

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

CAIO FERREIRA DE SOUZA

“HÁ EM TODAS AS CONSTITUIÇÕES O ESTADO DE EXCEÇÃO”:
o debate sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte
(1987-1988)

UBERLÂNDIA

2025

CAIO FERREIRA DE SOUZA

“HÁ EM TODAS AS CONSTITUIÇÕES O ESTADO DE EXCEÇÃO”:

o debate sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte
(1987-1988)

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Hugo Rezende Henriques e coorientação do Prof. Dr. Raoni Macedo Bielschowsky.

Pesquisa desenvolvida junto à área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais e à linha de pesquisa Tutela Jurídica e Políticas Públicas, com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

UBERLÂNDIA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S729h
2025 Souza, Caio Ferreira de, 1999-
 “Há em todas as constituições o estado de exceção” [recurso eletrônico] : o debate sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) / Caio Ferreira de Souza. - 2025.

Orientador: Hugo Rezende Henriques.
Coorientador: Raoni Macedo Bielschowsky.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Direito.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.5128>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Direito. I. Henriques, Hugo Rezende, 1986-, (Orient.). II. Bielschowsky, Raoni Macedo, 1985-, (Coorient.). III. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Direito. IV. Título.

CDU: 340

André Carlos Francisco
Bibliotecário-Documentalista - CRB-6/3408



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em
Direito

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 227, PPGDI				
Data:	Vinte e cinco de fevereiro de dois mil e vinte e cinco	Hora de início:	14:30	Hora de encerramento:	16:30
Matrícula do Discente:	12312DIR001				
Nome do Discente:	Caio Ferreira de Souza				
Título do Trabalho:	"EM TODAS AS CONSTITUIÇÕES HÁ O ESTADO DE EXCEÇÃO": o debate sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Tutela Jurídica e Políticas Públicas				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Efetividade e Devolução de Conceitos Sociais				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professoras/es Doutoras/es: Diego Nunes - UFSC; Alexandre Walmott Borges - UFU; e Hugo Rezende Henriques - UFU - orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Hugo Rezende Henriques, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, às/aos examinadoras/es, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

APROVADO.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, as/os examinadoras/es e o discente

autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelas/os examinadoras/es e pelo discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora e pelo discente.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Walmott Borges, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/02/2025, às 09:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Rezende Henriques, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/02/2025, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diego Nunes, Usuário Externo**, em 06/03/2025, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Caio Ferreira de Souza, Usuário Externo**, em 10/03/2025, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6135304** e o código CRC **290CF005**.

Aos meus pais, sempre.
À minha avó Madalena, inspiração maior.

AGRADECIMENTOS

O meu curso de mestrado foi marcado por dois fluxos. O primeiro é temporal: o *pensar* 1987-1988 a partir do *hoje*. Trabalho de um biênio na análise de um biênio. O segundo é geográfico: o rotineiro percurso entre Indianópolis e Uberlândia, duas cidades deste antigo Sertão da Farinha Podre, não tão distantes do Planalto Central do país, donde o debate constituinte se fez e aqui, décadas depois, foi reconstruído.

Entre idas e vindas, no pensamento e na ação, este trabalho pôde se materializar. Concluí-lo ao cabo dos vinte e cinco anos – de sonho, de sangue, de América do Sul e tudo o mais – é genuína causa de felicidade. Materializa um sonho. Não se concretizaria sem ajudas muitas. Agradecimentos assim se coordenam e se lançam em várias frentes.

A Deus, pelo milagre diário do viver e do realizar.

Aos meus pais, Paulo e Eloete, por apoio e amparo irrestritos, incondicionais, raríssimos.

Ao professor Raoni, orientador deste trabalho desde o início, também supervisor em monitorias e no estágio de docência. Agradeço pelos apontamentos e pelas considerações sempre atentas, pacientes e verdadeiramente inspiradoras – do primeiro período da graduação ao presente.

Ao professor Hugo, pelas importantes recomendações e pela oportunidade, em disciplina e congresso desenvolvidos neste curso de mestrado, de debater e meditar sobre reflexões originais, as quais muito influenciaram os rumos tomados no texto.

Aos professores Alexandre Walmott e Diego Nunes, pelas valiosas contribuições no exame de qualificação e pelas lições de Direito Constitucional e de História do Direito.

Aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Direito da UFU, com quem pude aprender nas disciplinas e com os quais convivi enquanto representante discente no colegiado.

Aos meus estimados primos, aos caros amigos e aos colegas de mestrado, pela fraternidade e companheirismo nas horas tranquilas e desafiadoras.

À Universidade Federal de Uberlândia, em especial aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito e da Biblioteca Central Santa Mônica, pelo suporte, estrutura e diligência.

À CAPES, pelo financiamento.

Aos funcionários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pela efetiva viabilização, organização e disponibilização dos materiais necessários à pesquisa documental.

Finalmente, e com igual importância, aos que constituíram e constituem o Brasil com vontade de Constituição e vocação para a democracia.

Uberlândia, fevereiro de 2025.

Eu uso o necessário
Somente o necessário
O extraordinário é demais.¹

Sempre chegamos ao sítio aonde nos esperam.²

¹ MOGLI - O Menino Lobo. Direção de Wolfgang Reitherman. Roteiro: Larry Clemmons, Ralph Wright, Ken Anderson, Vance Gerry. Música: Somente O Necessário. 1967. (88 min.), son.

² SARAMAGO, José. **A viagem do elefante**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

[...] e, por que não dizer, as palavras estão aí, ficam nos Anais não só para daqui um, dois ou três meses, mas para aqueles estudiosos e historiadores que, futuramente, se debruçarem sobre os trabalhos da nossa Assembleia Nacional Constituinte.³

(Chagas Rodrigues)

Uma Constituição é o reflexo de um povo e de um País, em determinada inserção histórica. O Brasil e os brasileiros compõem um conjunto generoso, valioso, repleto de qualidades positivas. Mas se trata, também, de um todo complexo, a que não faltam componentes contraditórios e nem sempre indenes de máculas. Essa realidade, mal ou bem, se transporta para sua Lei Fundamental.⁴

(Bernardo Cabral)

Traidor da Constituição é traidor da Pátria.⁵

(Ulysses Guimarães)

³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão dos Estados**. Ata de Comissões. 7 de abril de 1987 a 25 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 125.

⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Segundo Substitutivo do Relator**. Comissão de Sistematização. 19 de setembro de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 4.

⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 341.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano II, n.º 308, 5 de outubro de 1988, p. 14.380.

RESUMO

No Estado de Direito, a Constituição é quem decide sobre o estado de exceção. A presente dissertação de mestrado tematiza a inserção das técnicas de exceção durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), com ênfase no estado de sítio, no estado de defesa e na intervenção federal – institutos componentes do sistema constitucional das crises. A investigação se fundamenta na dificuldade, por vezes reconhecida como paradoxo, suportada pelo constitucionalismo democrático na articulação de garantias e direitos individuais com a normatização do estado de exceção. A pretexto de salvaguarda da ordem jurídica e do Estado, juridificá-lo pode ensejar a instrumentalização e a banalização de medidas voltadas ao enfrentamento de crises em prejuízo da normalidade, bem como o enfraquecimento da qualidade democrática. Nesse contexto, sob recortes temático, espacial e temporal, o problema de pesquisa é: como foi o debate sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)? O objetivo está na identificação das ideias preteridas e acatadas, das convergências e divergências, das facilidades e dificuldades na conformação dos institutos mencionados. Para tanto, sob um esforço descritivo e próprio da História Constitucional, a presente pesquisa, bibliográfica e documental, prioriza a consulta de fontes primárias do processo constituinte, consultadas nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além da introdução e das considerações finais, os resultados são dispostos em outros três capítulos. No segundo, a constitucionalização do estado de exceção é investigada sob três eixos: terminológico, conceitual e normativo, com destaque ao percurso constitucional brasileiro. No terceiro e quarto capítulos, em observância à ordem cronológica dos fatos, há a investigação propriamente dita do debate constituinte: este processo contempla as discussões ocorridas nas subcomissões e comissões temáticas, comissão de sistematização, etapa de plenário e comissão de redação, com consulta a atas, notas taquigráficas, discursos pertinentes, anteprojetos, substitutivos e projetos. Os resultados indicam a existência de duas linhas argumentativas predominantes quanto à inserção dos estados de sítio e defesa no texto constitucional: a primeira, vinculada a uma tradição conservadora, é favorável, e seus argumentos comumente invocam a defesa da democracia e a experiência constitucional estrangeira para validação; a segunda, vinculada a uma tradição progressista, defende a proteção das garantias individuais, preocupa-se com a banalização dos institutos e os vincula à experiência autoritária pregressa. Enquanto a intervenção federal foi regulamentada sem maiores controvérsias, verifica-se que a previsão do estado de defesa foi intensamente questionada por parcela dos constituintes. A pesquisa aponta que, curiosamente, tanto os parlamentares favoráveis quanto os contrários à constitucionalização dos mecanismos extraordinários recorreram ao termo “democracia” para fortalecimento de seus argumentos, bem como infere que a normatização do estado de exceção é dilema permanente do constitucionalismo.

Palavras-chave: Assembleia Nacional Constituinte; sistema constitucional das crises; estado de sítio; estado de defesa; intervenção federal; História Constitucional brasileira.

