

# Parecer pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.032-DF

Relator: Ministro Marco Aurélio

Requerente: Procurador-Geral da República

Interessado: Presidente da República

Interessado: Congresso Nacional

Ação direta de inconstitucionalidade. Validade do art. 15, § 7º, da LC 97/1999, tanto na redação da LC 117/2004 como na da LC 136/2010. Competência da Justiça Militar para a repressão dos delitos cometidos por integrantes das Forças Armadas, no desempenho de atividades de restauração da lei e da ordem pública quando esgotados os meios do art. 144 da CR, na defesa das fronteiras internacionais do Brasil e nas requisições da Justiça Eleitoral.

Nem todo aumento da competência da Justiça Militar é, por si só, inconstitucional: impossibilidade da dedução da inconstitucionalidade da LC 97 pela simples verificação de que se atribuiu ao referido ramo do Judiciário maior medida de jurisdição do que a prevista na lei anterior, que, assim, fica acidentalmente constitucionalizada.

O problema posto pela lei resolve-se por meio da determinação das funções das Forças Armadas brasileiras, que se apura especialmente pela interpretação do art. 142 da CR: a defesa da lei e da ordem, sempre por iniciativa do poder civil competente.

A atividade desenvolvida pelas Forças Armadas nos termos do art. 142 da CR c/c o art. 15, § 3º, da LC 97, ou seja, quando “esgotados os instrumentos relacionados ao art. 144 da Constituição”, não é mera continuação das atividades policiais com outros meios: cuida-se aí de defesa de parcela da soberania brasileira sobre parcelas do território nacional, em contraposição a iniciativas ilícitas de estabelecimento de poder de fato paralelo e avesso ao Estado, ainda que sem o intuito imediato de substituí-lo como organização política básica da vida nacional.

A expressão territorial da soberania implica o aspecto positivo – apenas são legítimas as formas de exercício de poder emanadas do Estado ou dotadas de sua autorização – e o negativo – o Estado não tolera o exercício de poderes paralelos, ao contrário, é o titular do monopólio da violência legítima em determinado espaço: o emprego excepcional das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem pública, quando esgotadas as possibilidades de sua restauração por meio dos instrumentos do sistema de justiça penal do art. 144 da CR é qualitativamente diverso da repressão quotidiana de delitos e recai no âmbito do art. 142 da CR.

A qualificação legal de delitos praticados no desenvolvimento das atividades mencionadas como crimes militares não traduz a manipulação arbitrária de conceitos constitucionais para deslocar atividade alheia às funções das Forças Armadas para a Justiça Militar; representa, antes, o normal e revogável exercício da liberdade de configuração de relações jurídicas pelo Congresso Nacional, sob o controle de validade do Supremo Tribunal Federal.

Similitude de razões ligadas ao aspecto territorial da soberania brasileira indica a mesma solução do tópico principal, quanto às atividades das Forças Armadas, na proteção de fronteiras e na garantia do caráter pacífico de eleições, segundo requisição da Justiça Eleitoral.

Parecer pela improcedência da ação.

## **1 INTRODUÇÃO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 15, § 7º, da LC 97/1999, na redação da LC 136/2010.

## **2 DO BREVE HISTÓRICO DA CAUSA**

No contexto da implantação da Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Dec. 6.703/2008, as Forças Armadas foram autorizadas, por alterações na LC 97/1999, a desenvolver atividades de garantia da lei e da

ordem. Para a finalidade do art. 124 da CR, o exercício dessa tarefa é considerado atividade militar, sendo esse o objeto da ação direta, nos termos assim estabelecidos na petição inicial:

A ampliação e o fortalecimento das Forças Armadas no combate ao crime, especialmente o de fronteira, não é incompatível com a Constituição Federal de 1988 e com o Estado Democrático de Direito. Todavia o é a transferência, à Justiça Militar, da competência para o julgamento dos crimes cometidos no exercício das atribuições subsidiárias acometidas à Forças Armadas e a cada uma das suas Armas.

Em suma, argumenta-se que o auxílio prestado pelas Forças Armadas na segurança pública não constitui atividade militar típica, razão por que não pode estar submetida à competência da Justiça Militar, sob pena de violação dos arts. 5º, LIII; e 124 da CR.

A Presidência da República, em informações, nega a suposta descharacterização da atividade militar. A definição do delito militar, e por extensão, da competência da Justiça daquela especializada, envolve a proteção de determinados bens jurídicos, sem relação com a condição pessoal do sujeito ativo. A ação das Forças Armadas, em qualquer contexto, derivaria em potencial provocação da Justiça Militar.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, aduzindo razões similares.

Foram admitidos, na condição de *amici curiae*, o MPM, a entidade civil “Tortura Nunca Mais” e a DPU.

### 3 DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA

A primeira providência destinada ao correto desfecho do caso consiste na identificação de seu objeto. Apesar de a petição inicial só transcrever uma das normas impugnadas – sua versão mais recente –, a menção inicial e, sobretudo, o pedido formulado não deixam dúvida de que aqui se discute a

validade de duas normas legais complementares, e não apenas uma. O pleito e a causa de pedir dizem respeito à alegada invalidade do art. 15, § 7º, da LC 97/1999, tanto na redação da LC 117/2004, como na da LC 136/2010.

