de uma exegese de extração direta do texto formulado pelo Poder Constituinte de

1988. A defesa da Pátria, em sua estreita ligação com o princípio fundamental da soberania, a defesa das instituições, que se formam e subsistem em decorrência da vontade popular, e a garantia da lei e da ordem, vale dizer, esses três componentes essenciais da nobre missão atribuída pelo legislador constituinte foram dessa forma analisados.

Recordaram-se as responsabilidades que cabem ao Estado diante da magnitude da extensão territorial do País, e, por via de consequência, de suas fronteiras marítimas e terrestres. Resaltou-se, ainda, o fato da existência de imensos e ricos espaços ainda rarefeitos de população e objetos da cobiça internacional.

Por outro ângulo, enfatizou-se que sem os dois pilares insculpidos no Texto

Maior, como a base de sua organização institucional, quais sejam a hierarquia e a disciplina, valores estes que buscam seu fundamento nos valores morais e na crença do cumprimento incondicional do dever, antecedendo qualquer direito, todas as guerras estariam de antemão perdidas.

Foram também apresentadas, em apertada síntese, as principais linhas balizadoras da novel Estratégia Nacional

A edificação de um Estado Democrático de Direito, regido pela vontade popular e sob o império da lei, não pode prescindir de Forças Armadas adequadamente aprestadas e dimensionadas à magnitude de seus propósitos

¹⁷ Proposto pelo professor Eliezer Pereira Martins: op. Cit.

¹⁸ Na dicção do professor Eliezer Pereira Martins, os princípios constitucionais militares seriam: 1. princípio da hierarquia e da disciplina; 2. princípio da desconcentração de forças (Marinha, Exército e Aeronáutica); 3. princípio da permanência e da regularidade das forças; 4. princípio da subordinação das forças (ao Presidente da República); 5. princípio da destinação estrita; 6. princípio da obrigatoriedade do serviço militar; 7. princípio da derrogação parcial das liberdades políticas e dos direitos fundamentais. In: *Direito Constitucional Militar-Doutrina Jus Navigandi* junho/2002, disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina>; acesso em 02/05/2010.

de Defesa, cuja promulgação deve ser recebida pela sociedade brasileira, sobretudo pelos militares, como auspiciosa decisão do Governo Federal.

Identificaram-se, por fim, alguns princípios constitucionais que embasam a natureza institucional das Forças Armadas.

Todas estas realidades estão a clamar pela compreensão dos brasileiros sobre a ne-

cessidade de dotar o País de Forças Armadas capazes de, efetivamente, garantir a integridade do Estado brasileiro. Enfim, as Forças Armadas são parte inalienável do Estado Democrático de Direito, e, mais do que isso, como definiu Miguel Seabra Fagundes, ainda nos idos de 1945: são os garantes materiais da perfeita consecução de seus fins.

Estas realidades estão a clamar pela compreensão dos brasileiros sobre a necessidade de dotar o País de Forças Armadas capazes de, efetivamente, garantir a integridade do Estado brasileiro

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<FORÇAS ARMADAS>; Forças Armadas; Missão das Forças Armadas; Estratégia; Constituição; Política Nacional;

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Fernando Cesar Diogo de. *As Forças Armadas nas Constituições Brasileiras (1822/2004)*. Rio de Janeiro. 2007.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. Rio de Janeiro-São Paulo-Recife. Renovar. 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 4ª ed. São Paulo. Saraiva. 1999.
- CAMINHA, José Carlos Gonçalves. *Delineamentos da Estratégia*. Florianópolis. Ioesc. 1980.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *As Forças Armadas na Constituição*. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército. 1945.
- FLORES, Mário César. *Reflexões Estratégicas*. São Paulo. Realizações Ltda. 2005.
- MARTINS, Eliezer Pereira. *Direito Constitucional Militar*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/jus/navigandi-doutrina>. Acesso em 02/05/2010.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo. Atlas. 2007.
- SANDOVAL, Guilherme. Neoconstitucionalismo e Dogmática Pós-Positivista. In: Luís Roberto Barroso (organizador). *A Reconstrução Democrática do Direito*.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo. Malheiros. 2004.
- SOARES, Humberto Ribeiro. *Parecer 388/2000 – Disciplina e Hierarquia como valores institucionais das Forças Armadas e seus consectários à luz da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro. Agosto de 2000.
- REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 23ª ed. São Paulo. Saraiva. 1996.