ABSTRACT

In the Rule of Law, the Constitution is the one that decides on the state of exception. This dissertation examines the incorporation of exception techniques during the National Constituent Assembly (1987–1988), with an emphasis on the state of siege, the state of defense, and federal intervention – institutes that compose the constitutional system of crises. The research is based on the difficulty, sometimes recognized as a paradox, faced by democratic constitutionalism in reconciling individual rights and guarantees with the regulation of the state of exception. Under the pretext of safeguarding the legal order and the State, juridifying it may lead to the instrumentalization and trivialization of measures aimed at addressing crises to the detriment of normality, as well as the weakening of democratic quality. In this context, under thematic, spatial, and temporal scopes, the research problem is: how was the debate on the constitutional system of crises conducted in the National Constituent Assembly (1987–1988)? The objective is to identify the rejected and accepted ideas, the convergences and divergences, and the challenges and facilitations in shaping the mentioned institutes. To this end, through a descriptive effort characteristic of Constitutional History, this bibliographic and documentary research prioritizes primary sources from the constituent process, available on the official websites of the Chamber of Deputies and the Federal Senate. Besides the introduction and final considerations, the results are presented in three additional chapters. The second chapter examines the constitutionalization of the state of exception from three perspectives: terminological, conceptual, and normative, highlighting the Brazilian constitutional trajectory. The third and fourth chapters, following the chronological sequence of events, contain the proper investigation of the constituent debate. This process includes discussions that took place in subcommittees and thematic committees, the systematization committee, the plenary stage, and the drafting committee, by consulting minutes, stenographic notes, relevant speeches, drafts, amendments, and proposed bills. The results indicate the predominance of two main lines of argument regarding the inclusion of the states of siege and defense in the constitutional text. The first, linked to a conservative tradition, supports their inclusion, often invoking the defense of democracy and foreign constitutional experiences as validation. The second, associated with a progressive tradition, advocates for the protection of individual guarantees, expressing concerns about the trivialization of these mechanisms and linking them to past authoritarian experiences. While federal intervention was regulated without significant controversy, the provision of the state of defense was intensely questioned by a segment of the constituents. The research highlights that, interestingly, both proponents and opponents of the constitutionalization of extraordinary mechanisms invoked the term “democracy” to strengthen their arguments. It also infers that the regulation of the state of exception remains a permanent dilemma in constitutionalism.

Keywords: National Constituent Assembly; constitutional system of crises; state of siege; state of defense; federal intervention; Brazilian Constitutional History.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Constitucionalizar a exceção: eis a questão	15
1.2	Metodologia.....	22
1.3	Plano de trabalho.....	29
2	A CONSTITUIÇÃO E A EXCEÇÃO	31
2.1	Uma questão terminológica	31
2.2	Uma questão conceitual.....	40
2.3	Uma questão normativa	47
2.3.1	Comoção intestina grave, negócios peculiares aos Estados, desterro e medidas de repressão ...	48
2.3.2	Fatores de subversão, perturbação da ordem, segurança nacional e salvaguardas do Estado	54
3	O DEBATE TEMÁTICO: técnicas de exceção em conformação	63
3.1	Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	64
3.1.1	A exceção e as audiências públicas	64
3.1.2	Anteprojeto do relator	76
3.2	Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	85
3.3	Subcomissão da União, dos Estados e do Distrito Federal.....	99
3.4	Comissão da Organização do Estado	108
3.5	Comentários sobre a fase temática	113
4	O DEBATE PARLAMENTAR: técnicas de exceção em rediscussão	118
4.1	Comissão de sistematização.....	119
4.1.1	Os vários esboços	123
4.1.2	Os vários destaques	131
4.2	Plenário	146
4.3	Comissão de redação e promulgação	161
4.4	Comentários sobre a fase parlamentar	169
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	174
	REFERÊNCIAS	179
	APÊNDICE A - Tabela comparativa de dispositivos na fase temática	190
	APÊNDICE B - Tabela comparativa de dispositivos na comissão de sistematização.....	196
	APÊNDICE C - Tabela comparativa de dispositivos em plenário e comissão de redação	204

1 INTRODUÇÃO

*Salus populi suprema lex esto.*⁶

Um trabalho acadêmico é movido por inquietações próprias, que ora se restringem à cognição do autor, ora são apresentadas. Por transparência e encadeamento do raciocínio, este trabalho se filia à segunda opção. Começemos, então, por três premissas.

Algumas reflexões permanecem e mobilizam. Desde os primeiros debates e lições da faculdade de direito, uma questão lancinante permeia a trajetória acadêmica deste autor: qual é, afinal, o papel do Direito? É resposta comum, por parte de seus ingressantes, a promoção de justiça e transformação da realidade – resposta pouco criteriosa. Ao fim do curso, talvez pela incorporação de elementos institucionais, e se mantida a percepção otimista, a gramática se desloca. O fim do Direito se torna, também, a concreção de direitos fundamentais.⁷

Há, porém, percepções críticas, e a partir delas o tema se complexifica. É que o Direito carrega uma ambivalência. Instrumento emancipatório? Sim. Instrumento de arbitrariedade? Também. “O Direito é a proporção real e pessoal, de homem para homem, que, conservada, conserva a sociedade; corrompida, a corrompe”.⁸ Dentre as acepções possíveis, *Direito* é

⁶ “[...] o milenar aforismo *salus populi suprema lex est* (‘a saúde pública é a lei suprema’) costuma ser invocado para justificar medidas excepcionais aplicadas pelo Estado em momentos de grave crise, para os quais o direito não haja previsto soluções adequadas”. BINENBOJM, Gustavo. Pandemia, poder de polícia e Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1-3, 2020, p. 1. Esse brocardo é objeto de contínuas (re)interpretações: “Embora a palavra *salus* remetesse a uma deusa que personificava saúde, prosperidade e bem-estar público, Cícero, o primeiro a referi-la, teria restringido o significado de *salus populi* para designar a segurança da República. Nos séculos que se seguiram, o alcance de *salus* foi consideravelmente ampliado, passando a denotar ‘prosperidade da nação’ e ‘salvação’, de forma que o foco de seu emprego deixou de ser o Estado para se tornar o povo. No caminho não linear das transformações e distorções de significados, marcadamente no exercício da política da fé, o conceito mínimo de ‘segurança’ (proteção física) é alçado a um meio termo (garantia contra a miséria) e se converte em máximo (promoção de bem-estar – o que quer que se entenda pelo termo – ou ‘direito’ à felicidade)”. HELLER, Gabriel; CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael. *Salus populi suprema lex esto*: Michael Oakeshott e a crise do coronavírus. **Estado da Arte**: revista de cultura, artes e ideias. Estadão, 2020.

⁷ Outros elementos são adicionados à reflexão; não apenas se discute Direito ou direitos, mas Estado de Direito: “Após o eclipse do ‘socialismo real’ e a crise dos institutos representativos, a noção de Estado de Direito retorna ao Ocidente em estreita ligação com a doutrina dos direitos subjetivos (ou ‘direitos fundamentais’) [...] Essa noção retorna como uma teoria político-jurídica que põe em primeiro plano a tutela dos ‘direitos do homem’, aqueles direitos que uma longa série de constituições nacionais e de convenções internacionais definiu no decorrer dos séculos XIX e XX, em particular o direito à vida e à segurança pessoal, à liberdade, à propriedade privada, à autonomia de negociação, aos direitos políticos”. ZOLO, Danilo. Teoria e crítica do Estado de Direito. In: ZOLO, Danilo; COSTA, Piero (org.). **O Estado de Direito**: história, teoria e crítica. Tradução Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 4-5.

⁸ Tradução de Nina Ranieri para a máxima “*ius est realis et personalis hominis ad hominem proportio, que servata hominum servat societatem, et corrupta corrumpit*” de Dante Alighieri. A respeito da “intuição de Dante”, Miguel Reale comenta: “Notem como o poeta viu coisas que, antes dele, os juristas não tinham visto, oferecendo-nos uma compreensão do Direito, conjugando os conceitos de *proporção* e *socialidade*. Proporção entre quem? De homem para homem. Quando a proporção é respeitada, realiza-se a harmonia ‘...quae servata, servat societatem...’ e, quando corrompem, corrompe a mesma sociedade”. Cf. RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri: Manole, 2013, p. 194; REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 60.

comumente referenciado como *lei*. Nesse campo das potencialidades, lei implica regra e regra implica exceção. Disso se extraem tensões – que reclamam investigação e denunciam a ambivalência entre emancipação e arbítrio.

Temos, enfim, uma segunda premissa. A Constituição é uma norma jurídica condicionante e estruturante de um ordenamento. Mais que isso, representa essencialmente uma “forma jurídico-política mais amplamente difundida (ou, ao menos pretendida) entre os Estados na contemporaneidade, quanto à organização do político, ao quadro de instituições, ao ordenamento jurídico, mas, especialmente quanto ao discurso de legitimação do poder estatal”.⁹

Por organizar o Estado e os poderes e, ao mesmo tempo, salvaguardar direitos fundamentais, a Constituição é o espaço de investigação por excelência ao aprofundamento das tensões¹⁰ inerentes ao sistema jurídico. Da convivência entre regra e exceção, por exemplo. As perspectivas sobre ambivalência do Direito são, portanto, extraíveis de marcos constitucionais.

Ocorre, todavia, que as Constituições – as leis e suas tensões inerentes – não surgem do nada. Alguém, sob disputas e fins específicos, escreveu-as. Temos nisso a terceira premissa. É que “o direito não é um filho do céu, é simplesmente um phenomeno histórico, um produto cultural da humanidade [*sic*]”¹¹ e, por consequência, pode ser investigado do ponto de vista histórico.