Em prol da clareza da exposição, transcrevam-se as normas questionadas, no contexto no qual se inserem:

*LC 97/1999*

Art. 13. Para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa.

§ 1º O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 2º No preparo das Forças Armadas para o cumprimento de sua destinação constitucional, poderão ser planejados e executados exercícios operacionais em áreas públicas, adequadas à natureza das operações, ou em áreas privadas cedidas para esse fim. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 3º O planejamento e a execução dos exercícios operacionais poderão ser realizados com a cooperação dos órgãos de segurança pública e de órgãos públicos com interesses afins. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

Art. 14. O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

- I – permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades de emprego interdependentes;
- II – procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional;
- III – correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada.

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é

de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

I – ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, no caso de Comandos conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

II – diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

III – diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

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

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

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das

Forças Armadas, que 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá 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, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 6º Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

§ 7º [na redação da LC 117/1994]. *O emprego e o preparo das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar para fins de aplicação do art. 9º, inciso II, alínea c, do Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar.*

§ 7º [na redação da LC 136/2010] *A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).*

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em

campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

I – patrulhamento; (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

II – revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

III – prisões em flagrante delito. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

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

[...]

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

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

[...]

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares: (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

[...]

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

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

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

VII – preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfico aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfico aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

*Código Eleitoral – Lei 4.737/1965:*

Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

XIV – requisitar força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração;

Em última análise, portanto, está em causa a validade de normas legais que qualificam, como crimes militares, certos ilícitos cometidos na execução do rol de atividades das Forças Armadas acima reproduzido.

#### **4 DE PREMISSAS DE ORDEM GERAL**

Identificado o objeto do debate, parece útil alguma menção ao peso relativo dos argumentos a serem utilizados na solução do problema posto, do qual decorre a licitude de se atribuir à Justiça Militar jurisdição para o julgamento de delitos praticados por integrantes das Forças Armadas, no exercício das funções especificadas nas normas aludidas.

Malgrado se viva em País e em subcontinente fustigados por seculares abusos dos poderes militares, dos quais decorreram gravíssimas ofensas do direito objetivo, como um todo, e de direitos subjetivos de particulares, não parece válido, em razão disso, outorgar prevalência apriorística ao critério histórico de interpretação da Constituição, eventualmente em detrimento de fatores normativos. Em si mesma, a péssima experiência histórica não é critério de resolução de problemas jurídicos. Tal conclusão mantém-se, mesmo quando associada a dados sociológicos contemporâneos da necessidade do permanente e rígido controle das Forças Armadas, quanto ao respeito dos direitos fundamentais de civis, dos quais a eficaz proteção judicial é metagarantia e cujo desaparecimento os torna meramente formais ou ilusórios. A história e a sociologia têm muito a ensinar na elucidação do contexto do problema, mas não determinam o plano de reorganização da sociedade brasileira imposto na Constituição de 1988, com o indispensável concurso das Forças Armadas. Em suma, história e sociologia não especificam o conteúdo do direito positivo.

De qualquer modo, não custa lembrar que as leis atributivas de competência à Justiça Militar foram votadas em regime de plena normalidade democrática, por Congresso Nacional civil, que as pode revogar, se assim o entender, tudo sob o controle jurídico final do Supremo Tribunal Federal, igualmente civil e independente.

#### **5 DA CAUSA DE PEDIR DESTA AÇÃO**

Não ficará mal antecipar que esta manifestação inflete o ponto de vista de início defendido pela PGR, neste processo de controle abstrato de

constitucionalidade. Daí o imperativo de declinar os motivos determinantes dessa postura. Para expor a crítica, é preciso, antes, resumir o ponto de vista inicial, de que agora respeitosamente se diverge.

Em resumo absoluto, arguiu-se que ambas as redações do art. 15, § 7º, da LC 97 seriam inválidas, por supostamente haverem extrapolado a competência constitucionalmente demarcada da Justiça Militar, ainda que por meio do sintético conceito de “crimes militares definidos em lei”, do art. 124 da CR. O Congresso Nacional teria inserido, na competência da Justiça castrense, a jurisdição para reprimir delitos praticados no curso de atividades de segurança pública, do art. 144 da CR, realizadas pelas Forças Armadas. Daí a ultrapassagem da marca fixada na Constituição, para o citado ramo do Judiciário. Em abono desse ponto de vista, invoca-se a doutrina, a jurisprudência do STF e a da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Citam-se julgados do STF, no sentido de que ilícitos praticados por militares, no cumprimento de missões de segurança pública, não traduziriam crimes militares, mas comuns. De igual modo, fez-se muita carga, no fato de que a jurisprudência do tribunal internacional aludido entender que a Justiça Militar, “em regimes democráticos, deve ter caráter excepcional e residual”, circunscrito pela diretiva de que se deve ocupar apenas dos delitos que, por sua própria natureza, atentem “contra bens jurídicos próprios da ordem militar”.

O raciocínio assim desenvolvido parece, *data venia*, comprometido por defeitos que se passa a expor.