E nada é tão pertinente quanto fazer de tais investigações uma reflexão nacional.¹² Que, a partir do Direito, máxime o Direito Constitucional, sem prejuízo de matérias humanísticas

⁹ BIELSCHOWSKY, Raoni. **Cultura constitucional**: fundamentos para uma Teoria da Constituição. São Paulo: Editora Dialética, 2024, p. 24-25.

¹⁰ Um desdobramento afim, relacionado às tensões extraíveis do constitucionalismo, é descrito por Vera Chueiri e Miguel Godoy, para quem “a Constituição, criada pelo poder constituinte e para a democracia, mostra-se como obstáculo do próprio poder constituinte e da própria democracia”, isto é, “o direito toma o poder constituinte como algo absoluto, onipotente, ilimitado e depois o limita, negando suas características através do estabelecimento dos poderes constituídos”. CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia – soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 159-174, 2010, p. 163.

¹¹ BARRETO, Tobias. **Estudos de direito**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, Coleção História do Direito Brasileiro – Direito Penal, v. 5, 2004, p. 354.

¹² A propósito, é a leitura de Hugo Henriques: “Mas de que Brasil falamos? A que exatamente nos referimos quando pensamos nossa brasilidade? Seguramente a disputa pelo Brasil nunca foi de pequena monta, e remete mesmo ao ingresso de nosso território na História por força das navegações ibéricas, que aportaram em nossos litorais toda a história da civilização europeia, e que aqui fizeram encontrar aquela história com uma outra, a dos povos que aqui habitavam, uma miríade de populações autóctones que viriam a interagir de muitas e diferentes formas com esse elemento novo e europeu que aqui apeava. Desde este momento, dois Brasis se constituem em disputa [...] O primeiro é um Brasil-em-si, a brasilidade que encantou o mundo europeu e ainda encanta a brasileiros e estrangeiros por sua imediatez, poderíamos dizer de um Brasil-afeto, inteiramente devotado ao sentimento seu que pode ser facilmente percebido como sentimento do mundo. O segundo é o Brasil-para-si, o Brasil da racionalidade instrumental, o país que serve aos seus, a República que se constitui para suas oligarquias, o Brasil para exportação, que lucra vultuosamente e faz jorrar o maná aos poucos privilegiados o bastante para extrair dele e daqui levar, ou aqui viver, com os frutos da terra usurpados aos brasileiros todos. Entre um e outro, porém, vemos emergir um terceiro Brasil, que hegelianamente diríamos supracumir os dois primeiros, é o Brasil-em-si-e-para-si, o Brasil que reconhece o legado do embate anterior, mas que busca se livrar de suas amarras. É o Brasil grandioso que se coloca no mundo com altivez e perante os seus como um grande e inclusivo projeto de Estado-para-a-cidadania. A Nova Roma tropical, a utopia selvagem, mensagem e imagem para o mundo de uma brasilidade que carrega em si uma visão de mundo, uma mensagem para os outros povos, uma forma de vida inteiramente nossa”. HENRIQUES, Hugo Rezende. Brasil para que(m)? **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1-23, 2023, p. 4-5.

correlatas, possam ser compreendidas certas virtudes e mazelas brasileiras. A história do Brasil é, em boa medida, uma história de repressão política. A compreensão da identidade brasileira – o que somos, o que construímos e o que almejamos – e a superação de estigmas antidemocráticos reclamam revisitar o passado institucional e seus “fantasmas”.¹³ Conhecidas as premissas – as inquietações que movem e provavelmente persistirão a cada escrito –, compreendamos as bases do trabalho.

1.1 Constitucionalizar a exceção: eis a questão

O Estado de Direito vive momentos de normalidade e anormalidade. Em períodos ordinários, o império da lei e o respeito aos direitos fundamentais; em instantes extraordinários, “*salus populi suprema lex esto*”. Medidas emergenciais se justificam em detrimento da legalidade. As circunstâncias imperam; afinal, “nas sociedades seculares, não se deve contar com anjos e condições paradisíacas, mas com conflitos de toda espécie”.¹⁴

Se os limites institucionais são testados e se a subsistência da ordem constitucional está ameaçada, nasce um suposto “direito de necessidade”¹⁵ do Estado. Eis o mote. Um aparato normativo é então desenvolvido para o restabelecimento da “normalidade”.¹⁶

Conquanto se expresse com simplicidade, sucede-se como controvérsia. É que o extraordinário tem seus custos. Há um suposto contrassenso no ordenamento jurídico, marcado por aparente tensão entre as constituições democráticas e a positivação de mecanismos excepcionais. Numa seção, a criação de garantias e direitos fundamentais; noutra, as hipóteses de restrição destas mesmas faculdades em momentos extraordinários. A previsão e a inobservância de direitos integram um mesmo texto sob aparente normalidade, no qual Estado de Direito e estado de exceção paradoxalmente se imiscuem.¹⁷

¹³ “Paradoxalmente, os fantasmas que insistiam em retornar eram os que mais se pareciam com os elementos da vida cotidiana. Na verdade, vivos e mortos compartilhavam o mesmo plano de existência. Nós, brasileiros, andamos atualmente perseguidos pelo nosso passado e ainda nos dedicando à tarefa de expulsar fantasmas que, teimosos, continuam a assombrar.” SCHWARCZ, Lília. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 32.

¹⁴ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado: perspectivas sobre o Estado de Direito e o estado de exceção**. São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 11.

¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almeida, 2000, p. 1083-1095.

¹⁶ PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; BORGES, Alexandre Walmott. Sistema constitucional de crises na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Estados de sítio e defesa). **Horizonte Científico**, v. 3, n. 2, p. 1-25, 2009.

¹⁷ “Com a internalização constitucional da exceção, o Estado de direito e o estado de exceção desenvolvem entre si uma relação parasitária interdependente e recíproca. O Estado de direito incorpora em si o estado de exceção – não levemente, mas por precaução (ou melhor: para prever abusos) e para prevenção de perigos. Por um lado, ele confere à exceção uma estrutura jurídica; por outro, a exceção recebe, em contrapartida, uma forma jurídica. Assim, a Constituição amplia-se, tornando-se um ordenamento de Estado de direito que abrange o máximo possível de situações excepcionais, para salvar esse ordenamento das investidas do caos, da revolta, da revolução e da catástrofe. O direito

A constitucionalização da exceção é tema pungente. Em *perspectiva cética*, exceção não se controla, tampouco se normatiza: um comportamento legiferante não apenas se fundaria em prever o imprevisível como estimularia tendências arbitrárias e interpretações incongruentes. Em *perspectiva pragmática*, por outro lado, a juridificação de mecanismos excepcionais seria mister para a salvaguarda do regime democrático, no que a ausência de previsão legal – esta, muitas vezes, com *status* de norma constitucional – constituiria maior ameaça.

Há, atualmente, uma mudança na gramática: a ideia de *exceção* cede espaço à ideia de *contenção de crises*. Não à toa, o fenômeno pode ser compreendido sob a ótica de *sistema constitucional das crises*, “o conjunto ordenado de normas constitucionais, que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, tem por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional”.¹⁸

O constitucionalismo brasileiro perpetua o dilema. O preâmbulo, os princípios fundamentais e o extenso catálogo de direitos e garantias fundamentais da Constituição de 1988 confirmam o cariz democrático e justificam a sua alcunha de “Constituição Cidadã”. Dispositivos seguintes, porém, demonstram outro viés. Estão previstos no texto constitucional os controversos institutos da intervenção federal, do estado de sítio e do estado de defesa. Assim adjetivados porque, a pretexto de salvaguarda do Estado, potencialmente afetam alguns componentes constitucionais – e democráticos. Cite-se dos dois últimos institutos, por exemplo, dentre outras medidas coercitivas, a expressa previsão de restrição de direitos.

Nesse cenário, o tema deste trabalho é a inserção das técnicas de exceção na Constituição de 1988 durante o processo constituinte (1987-1988). Não é especialmente interessante o texto promulgado, a que muito se conhece e exaustivamente se repete. Não interessa *o que é*, mas *como chegou a ser*. Uma vez lapidado, o estágio final omite os conflitos e as ideias preteridas no processo de elaboração. E a preocupação da pesquisa reside nisto: no que não se vê, nas disputas constitucionais, no embate ideológico, na desarmonia argumentativa em busca da proteção de um Estado Democrático de Direito principiante – porque egresso de um longo regime autoritário – para hipotéticos períodos de anormalidade. O interesse recai sobre o processo constituinte e é, por isso, esforço próprio da História Constitucional¹⁹ do Direito brasileiro.

normal continua sendo acompanhado pelo direito de exceção como uma sombra. Este último coloca-se funcionalmente a serviço dos engenheiros do poder e fica à disposição deles nas eventuais situações críticas.” FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado*, *cit.*, p. 198-199.

¹⁸ SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. *O Estado de Emergência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981, p. 32.

¹⁹ A expressão admite sentidos muitos. Duas contribuições ao tema são pertinentes. Para Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, fundador da revista “Historia Constitucional”, o termo pode ser compreendido tanto em perspectiva normativo-institucional quanto doutrinal, a concluir idealmente pela necessidade de conjugação de ambas: “Desde la primera, la Historia constitucional se ocupa de las normas que en el pasado regularon las bases o fundamentos de la organización y funcionamiento del Estado liberal y liberal-democrático, así como de las instituciones que estas normas pusieron en planta: el cuerpo electoral, las asambleas parlamentarias, la jefatura del Estado, el Gobierno, la

Todas as questões elencadas – a ambiguidade do Direito, a tensão constitucional entre regra e exceção, a influência sociocultural na conformação das leis e a predileção pela investigação histórico-nacional – convergiram em favor do seguinte problema de pesquisa: *como foi o debate jurídico-político sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)?*

Trata-se afinal de um debate, de cunho parlamentar e político, sobre um fenômeno também jurídico.²⁰ Além disso, dentre os mecanismos de preservação da ordem pública constitucionalmente previstos, o *objetivo geral* do trabalho é investigar o debate sobre apenas três – estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal – durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) entre 1987 e 1988. Para a sua consecução, algumas diretrizes.

Os *objetivos específicos* deste trabalho reclamam (i) investigar as tensões entre as técnicas de exceção e o constitucionalismo brasileiro em dimensões teórica e histórica; (ii) compreender a estrutura organizacional da ANC – suas subcomissões e comissões, fases e procedimentos – da instauração à promulgação do texto constitucional, centrando-se exclusivamente nos espaços deliberativos sobre o estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal; e (iii) identificar, no debate constituinte, quais ideias foram preteridas e quais foram acatadas, bem como verificar as principais divergências na conformação dos institutos mencionados.

Administración, los jueces y los tribunales. Desde la segunda perspectiva, la Historia constitucional se ocupa de la reflexión intelectual que tuvo lugar acerca del Estado liberal y liberal-democrático [...] De todo lo anterior se desprende que las fuentes de estudio y a la vez de conocimiento de la Historia constitucional son muy variadas. Desde una perspectiva normativo-institucional, comprenden los textos constitucionales-incluidos los proyectos que no llegaron a entrar en vigor, a veces de gran interés-, pero también otros textos distintos del documento constitucional, que por la materia que regulan pueden considerarse también constitucionales, como los reglamentos parlamentarios o las leyes electorales, así como las convenciones constitucionales o reglas no escritas, que resultan esenciales para conocer el funcionamiento de las instituciones básicas del Estado, según se insistirá más adelante. *Desde una perspectiva doctrinal, las fuentes de la Historia constitucional son también muy variadas: los diarios de sesiones de los Parlamentos, principalmente cuando éstos tienen un carácter constituyente* (útiles también como fuente de interpretación de las normas), los opúsculos destinados a la más inmediata acción política y los artículos publicados en la prensa, la jurisprudencia de los tribunales y, en fin, las publicaciones de carácter científico, recogidas en revistas especializadas, en manuales, tratados y monografías, esenciales para historiar la génesis y desarrollo de la ciencia del Derecho Constitucional”. SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional. **Historia Constitucional**, n. 8, p. 245-259, 2007, p. 246-247, grifos nossos. Para Luigi Lacchè, Roberto Martucci, Luca Scuccimarra, editores do “Giornale di Storia Costituzionale/Journal of Constitutional History”, há de se falar em uma “inevitável forma historiográfica polifônica”: “[...] therefore called to make the most of the plurality and complexity of the experience contexts investigated from time to time, more than tracing unidirectional lines of historical evolution. A model of constitutional history, which is programmatically borderline, thought and practised without considering the traditional field fences, is coming out of it somehow strengthened. A model that, in its almost ten years of activity the *Giornale* has concretely experimented by way of systematically involving dozens of scholars with different backgrounds and specialisations”. LACCHÈ, Luigi; MARTUCCI, Roberto; SCUCCIMARRA, Luca. Per la storia costituzionale, dieci anni dopo/For constitutional history, ten years later. **Giornale di Storia Costituzionale**, n. 19, p. 5-14, 2010, p. 11, grifo dos autores.

²⁰ A propósito: “O sentido do discurso é substancialmente o convite a um diálogo entre historiador social, historiador do direito e jurista, um diálogo que deveria aproar em uma recuperação do jurídico à grande mesa daquele desenhista rico de cores e de tons que é o ‘novo historiador’. No fundo se encontra a convicção de que o direito é uma das tramas que naturalmente se inserem nos nervos do tecido de uma civilização”. GROSSI, Paolo. História social e dimensão jurídica. **Meritum**, v. 4, n. 2, p. 5-26, 2009, p. 21.

Definimos *o que* investigar. Relatamos, a seguir, *o porquê*. Em síntese, a pesquisa se *justifica* em duas dimensões. Há relevância teórica pela definição temática. Conceitos célebres das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas – Estado de Direito, estado de exceção, democracia, direitos fundamentais e mecanismos de autodefesa – são centrais à proposta.

O Direito se insere na tradição e deve reclamar a sua participação, potencialmente contributiva à literatura acadêmica. O extraordinário está internalizado e codificado, não se pode ignorar. E o tema não pode estar sob exclusiva apreciação de estudos filosóficos, históricos ou sociológicos. São necessárias as contribuições do Direito que se debrucem sobre o tema e busquem o conhecimento – dogmático e crítico – sobre tais instrumentos.

Demais, há pertinência teórica em tematizar o processo constituinte brasileiro. O período constituinte é um campo de pesquisa tão real quanto necessário. A ANC, com efeito, foi espaço de mobilização nacional para a inauguração de uma ordem constitucional em plena vigência. Em que pese um mais recente florescimento de trabalhos a respeito da ANC,²¹ ainda é possível afirmar que há muito sobre o resultado, e há pouco sobre a causa: “A literatura sobre a Constituição de 1988 é ampla e rica, porém limitada quando se trata do processo constituinte que a antecedeu”.²²

É curioso que a participação de juristas no processo constituinte brasileiro na década de 1980 seja inversamente proporcional ao interesse de pesquisá-lo por parte de juristas na atualidade.²³ É, na verdade, um contrassenso: sendo o Direito Constitucional um campo do conhecimento jurídico condicionante à compreensão de quaisquer ramificações jurídicas, e, sendo o processo constituinte a conformação da constituição vigente – consequentemente, do Direito Constitucional positivo –, o estudo da Assembleia Nacional Constituinte é campo de pesquisa legítimo e digno de maior atenção.²⁴

²¹ A título de exemplificação: MIZUTANI, Larissa Caetano. **A Constituição Cidadã: a representação política diante da participação popular brasileira na Constituinte de 1987-1988**. 2020. 306 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2020; SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte: um estudo das demandas por direitos**. 2015. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015; UTZIG, Mateus do Prado. **A proibição da tortura na Constituinte de 1987-88: entre demandas por justiça e reconciliação nacional**. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2015; BARBOSA, Ana Carolina Couto Pereira. **Terrorismo e tortura na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): do direito da segurança nacional à democracia**. 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2017; FERNANDES, Jamilly Beliza Bezerra. **Terra indígena: a construção constitucional do conceito na Constituinte de 1987-1988**. 2023. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2023.

²² TROIANO, Mariele. Entre o passado e o futuro: o processo constituinte de 1987-1988. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 197-217, 2015, p. 198.

²³ “Salvo raras exceções, os constitucionalistas brasileiros não demonstram entusiasmo pelo estudo da história. Os manuais de direito constitucional não ultrapassam a cronologia das constituições e suas características mais gerais. Além disso, são poucos os periódicos nacionais que publicam artigos na área.” BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 27.

²⁴ “Ainda é bastante baixa a participação do acadêmico de direito no processo de criação ou de análise da efetividade de determinada norma jurídica, ou a realização de investigações que tenham a fase pré-normativa como elemento-chave. Não obstante, o campo de pesquisa legislativa é muito mais rico do que isso [...] Se as leis – em sentido amplo

Dos anais da Constituinte há muito a ser lido e publicizado.²⁵ Se “todo artista tem de ir aonde o povo está”, em igual medida as pesquisas em Direito devem perseguir a juridicidade, sem espaço para análises herméticas: todo jurista também tem de ir aonde o Direito está. E, na proposta presente, a pertinência supera a afinidade técnica, porque se funda no tratamento algo diferenciado da categoria de direitos fundamentais: não a partir de sua garantia, mas das hipóteses de restrição, de possível interrupção.

Não se pretende estudá-los no campo do *dever ser*, mediante a repetição de posições doutrinárias que pouco acrescentam, que se limitam à análise legal e pouco reflexiva de dispositivos – como se o Direito fosse estanque, como se o Direito nascesse do próprio Direito, e não da política.²⁶ A abordagem preconiza a dimensão ontológica. A relevância teórica do trabalho está na busca por tensões reais, pelo que é prévio à tutela constitucional: a disputa.

Ciente, como dito, de que a Constituição promulgada é resultado, as proposições e os arranjos institucionais – os antecedentes históricos e políticos – não aparecem no texto. O que está omitido – ou esquecido – deve ser rememorado. Assim sendo, a contribuição dos constituintes sobre o sistema constitucional das crises enseja a reflexão sobre a criação, preservação e suspensão de direitos fundamentais. Daí, a importância teórica.

A pesquisa também possui relevância social. Evidentemente, não se extrai da expressão nenhuma expectativa de transformação paradigmática da sociedade. Essa ideia deve ser afastada. Em seu lugar, leia-se por relevância social a correspondência temática a impasses e contradições observáveis na realidade brasileira.

A exceção não está apenas constitucionalizada. Está normalizada. A coexistência desarmonica entre regra e exceção é palco de múltiplas discussões, as quais se agudizam em eventos contemporâneos de crise – tanto democrática quanto constitucional. À democracia não se percebe autocorreção ou aprimoramento.