## 6 DA ANÁLISE DO PONTO DE VISTA INICIAL DA PGR

O defeito primordial da iniciativa criticada parece estar na identificação equivocada da sede normativa do problema e, por consequência, da resposta a lhe ser dada. A arguição de inconstitucionalidade divisou no caso sobretudo um tema processual a discutir, embora esteja em causa, primordialmente, indagação de direito material. O aspecto processual do problema não está na origem da questão posta, mas se resolve, na parte essencial, como um dos desdobramentos da solução de direito material a ser pesquisada.

A petição inicial sublinhou, repetidas vezes, que as regras impugnadas seriam inválidas, porque a competência da Justiça Militar não comportaria “alargamento”; menos ainda, a ampliação arbitrária, consistente na inclusão, em sua esfera, do julgamento de ilícitos alheios aos bens jurídicos militares.

Diversos motivos mostram, porém, que a origem da controvérsia não está no caráter especial da Justiça Militar, para o julgamento de crimes militares. De início, porque se trata de ponto pacífico, no sistema judiciário brasileiro. O foro estadual é o universal (art. 125 da CR), do qual topicamente se destacam causas, quer em razão da natureza das pessoas em litígio, como no caso da Justiça Federal (arts. 107 e 109), quer em decorrência da matéria versada no processo, como nas Justiças Eleitoral, do Trabalho e Militar (arts. 114, 118 e 124 da CR). Logo, o problema não está no caráter especializado e, portanto, limitado da competência da Justiça Militar, pois a respeito reina o consenso.

O erro do raciocínio analisado está, *data venia*, em supor que a mera ampliação da competência da Justiça Militar implica, por si só, a inconstitucionalidade da medida legislativa. Isso não ocorre, pois a invalidade das leis questionadas só advém, se qualificáveis como ampliações *indevidas* da jurisdição castrense. Por certo que os problemas históricos sul-americanos apontados tornam a expansão da competência militar mais grave, por seu poder de influir nos direitos fundamentais e na ordem jurídica, em geral; mas, nem por isso, pode-se afirmar que, do ponto de vista normativo, o problema seja ímpar. Ao contrário, é compartilhado por todos os ramos do Judiciário brasileiro, como parece decorrer de precedente do STF<sup>1</sup>. Seria inconstitucio-

---

<sup>1</sup> RE 160.841, rel. Min. Sepúlveda Pertence, de cuja ementa se extrai o seguinte trecho: “quando, para a inteligência de uma norma constitucional, for necessário precisar um conceito indeterminado, a que ela mesma remeteu – como é o caso da noção de crime político, para a definição da competência dos juízes federais –, e imperativo admitir-se, no recurso extraordinário, indagar se, a pretexto de concretizá-lo, não terá, o legislador ou o juiz de mérito das instâncias ordinárias, ultrapassado as raias do âmbito possível de compreensão da noção, posto que relativamente imprecisa, de que se haja valido a Lei Fundamental”.

nal estender, por lei, a competência da Justiça do Trabalho para lhe deferir jurisdição penal, assim como seria inaceitável usar a lei, para deferir à Justiça Eleitoral poder para arbitrar as decisões de sociedades comerciais tomadas pelo método da eleição. Em suma, a invalidade de se considerar certa causa da competência da Justiça Militar não decorre da mera constatação de que sua jurisdição foi expandida, mas de que, eventualmente, tenha sido realizada de modo contrário ao padrão de direito positivo que lhe regula a atividade. Em última análise, portanto, tudo tem que ver com esse padrão de direito material.

Tentou-se demonstrar, é certo, que a atividade do legislador teria ido além de seu limite. Sucede que o meio para tanto empregado incidiu no equívoco da jurisprudência dos conceitos: a mera consideração das categorias doutrinárias de que os crimes militares e a competência das justiças militares americanas devem ser restritas levou, sem mais, à conclusão de que qualquer lei nova que os aumente seria, desde logo, nula. Ao menos, dois obstáculos antepõem-se ao abono desse argumento. O primeiro deles é a própria crítica metodológica à jurisprudência dos conceitos. *Jestaedt* insiste em que o cientista não produz direito, mas saber sobre o direito<sup>2</sup>. As fontes do conhecimento do direito devem ser estritamente separadas das fontes do direito<sup>3</sup>. Daí ter *Larenz* objetado que as conclusões extraídas da associação de conceitos doutrinários possuem meramente o valor de afirmações teóricas; por mais que se o preze, dele não se segue nada, em prol da validade dessas proposições, como enunciados normativos<sup>4</sup>. O correto seria demonstrar, com base em parâmetro do direito positivo, que determinada regra de lei ampliativa deve ser reputada inválida. Em se tratando de lei, só norma constitucional ou dotada de sua estatura poderia servir-lhe de padrão de controle.

---

<sup>2</sup> Jestaedt, Matthias, *Die Verfassung hinter der Verfassung*. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2009, p. 23.

<sup>3</sup> Jestaedt, nota 2, p. 22.

<sup>4</sup> *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 5. Aufl., Berlin: Springer Verlag, 1983, p. 27.

Exatamente por não se ter dedicado à indicação do critério constitucional positivo, no domínio referido, a solução arbitrada termina, involuntária e acidentalmente, por constitucionalizar – sem explicação – o art. 9º do CPM, para nele se enxergar catálogo máximo de causas da competência daquele ramo judicial especializado. Afinal de contas, ele é a medida atual de especificação da competência militar, assim subtraído à ampliação. Portanto, a comparação de categorias conceituais – e não normativas – não supre a necessidade de indicar parâmetro positivo de controle de constitucionalidade.