– são a concretização de um poder de escolha do Estado para impor determinadas regras de comportamento para a sociedade, o processo pelo qual esse poder de escolha se concretiza em norma é objeto de estudo relevante para o pesquisador do direito.” PAULA, Felipe de; PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. A pesquisa legislativa: fontes, cautelas e alternativas à abordagem tradicional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 144.

²⁵ “Faltam-nos narrativas que destaquem as grandes etapas do conflito constitutivo, de um lado, e ofereçam uma amostra das pequenas escaramuças que fizeram o dia a dia daquele processo decisório, de outro.” PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 5.

²⁶ “O campo de produção legislativa é, nesse sentido, palco privilegiado de análise desse diálogo entre os campos jurídico e político, pois nele os procedimentos jurídicos e os embates políticos se entrecruzam para formar aquilo que vem a ser, na prática, o conjunto de ações (*habitus*) dos agentes daquele espaço tão particular de tomada de decisões.” PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, v. 54, n. 213, p. 39-62, 2017, p. 40, grifo dos autores.

No cenário brasileiro, dentre outras manifestações antidemocráticas,²⁷ os institutos do estado de defesa e estado de sítio têm sido rememorados com frequência inabitual. A título de exemplificação, dois episódios atestam a sua banalização: pôde-se perceber distorções entre regra e exceção tanto na pandemia de COVID-19 quanto nas investigações da Polícia Federal sobre tentativa de golpe de Estado pós-eleições presidenciais de 2022.

Na primeira situação, noticiou-se que o Governo Federal estaria consultando os seus ministérios sobre eventual decretação do estado de sítio em razão do coronavírus, a que a Ordem dos Advogados do Brasil, em março de 2020, emitiu parecer reativo: “[...] o recurso a tal medida extrema no contexto atual se mostra flagrantemente inconstitucional e descabido”.²⁸ No ano seguinte, o então Procurador-Geral da República declarou que “o estado de calamidade pública é a antessala do estado de defesa”,²⁹ o que também ensejou reações contrárias.

No segundo caso, investigações da Polícia Federal sugerem que os institutos constitucionais do estado de sítio e do estado de defesa foram invocados como fundamento legal para uma tentativa de golpe de Estado, por parte do ex-presidente da República Jair Bolsonaro e sua agremiação política, após derrota nas eleições presidenciais. Duas versões foram encontradas: na primeira, previa-se a decretação de um estado de sítio e, consecutivamente, de uma operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO); na segunda, implementar-se-ia o estado de defesa na sede do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para reversão do processo eleitoral.³⁰

No advento da Constituição de 1988, diferentemente dos institutos discutidos, o terceiro componente do sistema constitucional das crises – a intervenção federal – não se limitou ao campo das ideias; já se materializou em três ocasiões, cujos dois primeiros episódios ocorreram durante o Governo Temer. Mediante os Decretos n.º 9.288/2018 e n.º 9.602/2018, houve intervenção federal nos estados do Rio de Janeiro e de Roraima com a mesma finalidade – “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” –, ambas consentidas pelos governadores e com idêntico termo em 31 de dezembro de 2018.

A primeira, de 16 de fevereiro de 2018, com nomeação de interventor militar, limitou-se à segurança pública; a segunda, de 8 de dezembro de 2018, contemplou todo o Poder Executivo Estadual. Tais operações não foram poupadas de críticas, sobretudo o primeiro episódio, retratado

²⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

²⁸ SCALETSKY, Felipe Santa Cruz Oliveira; COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Parecer PCO/OAB**. emergência do novo coronavírus (COVID-19). Inconstitucionalidade de eventual tentativa de decretação de estado de sítio. Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal. Brasília, 2020, p. 1.

²⁹ ARAS, Antônio Augusto Brandão de. Ilícitos de agentes políticos são da competência do Legislativo. **Conjur**. 2021, *online*.

³⁰ SANTOS, Fábio; CROQUER, Gabriel. PF apresentou dois textos do golpe para Freire Gomes; veja o que diz cada um. **G1**. [S. l.], p. 1-2. 2024.

como “o resultado impulsionado pelo fracasso da gestão das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, atendendo aos interesses mercadológicos punitivos”.³¹

Por seu turno, a terceira intervenção federal ocorreu a partir do Decreto n.º 11.377/2023, no início do terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Como nas operações anteriores, a justificativa da intervenção foi o grave comprometimento da ordem pública, circunscrevendo-se à área da segurança pública. O contexto, porém, é diferente: a intervenção foi resposta imediata às invasões e depredações de prédios públicos em Brasília no dia 8 de janeiro de 2023.

Desse modo, à luz da Constituição de 1988 o apelo ao sistema constitucional das crises pode revelar adequação ou inadequação. Todos os episódios estão sujeitos à avaliação dogmática e crítica. O que importa constatar é que tais mecanismos, vide intervenção federal, têm sido implementados. Não são mera ficção jurídica. E o fato de que os estados de defesa e de sítio nunca foram formalmente decretados na ordem vigente não significa que não mereçam investigação. É precisamente o contrário.

Ante narrativas em disputa, pesquisas concernentes são necessárias para desvelar excessos e precisar os possíveis sentidos conferidos pela Constituição. Mais que isso, servem para explicitar que as instituições democráticas podem ser enfraquecidas pelos próprios instrumentos de preservação quando invocados sob pretexto autoritário. Tais mecanismos podem ser convenientemente distorcidos em favor de interesses infensos à Constituição de 1988, sob ínfima preocupação com as fronteiras constitucionais.

Portanto, pormenorizar o debate constituinte sobre o sistema constitucional das crises possui o condão de explicitar as prerrogativas e os limites pensados para cada expediente constitucional, sob maior rigor e precisão do que a leitura apressada e descontextualizada. Deve-se conferir cuidado redobrado à interpretação destes dispositivos, cujos efeitos são nocivos à normalidade democrática em quadros de inadmissibilidade.

Evidentemente, investigar o debate constituinte não implica que a sua manifestação seja absolutamente vinculativa ou que o texto constitucional de 1988 seja inerte. Não há, aqui, razão originalista.³² Na realidade, objetiva-se que a investigação do debate constituinte seja convite à

³¹ MORELLATO, Ana Carolina Batista; SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos. Intervenção federal e a guerra contra os pobres na cidade do Rio de Janeiro. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 711-736, 2020, p. 725.

³² Sobre isso, vê-se importante ressalva em trabalhos afins: “Ao falar em ‘interpretação genética’, devemos ter o cuidado para não confundi-la com o ‘originalismo’, interpretação constitucional segundo a qual ao intérprete somente cabe perquirir e revelar a intenção original do constituinte. A doutrina brasileira, no geral, não aceita a teoria que prestigia a intenção do constituinte como método válido de interpretação constitucional, até porque não há maneira de descobrir tal intenção. O constitucionalismo sempre tem em mente a Constituição em si mesma. Para determinar com exatidão seu conteúdo, recorre ao conhecimento histórico de sua formação, para melhor compreender os valores nela incorporados e os rejeitados, e aqui a importância dos trabalhos constituintes, que esta obra cuidadosamente apresenta, ou seja, propicia material constituinte para uma interpretação histórica da Constituição”. SILVA, José Afonso da.

melhor compreensão da Constituição *per se* e, subsequentemente, ao fortalecimento das culturas democrática e constitucional.

Por derradeiro, a pesquisa se potencializa na medida em que se distancia dos eventos em curso. Análises sobre fatos imediatos têm a vantagem do pioneirismo, mas estão suscetíveis a enviesamento e à falta de sentido pela dependência de eventos futuros. A Assembleia Nacional Constituinte foi uma realidade na década de 1980 e compõe a história constitucional brasileira. Seu legado é componente vital da atualidade.

Não basta, assim, conhecer a Constituição de 1988. É fundamental perquirir o processo constituinte que a tornou realidade. Este trabalho também se justifica como convite a novas reflexões sobre as conformações de institutos, direitos e dispositivos. Poder Constituinte³³ é um tema recorrente na disciplina de Teoria da Constituição. Aqui está uma oportunidade de vê-lo agir na prática.

1.2 Metodologia

Esta seção informa as diretrizes metodológicas do trabalho. Está estruturada em três momentos: as premissas do método; a compreensão adotada sobre História Constitucional; e o procedimento desenvolvido para a resolução do problema de pesquisa.

Consigna-se, a princípio, que a relação entre pesquisa e pesquisador não é absolutamente neutra. *O que* propomos ao trabalho advém de *como* enxergamos a realidade: “Não podemos voltar à inocência da ignorância, da completa imparcialidade e da perda da experiência”.³⁴ Da predefinição das categorias analíticas ao processo redacional, a pesquisa é movida por concepções inafastáveis. Essa assunção, todavia, não implica descompromisso.

Definições metodológicas são imprescindíveis à cientificidade de uma proposição acadêmica. Se é comum à prática forense do jurista a defesa irrestrita de uma tese, na pesquisa em

Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. XIX.

³³ “O poder constituinte originário, de que decorre a própria Constituição, é inicial, ilimitado e incondicionado. É dito inicial, porque funda a própria ordem jurídica. Por outro lado, em não se tratando da primeira Constituição da História do país, implica refundação da ordem jurídica, dando-lhe novo fundamento de validade, novando-lhe o fundamento de validade. Tem-se, aqui, o fenômeno da recepção da ordem jurídica infraconstitucional em tudo aquilo que não conflitar – do ponto de vista material, substancial – com o novo texto constitucional. É materialmente ilimitado, porque pode tomar as decisões políticas fundamentais do modo que entender melhor (por exemplo, decidindo livremente acerca da forma de Estado, da forma de governo, do sistema de governo e do regime de governo). Por fim, é formalmente incondicionado, porque não há formas apriorísticas para a sua manifestação, por exemplo: (i) pode decorrer de uma assembleia nacional constituinte exclusiva, ou seja, reunida ou convocada especificamente para elaborar a Constituição; (ii) pode ou não sujeitar-se a uma consulta popular etc.” AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder constituinte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 502-514, 2019, p. 506-507.

³⁴ STOLLEIS, Michael. **Escrever História do Direito: reconstrução, narrativa ou ficção?** Tradução Gustavo César Machado Cabral. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 46.

Direito, tal pretensão deve ser afastada. O seu propósito, por óbvio, não deve ser meramente convencer; mas, sobretudo, tematizar, problematizar, investigar e sistematizar os resultados.

Neste trabalho, a História do Direito é a ferramenta metodológica adequada tanto pelo seu objeto, “a disciplina que lida com o contexto histórico de ordenamentos jurídicos em sua integralidade e com a assimilação de normas jurídicas”,³⁵ quanto pela finalidade: “A História do Direito quer saber como funcionava um ordenamento jurídico do passado”.³⁶ Ela demonstra que, “em épocas e regiões distintas, as soluções jurídicas para determinados problemas foram muito diferentes [...] que não há uma única solução jurídica definitiva, porém ela é sempre instável e passível de crítica, de alteração, de mudança”.³⁷

E a busca pela compreensão normativa do passado pode atender a fins específicos, uma vez que, “como o direito, a história pode cumprir, nos momentos de mudança, um papel legitimador do *status quo*, um papel restaurador e reacionário, ou ainda um papel legitimador no novo regime, ou, se procurarmos uma expressão mais neutra, um papel crítico”.³⁸ Por essa razão, nesta última perspectiva de cunho crítico, são estratégias necessárias a “consciência metodológica” e, enquanto objeto de pesquisa, o “direito em sociedade”.³⁹

Há que se considerar, ainda, que a condução crítica da história é orientada por suspeitas: suspeita do poder, do romantismo, das continuidades, da ideia de progresso e evolução.⁴⁰ A despeito das adversidades potenciais à pesquisa, a História do Direito – e, especialmente neste trabalho, do Direito brasileiro – é um campo de investigação necessário, a ser compreendido não “como um repositório de fatos extraídos do passado, mas como um elemento constitutivo da experiência presente”.⁴¹

Uma investigação em história comporta especificidades. Dentre suas ramificações, a História Constitucional é uma possibilidade e, neste trabalho, o elemento fundamental. Na realidade brasileira, “fazer história constitucional é, portanto, adentrar o campo dessas batalhas de

³⁵ STOLLEIS, Michael. **Escrever História do Direito: reconstrução, narrativa ou ficção?** *cit.*, p. 17.

³⁶ STOLLEIS, Michael. **Escrever História do Direito: reconstrução, narrativa ou ficção?** *cit.*, p. 17.

³⁷ ACCA, Thiago dos Santos. Meu trabalho precisa de um capítulo histórico? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 170.

³⁸ LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 3, grifos do autor.

³⁹ “A primeira estratégia deve ser a de *instigar uma forte consciência metodológica* nos historiadores, problematizando a concepção ingênua segundo a qual a narrativa histórica não é senão o simples relato daquilo que ‘realmente aconteceu’ [...] Os historiadores devem estar conscientes (i) deste artificialismo da ‘realidade’ historiográfica por eles criada, (ii) da forma como os seus processos mentais modelam a realidade histórica, ou seja, do caráter ‘poiético’ (criador) da sua atividade intelectual e (iii) das raízes social e culturalmente embebidas deste processo de criação [...] A segunda estratégia é a de eleger como objeto da história jurídica o direito em sociedade.” HESPANHA, António Manuel. **A Cultura Jurídica Europeia: síntese de um milênio**. Coimbra: Almedina, 2012, p. 24, grifos do autor.

⁴⁰ LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**, *cit.*, p. 3-8.

⁴¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira**, *cit.*, p. 42.

memórias, no seio das quais é impossível permanecer ‘inocente’”.⁴² Fazê-la implica reconhecer, além do texto constitucional, outros agentes, práticas e relações.

A função científica da história constitucional não é a de ser exemplar ou não-exemplar; é a de mostrar a mutabilidade da noção de constituição; é a de estudar sua relação com o desenvolvimento social e político das sociedades. O papel científico de uma história constitucional brasileira, em especial, deve ser o de revelar como se desenvolve o constitucionalismo num país periférico, orientado obsessivamente pela modernização. A democracia constitucional de 1988 não nasceu *ex novo* da constituinte, como Minerva da cabeça de Júpiter. Se a democracia é processo sempre inacabado, a história é seu natural reflexo. Para compreender tais questões, e, antes disso, para exercer um neoconstitucionalismo pleno, é preciso mergulhar na história constitucional brasileira, conhecer seus textos, seus comentadores, seus debates. Daí a pergunta de encerramento, com o quê dos clichês bem-intencionados: por que não uma história constitucional para valer?⁴³

Sob o signo da História Constitucional, uma pesquisa pode ser realizada de diversas maneiras. Pode ocorrer a partir da leitura e interpretação do próprio texto, a partir dos juristas e entidades sociais que participaram de sua conformação, ou, também, a partir de dissensos e confrontos sobre um tema.⁴⁴ Neste trabalho, as narrativas e disputas reclamam a compreensão do debate em perspectiva constituinte, para que, descrevendo os eventos e as proposições de agentes responsáveis por modelar os institutos, aprofundem-se as reflexões sobre os mecanismos constitucionais de exceção.

Realizadas as considerações necessárias, descrevamos o método. Trata-se de uma pesquisa histórica sobre as discussões travadas na Assembleia Nacional Constituinte acerca da configuração das técnicas de exceção a serem adotadas na CRFB, especialmente, sobre estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal. A ANC foi um fenômeno de grandes proporções. Consequentemente, há extenso acervo documental:

A grande dificuldade de escrever uma “história da Constituinte de 1987-1988” reside justamente na gigantesca dimensão daquele processo decisório, seja no que se refere à temporalidade (quatro fases, além da preliminar, todas percorridas em 20 meses), seja no que se refere ao espaço decisório (34 foros). É literalmente um trabalho sem fim, borgiano.⁴⁵

Os números confirmam: 20 meses de trabalho, 24 subcomissões temáticas, 8 comissões temáticas, 1 comissão de sistematização, 1 comissão de redação. 559 constituintes, 9 mil horas de

⁴² BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira**, *cit.*, p. 37.

⁴³ LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 974-1007, 2017, p. 1002.

⁴⁴ GALVÃO, Laila Maia. Social constitutionalism in Brazil: the Brazilian Education Association and the writing of the 1934 Constitution. **Giornale di Storia Costituzionale**, v. 40, p. 241-258, 2020, p. 243.

⁴⁵ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 5.

discussão, 61.020 emendas apresentadas, 122 emendas populares, 12 milhões de assinaturas. Um processo composto por muitas etapas e fases:

ETAPAS ⁴⁶	FASES
1. Preliminar	Definição do Regime Interno da ANC Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão F: Substitutivo do Relator G: Emenda ao Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição J/K: Emendas de Mérito e Adequação ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emendas (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto A (início 1.º turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário T: Projeto B (fim do 1.º; início 2.º turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim 2.º turno)
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação X: Projeto D – redação final
7. Epílogo	Y: Promulgação

Delimitações metodológicas concretas são, pois, necessárias. Para a consecução do objetivo principal – a análise descritiva do sistema constitucional das crises na ANC –, este trabalho foi realizado em duas etapas: (i) a pesquisa bibliográfica e (ii) a pesquisa documental, do tipo legislativa e histórica.

⁴⁶ Tabela sistematizada por Mauro Márcio Oliveira com a exibição das etapas e das fases do processo constituinte. OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, p. 11-12.

(i) Por meio desta pesquisa bibliográfica, pôde-se compreender a dinâmica do objeto de pesquisa: a contextualização, os temas relacionados e, sobretudo, a identificação das principais fontes. A pesquisa bibliográfica operou como pré-condição à pesquisa documental. A investigação se fez possível a partir da compreensão de complexidades inerentes ao fenômeno.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica permitiu o acesso, fichamento e leitura de materiais para uma organização coerente e coesa das ideias. As obras consultadas foram livros, artigos científicos, monografias, dissertações e teses. A investigação bibliográfica foi desenvolvida a partir da consulta de portais de artigos e periódicos, do acervo físico e virtual do Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Uberlândia e da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações.