É certo que se experimentou a ideia de que a Justiça Militar só deve julgar crimes que atentem contra “bens jurídicos próprios da ordem militar”, assim definidos em lei penal militar. Logo de saída, cuida-se de definição quase tautológica, por dizer, enfim, que a Justiça Militar deve apreciar crimes militares, e que eles devem afetar bens militares. Retirados desse âmbito os delitos que nada têm que ver com as Forças Armadas, nada de muito substancial assim se avança, na determinação dos atos ilícitos praticados na função militar ou contra ela, como paradigma da jurisdição discutida.

Os defeitos apontados em ambas as modalidades de solução ensaiadas geram incongruência adicional. Para ser coerente, a petição inicial deveria impugnar não apenas a competência da Justiça Militar, para a repressão de delitos praticados nas situações referidas no art. 15, § 7º, da LC 97, mas também – por identidade de motivos – o próprio desenvolvimento das atividades militares, nos domínios assinalados pelo § 7º. À semelhança de qualquer órgão ou instituição estatal, as Forças Armadas só podem desenvolver as funções que lhes forem designadas pelo direito positivo. Daí que os delitos praticados no curso de tais atividades, em princípio, ofendem a organização dessa função estatal, e está autorizada a atribuição de competência à Justiça Militar. Ou bem o ilícito praticado no exercício de determinada função militar a afeta negativamente e pode, por isso, ser reprimido com o direito penal militar, a ser aplicado pela Justiça Militar, ou bem as Forças Armadas nem sequer deveriam desenvolver a função na qual praticado o crime. Parece haver incongruência em se impugnar apenas a

consequência processual do suposto problema – a jurisdição castrense –, mas deixar de lado sua evidente causa – a atividade militar no campo referido.

Ainda que se repudie essa equação, em que se consideram militares os crimes cometidos no exercício da função castrense, sempre há de se ter presente que aqui não se examinam atos concretos de interpretação da lei processual penal. Ao contrário, controla-se a validade de leis, em razão do alegado desvirtuamento legislativo do conceito constitucional de delitos militares. Tal característica da discussão altera, por inteiro, a configuração do problema, por colocar em cena a liberdade legislativa de configurar relações jurídicas. O Legislativo move-se em espaço de atuação bem mais amplo do que o demarcado pela interpretação de regras, para a decisão de casos. Por isso, dispõe de ampla margem de escolha da disciplina do tema, desde que não contravenha aos limites mais fluidos da Constituição. Daí que a simples verificação de que o Congresso Nacional não agiu com arbitrariedade determina a conclusão da validade da lei. Ao menos no campo estudado, a Constituição não impõe ao legislador disciplina única do domínio normativo demarcado pela ideia de crime militar.

O defeito da manipulação abusiva desse conceito não pode ser, entretanto, apontado na atividade legislativa que define, como crimes militares, atos praticados no exercício da função das Forças Armadas. A estrutura do problema dispensa saber se o crime será sempre militar, uma vez cometida a infração, no desempenho de atividade castrense. Ao que interessa ao exame de constitucionalidade da lei, é suficiente verificar que a definição de crime militar, como decorrência direta da prática de ilícito, no exercício das funções juridicamente definidas como das Forças Armadas, não pode ser qualificada como critério arbitrário de definição de delitos militares. Isso basta ao endosso da lei. Na pior das hipóteses, o legislador poderá excluir atos dessa categoria, em atenção a outros bens constitucionalmente protegidos; mas incluir, no rol dos crimes militares, ações humanas dotadas do referido traço não contraria a Constituição<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Dá-se um fenômeno curioso: a defesa da tese do sentido máximo do conceito de crimes militares parece implicar, em alguma medida, uma reserva de jurisdição

Para não incidir no mesmo erro da jurisprudência dos conceitos, parece necessário ir ao verdadeiro problema posto no processo: saber se as Forças Armadas podem desempenhar as funções assinaladas no art. 15, § 7º, da CR. Se as puderem desenvolver, então, de acordo com as premissas acima indicadas, o legislador pode qualificar, como militares, os crimes cometidos no seu desempenho e, por consequência, também parece lícita a atribuição de competência à Justiça castrense para reprimi-los. Se as atividades mencionadas no § 7º forem estranhas àqueles órgãos federais, então de crimes militares ali não se poderá falar, com o que já está excluída a competência da Justiça Militar.

Apesar de eventual impressão contrária, esse parece, afinal, o sentido da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Lê-se no caso merecedor de maior destaque na petição inicial que “a jurisdição penal militar há de ter um alcance restritivo e excepcional e estar encaminhada à proteção de interesses jurídicos especiais, vinculados às funções próprias das Forças Armadas”<sup>6</sup>. Disso decorre a conclusão de que, se a infração não ofender bens militares, nunca haverá espaço para a jurisdição militar, na repressão de atos lesivos de direitos humanos de civis. Esse é o ponto decisivo da controvérsia: determinar quais são as funções próprias das Forças Armadas, de modo que ilícitos graves que as lesem autorizam o legislador a qualificá-los como crimes militares e, por consequência, a firmar a competência da Justiça Militar.