(ii) A pesquisa documental, por sua vez, concentrou-se na documentação histórica da Assembleia Nacional Constituinte. Há uma ressalva importante a trabalhos que, como este, debruçam-se sobre o fenômeno constituinte:

A política é feita nos bastidores. A lei é um de seus resultados. O material disponível para a realização da presente pesquisa é, portanto, parcial e reflete o que fora, em geral, conscientemente publicável pelos seus personagens. Isso implica dizer que muitas afirmações registradas não são espontâneas ou autênticas, mas serviram para escrever parte de uma história. Cada personagem produziu suas próprias narrativas, que se sobrepõem e retratam pontos de vistas, complementares ou por vezes contraditórios, do fenômeno constituinte.⁴⁷

Esta pesquisa, inevitavelmente, deu-se a partir das fontes *formais* do processo constituinte sobre o sistema constitucional das crises.⁴⁸ Três trabalhos sobre a ANC foram consultados como materiais instrutivos à pesquisa. O primeiro foi o artigo de Mauro Márcio Oliveira, assessor do Senado Federal, cujo objetivo foi “identificar e divulgar, para o público em geral e para os pesquisadores em particular, fontes de informações da ANC, sua disponibilidade para as diversas circunstâncias e interesses [...]”.⁴⁹

O segundo foi a avaliação de perfil dos constituintes, escrita em obra de João Gilberto Lucas Coelho e Antonio Carlos Nantes de Oliveira. Reconhece-se que as análises de perfil de cada parlamentar refletem as opiniões de tais autores, naturalmente parciais e politicamente orientadas. A despeito de tais circunstâncias, a consulta à obra se justificou para apresentação e

⁴⁷ MIZUTANI, Larissa Caetano. **A Constituição Cidadã**, *cit.*, p. 25.

⁴⁸ “[...] os documentos são entendidos como ‘vestígios’ de determinadas experiências históricas e não como registros completos e verdadeiros que expressariam um passado tal como realmente aconteceu. Não se trata, assim, de buscar uma essência de certeza intrínseca aos textos, mas de lançar interrogações críticas aos textos [...]” PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Discursos sobre o estado de sítio na Primeira República brasileira: uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu**. 2006. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, p. 18.

⁴⁹ OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**, *cit.*, p. 9.

contextualização dos deputados e senadores constituintes – de suas inclinações e perspectivas. A leitura foi necessária como forma de aprofundamento do debate e demonstração da conjuntura.⁵⁰

O terceiro material, dividido em dois volumes, foi um trabalho sobre a elaboração da Constituição de 1988. Conquanto não tenha contemplado o texto nas subcomissões e comissões temáticas, a evolução de cada dispositivo constitucional foi pormenorizada em forma de tabelas comparativas, permitindo constatar as diferentes redações desde o Substitutivo 1 da Comissão de Sistematização, passando pelo Plenário e seus projetos, até o texto promulgado e disponibilizado no Diário Oficial da União.⁵¹

A pesquisa documental priorizou a consulta de fontes primárias – as que exibem as informações originais sobre a Constituinte. Esse material foi consultado em seu acervo eletrônico, disponibilizado tanto no “Portal da Constituição Cidadã” da Câmara dos Deputados, quanto na seção “Constituintes” do Senado Federal.⁵² Tais acervos, analisados em conjunto, contêm os textos integrais dos relatórios, anteprojetos, substitutivos e projetos de constituição. Além de tais documentos, esta pesquisa procedeu à busca nos arquivos eletrônicos referentes aos anais e aos livros dos Diários da Assembleia Nacional Constituinte.

Em relação à pesquisa nas subcomissões e comissões temáticas, uma observação é necessária. O processo constituinte foi composto por muitas fases. As subcomissões e comissões também foram várias:

COMISSÕES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS⁵³	
I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	
A - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais	
B - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias	
C - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais	
II - Comissão da Organização do Estado	
A - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios	

⁵⁰ Os dados dos autores estão na margem do livro: “João Gilberto Lucas Coelho, autor da primeira parte, é advogado; ex-deputado federal, diretor do CEAC - Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte, da UnB; professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Antonio Carlos Nantes de Oliveira, autor da segunda parte, é advogado, economista, ex-deputado federal e assessor concursado do Senado Federal”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

⁵¹ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**, *cit.*

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em: 01 jul. 2024; BRASIL. Senado Federal. **Anais das Constituintes**. Publicação eletrônica. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/anais-das-constituientes>. Acesso em: 01 jul. 2024.

⁵³ Tabela demonstrativa de comissões e subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissões e subcomissões. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em: 01 jul. 2024.

B - Subcomissão dos Estados C - Subcomissão dos Municípios e Regiões
III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo A - Subcomissão do Poder Legislativo B - Subcomissão do Poder Executivo C - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições A - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos B - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança C - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças A - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas B - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira C - Subcomissão do Sistema Financeiro
VI - Comissão da Ordem Econômica A - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica B - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte C - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
VII - Comissão da Ordem Social A - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos B - Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente C - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação A - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes B - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação C - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

A pesquisa priorizou as subcomissões e as comissões que tivessem debatido os institutos de modo principal, e não de modo acessório – não bastando a mera invocação. Portanto, em termos específicos, atinentes ao estado de sítio e ao estado de defesa, foram consultados os anais da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV) e da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-B). Em relação à intervenção federal, foram consultados os anais da Comissão da Organização do Estado (II) e da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (II-A).

Tanto em tais arquivos eletrônicos quanto nas bases de dados da ANC, as pesquisas foram realizadas com base nas seguintes palavras-chave: “estado de sítio”; “estado de defesa”; “estado de emergência”, “estado de guerra” e “estado de exceção”; assim como o radical “interv”, para abarcar

o máximo de expressões pertinentes. Tão logo encontradas, houve leitura detida para a compreensão contextual do debate, possibilitando o aproveitamento e descarte dos resultados.

Buscou-se nisso uma seleção abrangente dos materiais, reconhecidas as limitações da pesquisa na busca textual e no acesso aos documentos. Ademais, a investigação não só examinou os pronunciamentos constantes das notas taquigráficas, como também os relatórios e os anteprojetos das respectivas comissões e subcomissões.

Em síntese, o problema de pesquisa é: *como foi o debate jurídico-político sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)?* Há nessa proposição um recorte temático, espacial e temporal: busca-se o debate parlamentar, por parte de seus agentes formais – os constituintes e convidados palestrantes –, no espaço institucional da Assembleia Nacional Constituinte, durante os anos de 1987 e 1988.

1.3 Plano de trabalho

As bases metodológicas estão assentadas. Esta introdução, enquanto primeiro capítulo, apresenta as diretrizes. Eis o itinerário do texto.

O segundo capítulo aprofunda as tensões entre regra e exceção – notadamente, entre a gramática de direitos e a previsão de mecanismos excepcionais – em marcos constitucionais. Justifica-se por dimensionar as tensões reais que envolvem o tema. É a partir dele que o sistema constitucional das crises se revela, essencialmente, um elemento controverso.

Por se tratar de um tema interdisciplinar, o capítulo promove a discussão em três eixos. No primeiro, discute as diferentes terminologias que envolvem a juridificação da exceção. No segundo, em plano conceitual, contextualiza as duas perspectivas possíveis em relação ao fenômeno. No terceiro, analisa o percurso normativo brasileiro sobre as medidas emergenciais.

Finalmente, o terceiro e o quarto capítulos se prestam à investigação do processo constituinte sobre o sistema constitucional das crises. A investigação obedece à ordem cronológica dos fatos. O terceiro capítulo cuida da fase temática: o momento em que o debate preconizou, isoladamente, os estados de sítio e defesa e a intervenção federal.

São investigados os argumentos, proposições, relatórios e anteprojetos apresentados durante as subcomissões e comissões consignadas. No quarto capítulo, a investigação sobre os institutos continua na comissão de sistematização, na etapa de plenário e na comissão de redação, até que seja alcançada a promulgação. Além disso, as modificações legais progressivas na fase temática, na comissão de sistematização, bem como em plenário e na comissão de redação, estão respectivamente sistematizadas, em forma de tabela, nos apêndices A, B e C.

Em termos gerais, o debate constituinte foi marcado por visões dissidentes quanto à inserção das técnicas de exceção no texto constitucional. O (des)cabimento do estado de defesa foi tema de maior controvérsia, ao passo que a regulamentação da intervenção federal não foi disputada. Nas subcomissões e comissões temáticas, o embate entre perspectivas antagônicas foi notório. Na comissão de sistematização, houve a estipulação de maior limitação aos institutos, bem como a previsão de hipóteses interventivas. Em plenário, as disputas se repetiram sob enfática argumentação por parte de representantes de ambas as visões. Na comissão de redação, por fim, os significados de algumas expressões e palavras puderam ser isoladamente discutidos. A necessidade de defesa da democracia, a experiência constitucional estrangeira, a experiência autoritária pregressa e as garantias individuais foram temas recorrentes por todo o debate.

2 A CONSTITUIÇÃO E A EXCEÇÃO

Assim, uma república não será perfeita se a sua legislação não tiver previsto todos os acidentes que podem ocorrer, com os respectivos remédios.⁵⁴

Constituir e excepcionar. São tais os verbos centrais à investigação.

Este não é propriamente um trabalho sobre o estado de exceção; este é um trabalho sobre a constitucionalização do estado de exceção. A título de contextualização, o presente capítulo aprofunda o debate esboçado na seção introdutória. Assim o faz sob três ramificações.

A primeira é *terminológica*. Exploram-se as nomenclaturas, os sistemas de defesa da ordem constitucional e a preferência por *sistema constitucional das crises*. A segunda é *conceitual*. Em que pese o reconhecimento, o tratamento legiferante da excepcionalidade não passa despercebido, tampouco é harmonicamente recepcionado. As relutâncias, as dificuldades reflexas e os antagonismos são nela defrontados.

A terceira é *normativa*. O percurso aqui narrado é centrado no constitucionalismo brasileiro, razão pela qual a discussão ocorre em dois momentos: (i) o sistema constitucional das crises desde a Constituição de 1824 até a Constituição de 1946 e, em seguida, (ii) desde a Constituição de 1967 até o anteprojeto constitucional da Comissão Afonso Arinos durante a redemocratização.