Tudo está, portanto, em se verificar se as ações do art. 15, § 7º, da LC 97 se compreendem nas funções das Forças Armadas brasileiras. O parâmetro para tanto não se encontra em pactos internacionais, nem, muito

---

militar, em detrimento da tese finalística de sua diminuição. Afinal de contas, não se entende como determinadas palavras da lei poderiam ter um sentido máximo, sem, simultaneamente, ter significado mínimo. Como subproduto certamente indesejado desse fenômeno e da diminuição da liberdade de configuração das relações jurídicas pelo legislador, ter-se-ia, então a imposição de jurisdição militar, em certos domínios, cujo conteúdo não se precisa aqui examinar. A tese não deixa de produzir, portanto, uma contradição valorativa, repudiada em direito como resultado de sua sistematização.

<sup>6</sup> Caso Radilla Pacheco *versus* México.

menos, na doutrina, mas no direito positivo. Nesse sentido, um dos julgados do Tribunal interamericano citados nota que se violam garantias dos acusados, “quando a justiça militar assume competência para um assunto do qual deve conhecer a justiça ordinária”<sup>7</sup>. Sucede que o parâmetro pelo qual se separam ambos os ramos do Judiciário só pode ser do direito interno, já que se desconhece regra de direito internacional relativa ao tema. Nesse campo, o próprio tribunal aludido chega apenas ao critério negativo de que delitos anódinos aos bens jurídicos militares devem ser excluídos do âmbito da justiça castrense, com o que se concorda, mas não avança rumo a um critério positivo mais denso.

No caso da ordem jurídica brasileira, a especificação das atribuições das Forças Armadas encontra-se no mais alto nível hierárquico. Seguindo a tradição do constitucionalismo brasileiro, que trata das Forças Armadas desde o período imperial, o art. 142 da Constituição de 1988 demarca-lhes o papel: elas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Evidentemente um escrito forense, ainda que no contexto de ação direta de inconstitucionalidade, não se presta à fixação de todo o conteúdo de normas da Constituição, à moda de comentários exaustivos da ciência jurídica. Nos limites da função deste trabalho, basta verificar se as leis complementares se harmonizam com a Constituição.

A leitura das diversas normas às quais o art. 15, § 7º, da LC 97 se refere parece revelar três funções básicas das Forças Armadas ali retratadas. Há, de um lado, o conjunto de prescrições que atribui a cada uma das três Forças atividades atinentes à integridade das fronteiras, sua atividade na ordem brasileira, desde de tempos coloniais. Existe, de outro lado, a garantia da paz durante as eleições. Por fim, estão incumbidas de gama de atividades suscitadas por acontecimentos mais recentes no Brasil, mas que não deixam de espelhar categorias antigas – a manutenção do poder estatal de império sobre o território nacional.

---

<sup>7</sup> Caso Durand e Ugarte *versus* Peru.

Malgrado não tenha declinado motivos para tanto, a arguição de inconstitucionalidade partiu do pressuposto de que esse tríptico conjunto de afazeres se subsumiria ao conceito de serviços de segurança pública, de modo que os delitos em seu curso praticados não seriam militares e, portanto, ausente a competência do ramo do Judiciário neles especializado<sup>8</sup>. Precisamente semelhante pressuposto, tido como pacífico pela iniciativa, deve ser questionado, na solução da pergunta central do processo a respeito da índole dos três grandes gêneros de atividades impugnados nesta ação.

A norma decisiva da disciplina de uma delas encontra-se no art. 15 da LC 97, “que trata do emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem”. Nesse contexto, assume especial relevo o § 3º, assim concebido:

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

Até com apoio na literalidade do art. 15, §§ 2º e 3º, que invocam os objetivos da segurança pública e o próprio art. 144 da CR, a arguição de invalidade parcial da LC 97 terminou por identificar, no aludido rol de atribuições das Forças Armadas, atividades militares supletivas dos órgãos policiais do art. 144 da CR.

Discorda-se dessa premissa crucial para o desfecho do caso. A leitura sistemática do art. 142 da CR, em conjunto com a LC 97 e particularmente com o art. 15, parece indicar que as atividades militares questionadas possuem qualidade – natureza jurídica – diversa daquelas exercidas pelos órgãos policiais de segurança pública. Pode até haver, aqui e ali, coincidência aparente de atos materiais de ambas as esferas, mas sua origem, circunstân-

---

<sup>8</sup> Já se apontou a incongruência de assim se admitir que as Forças Armadas desempenhem função que não lhes diz respeito, desde que os desvios de conduta sejam reprimidos pela Justiça comum.

cias e, sobretudo, finalidade são diversas. Daí o tratamento constitucional diferenciado de ambas as coisas, corretamente refletido na LC 97.

O defeito do raciocínio criticado está, *data venia*, em ver, na atividade militar discutida, mera continuação das atividades policiais com outros meios. O fato de a ação militar em causa costumar suceder cronologicamente as tentativas de combate à criminalidade não basta à igualação de ambas as coisas, segundo a concepção de que se trata do mesmo problema, apenas em escala diversa. O núcleo normativo do instituto está na ideia de que as Forças Armadas entram em cena, quando “esgotados os instrumentos relacionados ao art. 144 da Constituição”. A caracterização da hipótese de incidência tem que ver diretamente com a lesão de um dos elementos essenciais do Estado, qual seja, sua supremacia territorial, traduzida na locução constitucional de “garantia da lei e da ordem”, sempre a pedido de um dos Poderes constitucionais, e nunca por iniciativa própria.

Um dos elementos essenciais do Estado é o território, cujo significado jurídico se exterioriza de duas maneiras, em decorrência da soberania do art. 1º, I, da CR. Do ponto de vista negativo, a noção de território impede o exercício de qualquer poder que não emane do Estado ou por ele não seja autorizado. Já do ponto de vista positivo, implica a submissão ao poder estatal de todas as pessoas que nele se acham<sup>9</sup>.

A função primordial do Estado é a garantia da segurança, no interior de determinado território. No princípio de todos os fundamentos de legitimidade do Estado está a segurança, nota *Isensee*: ela o justifica, em contraposição à sua alternativa básica, a anarquia, no primeiro dos incontáveis processos ulteriores de legitimação, perante o tribunal da razão, aos quais o Estado se submeteu, desde seu nascimento, no início da Era Moderna<sup>10</sup>. O Estado, em sua forma soberana de unidade de decisão e de atividade, é a superação

---

<sup>9</sup> Jellinek, Georg. *Teoria general do Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1981, p. 295; Kriele, Martin. *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma, 1980, pp. 126, 127 e 129; e Zippelius, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. 2 ed., Lisboa: Calouste Gulbenkian, p. 41.

<sup>10</sup> Isensee, Josef. *Das Grundrecht auf Sicherheit*. Berlin: De Gruyter, 1983, p. 3.

institucional da guerra civil<sup>11</sup>. Tal ideal histórico foi positivado nos arts. 3º, I, 5º, 142 e 144 da CR, que devem ser lidos em conjunto. A segurança no interior do território estatal tem dois fundamentos: o dever de abstenção do uso do desforço pessoal pelos particulares e o monopólio da violência pelo Estado<sup>12</sup>.

Nos casos normais, as quebras do dever de convivência pacífica e, de modo mais amplo, as ofensas do direito positivo resolvem-se pelos instrumentos normais de segurança pública, previstos sobretudo no art. 144 da CR. Em se tratando de crimes, seu combate ocorre, de início, pela polícia de segurança pública ou pela judiciária, pela ação penal pelo Ministério Público e pelo julgamento do Judiciário. A imensa maioria dos fatos criminosos encaixa-se, literalmente, no esquema predeterminado pela Constituição como de segurança pública, vale dizer, os organismos normais do Estado sobrepujam os atos topicamente contrários à sua ordem jurídica e, assim, são neutralizados pelos meios penais, em se tratando de crimes, objeto do processo. O monopólio da violência estatal é exercido pelo sistema de justiça penal, do qual resulta o restabelecimento da paz social.

Ocorre que a história recente do Brasil colocou em cena novas formas de criminalidade que já não se deixam subjugar pelos mecanismos normais do art. 144 da CR, em desafio ao fundamento e dever básico do Estado de garantia de segurança, em sentido amplo, a seus cidadãos. Tais fenômenos recentes, cujas faces mais visíveis são as facções criminosas, as milícias, a infiltração de criminosos em cargos públicos, a associação entre delinquentes e agentes das polícias, vão muito além do mero desejo da realização impune de crimes. Seus autores planejam e, frequentemente, estabelecem poder paralelo ao do Estado brasileiro, inclusive mediante ações que oscilam entre a exterminação de adversários, a imposição draconiana de códigos comportamentais em seus domínios até a oferta de benefícios assemelhados às prestações estatais faltantes ligadas à saúde, previdência e assistência social. Muitas vezes, esse complexo de atividades ilícitas con-

---

<sup>11</sup> Isensee, nota 10, p. 4.

<sup>12</sup> Isensee, nota 10, p. 23-24.

correntes com o Estado ocorre em precisa delimitação territorial. O intuito de tais organizações criminosas já não é mais se desenvolver no interior do Estado, evitando as consequências penais de praxe, mas de se assenhorar de porção da soberania, substituindo a comunidade jurídica nacional, sem, contudo, atacar-lhe a institucionalidade. Ao invés de guerra aberta, parte-se para a guerrilha, em certos domínios do território estatal. Tais atividades ocorrem, claro, em detrimento dos direitos fundamentais, a que o Estado é constitucionalmente obrigado a respeitar e a fazer serem observados pelos particulares.

Em reação a esse conjunto de novos fenômenos sociais, o Estado tem dado respostas com diversos graus de eficácia ao problema, quer no nível federal, quer no estadual. Com muita frequência, causas econômicas, legislativas, do próprio sistema de justiça penal (polícias, Ministério Público e Judiciário) têm levado ao fracasso das políticas de segurança. O aperfeiçoamento da resposta estatal a esses problemas, inclusive mediante o implemento de políticas públicas de melhora da condição de vida dos brasileiros, é tema para os instrumentos normais não só do art. 144 da CR, mas de toda a rede estatal de proteção às pessoas.

Sucedem que, por vezes, a situação de fato em determinada parcela do território estatal escapa do controle das autoridades federais ou estaduais competentes. Instaure-se o predomínio de organizações criminosas, em porções urbanas e rurais, com o exercício localizado e paraestatal de poder, sem, contudo, provocar instabilidade institucional, para além desses domínios muito fragmentários, normalmente circunscritos a bairros ou suas subunidades. A institucionalidade estatal continua globalmente a funcionar, embora os autores de ilícitos se assenhem de feudos do crime, onde exercem atributos da soberania estatal e outros, para muito além do que o direito positivo permite. Caracteriza-se, assim, a situação tratada no art. 15, § 3º, da CR, ou seja, de esgotamento dos instrumentos da segurança pública, para reprimir e dissuadir as ameaças à sociedade, como todo, e aos direitos de pessoas específicas.

A situação disciplinada na parte questionada da LC 97 é grave, mas não ao ponto de autorizar a decretação dos estados de defesa ou de sítio. Exatamente por isso, sua adoção implica menores restrições dos direitos

fundamentais do conjunto da sociedade e das pessoas individualmente atingidas pela atividade militar<sup>13</sup>. De estado de sítio do art. 137 da CR não se cuida, pois não está em causa a guerra ou a resposta de agressão estrangeira armada, nem se está diante de “comoção grave de caráter nacional”, mas muito mais de problemas topograficamente limitados. Tampouco se constata, na configuração básica do problema descrito, situação autorizadora da decretação do estado de defesa, pois não se lida com calamidades naturais, nem se restaura a ordem local, em virtude de “grave e iminente instabilidade institucional”, de que fala o art. 136 da CR. O fenômeno recente indicado caracteriza-se pela convivência, em paralelo, do mundo estatal com o da criminalidade, que, contudo, assenhora-se de parcela do território nacional, para nele usurpar o monopólio estatal da violência legítima.

Uma vez configurada essa situação de incapacidade do poder estadual ou federal de lidar com os meios da segurança pública, parece haver a alteração do problema, em termos jurídicos. A crise deixa de se pôr em termos de delitos, de que o constrangimento ilegal é o protótipo mais amplo e brando, para ganhar a densidade de sublevação tópica ou de negação do valor global da ordem jurídica, mesmo que desprovido do intento, desde logo, de confrontar a totalidade das instituições, mas se circunscrever sobretudo ao enfrentamento das forças policiais, já incapazes de responder à altura a agressão. Nessa medida, o problema é, em primeira linha, de direito constitucional, de garantia das prerrogativas da soberania estatal, com desdobramentos secundários penais e apenas terciários de ordem processual penal. Para designar o problema por um dos aspectos essenciais do estado – o espacial –, parece lícito afirmar que a questão migra do subsistema constitucional da segurança pública, que é a repressão de transgressões da ordem jurídica, e assume foros de questionamento da própria soberania do Estado, a suscitar mecanismos mais drásticos de sua proteção, quando se lhe subtraem parcelas de seu território do poder de império, ainda que não se pretenda a substituição imediata de toda a organização estatal. Mas é evidente que similar

---

<sup>13</sup> Entre elas, não se conta a submissão dos ilícitos ao foro militar, pois se cuida de opção legislativa conforme a Constituição, como se passa a demonstrar.

processo de corrosão da autoridade estatal, pela usurpação localizada de seu monopólio do uso legítimo da violência, tende a destruí-lo, uma vez que os focos de estados de exceção do direito deixem de ser arquipélago esparso para se tornar continente, no qual se dá a luta de todos contra todos, com o predomínio inevitável da lei do delinquente mais forte.

O referido estado de fato localizado de negação da ordem jurídica, como um todo, autoriza o emprego das Forças Armadas, nos termos de sua missão constitucional de “garantia da lei e da ordem”, sempre a pedido do poder civil e nos limites do direito.

Consequências importantes advêm da conclusão de que a restauração da lei – e, em especial, dos atributos da soberania postos em causa, em certa parte do território brasileiro – integra as atribuições das Forças Armadas. Em primeiro lugar, o legislador está autorizado a qualificar, como militares, os crimes relacionados às atividades que tenham relação com a finalidade de prevalência da lei e da ordem, pois nisso não vai nenhuma deturpação ou arbitrariedade da extensão do conceito constitucional de crime militar. Ademais, a atribuição de competência para julgar tais crimes à Justiça Militar tampouco ofende a Constituição; ao reverso, é o efeito processual da anterior premissa de direito penal que, por sua vez, decorre dos pressupostos de direito constitucional acima demonstrados. Por fim, ao menos no ponto, não parece haver atrito entre a conclusão aqui defendida e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O pressuposto dos julgados do STF referidos na petição inicial parece ser o de que, no exercício das funções do art. 144 da CR, os crimes cometidos por membros das Forças Armadas não se sujeitam à Justiça Militar. Assentado, porém, que a restauração da lei e da ordem, nos termos da LC 97, é qualitativamente algo diverso das atividades do art. 144, por dizer respeito à soberania, não parece haver motivo para a transposição da *ratio* dos julgados do STF para a hipótese aqui discutida.

Solução em tudo similar à precedente vale, talvez até com maior razão, para a atividade das Forças Armadas desenvolvida ao longo das fronteiras internacionais da República. Avulta aqui, por motivos evidentes, ligados à integridade do território nacional e ao exercício das prerrogativas da sobe-

rania em seu interior, o caráter tipicamente militar das tarefas disciplinadas na LC 97. A repressão aos crimes na faixa de fronteiras, águas e espaço aéreo brasileiros é apenas a qualificação penal da gravidade exacerbada dos atos que, naqueles pontos do território nacional, desafiam a soberania do Estado brasileiro.

Concorrem os mesmos motivos – de garantia geral da prevalência do direito positivo, em bloco, e não da repressão pontual de delitos –, na atividade das Forças Armadas destinada à preservação da tranquilidade do ambiente no qual os cidadãos da República exercerão direito ligado à soberania – votar e ser votado. Sem prejuízo da atividade do sistema de justiça penal e da repressão a ilícitos eleitorais de índole administrativa, incumbe às Forças Armadas, em atividade militar, assegurar as condições de liberdade para o exercício do sufrágio universal, sem a intromissão das organizações criminosas que turbam a livre manifestação da vontade popular.

A tese de que os aspectos questionados da LC 97 violam ou expõem direitos humanos ou individuais a risco também merece crítica. Similar visão do problema parece, *data venia*, unilateral e comprometida pela perspectiva do que se passa em nações de alto desenvolvimento social, cuja soberania estatal nem sequer é arranhada pelo estabelecimento de poderes paralelos. O outro lado da moeda, é contudo, mostrado por *Zeidler* cujo pensamento parece atingir o cerne do problema, embora seja cidadão de país altamente desenvolvido: “um Estado que, em desobediência às tarefas impostas pelo Estado de direito, impõe a seus cidadãos conviver com o medo permanente, implicado pela criminalidade agressiva, não deve ser avaliado, segundo padrões de cultura jurídica e de civilização política, como superior àquele que permite à sua polícia e aos órgãos de segurança prender arbitrariamente, espancar e torturar e enterrar vivos os dissidentes ideológicos em instituições mentais”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> *Zeidler, apud* Isensee, nota 10, p. 57, com seu evidente endosso: “Ein Staat, der in Mißachtung des vom Rechtsstaatsprinzip ihm gestellten Auftrages seinen Bürgern auferlegt, dergestalt in Furcht vor aggressiver Kriminalität als dauernder Begleiterscheinung zu leben, ist nach den Maßstäben von Rechtskultur und

Ademais, a declaração da (inexistente) inconstitucionalidade da LC 97 produziria efeitos restritivos da liberdade individual, em muito maior medida, do que a decorrente da alegada invalidade do aludido diploma legal complementar<sup>15</sup>. O emprego das Forças Armadas, na restauração da lei e da ordem, quando já insuficientes os meios dos órgãos do art. 144 da CR, só se poderia dar pela via do estado de defesa ou de sítio, dos arts. 136 e 137 da CR. Ambas as alternativas, entretanto, restringiriam maior número de direitos fundamentais de toda a coletividade e não apenas das pessoas diretamente atingidas pelas operações militares. Haveria, portanto, certo contrassenso na medida que, a pretexto de resguardar direitos fundamentais de poucas pessoas, atingiria os de toda a população de parcelas do território nacional. Sobretudo por já se ter demonstrado acima que os direitos humanos dos acusados em processos criminais não são ofendidos pela declaração da competência da Justiça Militar, para os delitos em causa. A diminuição da liberdade adviria da suposta invalidade da lei, um resultado nada harmônico com a premissa de sua preservação, em especial, no contexto do sistema da Constituição de 1988.

Argumento contrário ao ponto de vista aqui defendido, mas impertinente, tem que ver com o eventual emprego pretérito ou futuro do instituto constitucional regulado na LC 97 fora das hipóteses de seu cabimento. Como frequentemente ocorre em direito, a mera possibilidade de que determinada regra seja aplicada fora de suas hipóteses de incidência não implica a invalidade da própria autorização normativa. A invalidade não será do complexo normativo que regula certa matéria, mas do ato concreto que o mal aplicar a certo caso. Sucede que o controle abstrato de normas não se presta à revisão de atos individuais que tenham extrapolado os limites da Constituição e da lei que a pormenoriza. A solução para tal problema não será, assim, equívoco reconhecimento de invalidade da lei,

---

politischer Zivilisation nicht höher zu bewerten als ein Staat, der seiner Polizei und den Sicherheitsorganen gestattet, willkürlich zu verhaften, zu prügeln und zu foltern und Andersdenkende in Irrenanstalten lebendig zu begraben”.

<sup>15</sup> Tudo isso, no falso suposto da incompetência da Justiça Militar.

mas o controle rígido da presença de seus pressupostos, para que as medidas nela descritas, notadamente de atividade militar para a restauração da lei e da ordem não sejam banalizadas.

## 7 CONCLUSÃO

O Procurador-Geral da República opina pela improcedência da ação direta.

Brasília, 12 de setembro de 2017.

Odim Brandão Ferreira  
Subprocurador-Geral da República

**Aprovo:**

Rodrigo Janot Monteiro de Barros  
Procurador-Geral da República