2.1 Uma questão terminológica

Um fenômeno pode ser compreendido sob diversas denominações. Cotejá-las e enunciar as semelhanças e as diferenças opera como exercício introdutório e semântico. O objeto de pesquisa nisso se insere: consoante Giorgio Agamben, “a terminologia é o momento propriamente poético do pensamento, então as escolhas terminológicas nunca podem ser neutras”.⁵⁵

Verifica-se uma multiplicidade de termos afins ao tópico em debate. Canotilho aduz um “estado e/ou direito de necessidade estadual” e elenca termos igualmente empregáveis: “defesa da

⁵⁴ Como atestado de sua permanência, eis a ilustração do dilema na íntegra: “A república de Veneza, que nos tempos modernos se fez célebre dentre todos os governos republicanos, confiou a um pequeno grupo de cidadãos o poder de agir nas emergências sem deliberações prolongadas. Numa república onde não há tal sistema, e onde todas as formalidades legais são respeitadas, a queda do Estado é certa, a não ser que se busque a salvação no desrespeito àquelas formalidades. Seria desejável que nunca ocorressem circunstâncias que exigissem remédios extraordinários, pois não há dúvida de que, embora as vias extralegais sejam úteis, o seu exemplo é sempre perigoso. Começa-se por atingir as instituições existentes com o propósito de servir o Estado e logo se usa esse pretexto para perdê-lo. Assim, uma república não será perfeita se a sua legislação não tiver previsto todos os acidentes que podem ocorrer, com os respectivos remédios. Concluo, portanto, com a observação de que as repúblicas que nos casos de perigo não podem recorrer a um ditador, ou a instituição análoga, não têm condições de evitar sua perdição”. MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Tradução Sérgio Bath. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 114.

⁵⁵ AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 15.

Constituição’, ‘defesa da República’, ‘suspensão de garantias individuais’, ‘defesa de segurança e ordem públicas’, ‘estado de exceção constitucional’, ‘protecção extraordinária do Estado’”.⁵⁶

Outras palavras são comentadas por Walter Rothenburg, a citar, por exemplo, “[...]‘direito de crise’, ‘legalidade constitucional extraordinária (ou excepcional)’, ‘estado de exceção’, ‘estado de salvaguarda’, ‘Estado de Direito Democrático excepcional’, ‘sistemas (ou situação) de emergência’, ‘Constituição de emergência’, ‘direito de síncope’ (!)...”.⁵⁷

Virgílio Afonso da Silva prefere a expressão “poderes emergenciais” a “estados de exceção”, ao fundamento de que a segunda “é em muitos contextos usada como sinónimo de ausência de controle ou simplesmente como sinónimo de arbítrio”.⁵⁸ Enquanto uns rejeitam a expressão, outros a ela aderem. Para Jorge Bacelar Gouveia, por exemplo, o estado de exceção é precisamente isto: “a alteração fundamentada da ordem constitucional que reforça o poder público, de vigência transitória, fundada na ocorrência de situações de anormalidade que lhe são lesivas, visando pôr-lhes cobro numa lógica de proporcionalidade dos meios aplicáveis”.⁵⁹

De todo modo, não há divergência semântica significativa:

Qualquer que seja o enunciado linguístico e qualquer que seja a pré-compreensão dos autores relativa ao “direito de exceção”, o leque de questões subjacente à *constitucionalização* do regime de necessidade do Estado reconduz-se fundamentalmente ao seguinte: previsão e delimitação normativo-constitucional de instituições e medidas necessárias para a defesa da ordem constitucional em caso de situação de anormalidade que, não podendo ser eliminadas ou combatidas pelos meios normais previstos na Constituição, exigem o recurso a meios excepcionais. Trata-se, por conseguinte, de submeter as situações de crise e de emergência (guerra, tumultos, calamidades públicas) à própria Constituição, “constitucionalizando” o recurso a meios excepcionais, necessários, adequados e proporcionais, para se obter o “restabelecimento da normalidade constitucional”. Em termos rigorosos, a constitucionalização de “situações de necessidade” implica a consagração de um *direito de necessidade constitucional* e não de um simples *estado de necessidade desculpante*.⁶⁰

Diferentes expressões conduzem ao mesmo raciocínio, portanto. A finalidade é a mesma. O tema, porém, não é exclusivamente investigado por meio de conceitos autônomos. Existe, há muito, alguma sistematização de tais ideias, forjada a partir dos elementos convergentes e divergentes encontrados em distintas realidades.

⁵⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**, *cit.*, p. 1.085.

⁵⁷ ROTHENBURG, Walter Claudius. Art. 136 a 141 – estado de defesa e estado de sítio. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2972.

⁵⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 619.

⁵⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Estado de exceção no Direito Constitucional: uma perspectiva do constitucionalismo democrático – teoria geral e Direito português**. Coimbra: Almedina, 2020, p. 26.

⁶⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**, *cit.*, p. 1.085, grifos do autor.

Uma leitura recorrente conclui pela existência de dois grandes sistemas de exceção: o estado de sítio (*état de siège*) e a lei marcial (*martial law*). Enquanto aquele “tem sua origem na tradição francesa e está fundado no princípio da legalidade, tendo por pressuposto o fato de ser regulado pelo Parlamento e com isso ser previsto em lei, normalmente constitucional [...]”,⁶¹ este “manifesta as principais características do direito anglo-saxão, especialmente por sua fonte costumeira, inclusive sem a necessidade de decretação porque era considerada uma situação a-jurídica, sendo somente um estado fático”.⁶² A experiência da ditadura romana é igualmente rememorada como uma espécie de instituto ancestral, mas que não se configura, propriamente, como modalidade emergencial.

Por outro lado, na perspectiva englobante de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, sob disposição e sistematização distintas, o tratamento da excepcionalidade é delineado em três “grandes sistemas de defesa da Constituição”: as ditaduras, a lei marcial e a legalidade especial.

As ditaduras – instrumentos pelos quais a ordem constitucional é suspensa parcial ou integralmente com vistas à concentração do poder em favor de um único agente – subdividem-se em ditadura romana, despotismo eletivo e suspensão da constituição.⁶³ Por sua vez, a lei marcial – instituto que conserva a ordem jurídica, mas faculta a adoção de medidas excepcionais consideradas necessárias ao controle da crise, sem prejuízo de subsequente responsabilização pelos excessos – reflete tanto a experiência inglesa quanto a experiência americana.⁶⁴

⁶¹ CÂMARA, Heloísa Fernandes. **Estado de exceção entre o direito e a vida**: soberania, biopolítica e campos. 2010. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010, p. 15.

⁶² CÂMARA, Heloísa Fernandes. **Estado de exceção entre o direito e a vida**, *cit.*, p. 21-22.

⁶³ “A ditadura romana era uma instituição legal, caracterizada pela concentração de poder em mãos de um magistrado extraordinário, quando grave perigo ameaçava a República. A proclamação da ditadura operava a confusão em favor de um só poder, que ordinariamente se dividia pelas várias magistraturas em geral colegiadas. Exercia então o ditador sobre todos – magistrados ou cidadãos – autoridade absoluta” [...] O *ensimneta*, pois, muito se aproxima do ditador romano. Como este, tem uma autoridade extraordinária, larguíssima em poderes mas em vista do bem comum. Ao contrário do ditador, porém, a autoridade do *ensimneta* não era sempre limitada em tempo curto. Segundo *Aristóteles*, embora houve *ensimnetas* incumbidos de negócios determinados, outros eleitos por tempo certo, também houve os que foram vitalícios [...] Permitindo a suspensão de toda a Constituição, permite essa regra a instauração de uma ditadura, de um poder absoluto. O governo, em decorrência disso, perde todos os seus freios, pode tudo, ainda que por tempo prefixado, ainda que em regiões predeterminadas. Temporário ou localizado, porém, é o poder absoluto que impera, o que evidentemente repugna ao espírito do constitucionalismo.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional** – dissertação para concurso à Livre Docência de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1964, p. 32-33; 38; 41, grifos do autor.

⁶⁴ “Na verdade, a lei marcial está próxima das ditaduras na medida em que não limita previamente a ação de seu executor. Este pode agir despoticamente, pode fazer tudo o que em sua consciência for necessário para restabelecer a ordem [...] Todavia, das ditaduras a lei marcial discrepa fundamentalmente na medida em que admite a responsabilidade civil e criminal de seu executor por tudo o que, *a posteriori* e o que é mais sério – a frio – for julgado abusivo. Responde este por todos os seus atos com seus bens e com sua liberdade, no que está bem longe de um ditador temporário, que desfrutava de poder absoluto e irresponsável [...] Por outro lado, o que aproxima a lei marcial das ditaduras a separa do estado de sítio e dos sistemas que, para a defesa da constituição, admitem a suspensão prévia de garantias.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional**, *cit.*, p. 45-46, grifos do autor.

Finalmente, a legalidade especial – modalidade que, na busca por remediação de crises, promove modificações ao ordenamento jurídico mediante a adoção de medidas previamente positivadas e sob contínua observância da legalidade – é segmentada a partir da suspensão do *habeas corpus*, do mencionado estado de sítio e de poderes extraordinários.⁶⁵

O tema, assim, encontra aderência em diversas realidades e momentos. Não à toa, pela ótica do direito da necessidade, a sua perenidade é reconhecida por Canotilho desde, pelo menos, o direito romano antigo, sob o mote das máximas *jus extremae necessitatis* e *salus rei publica suprema lex esto*. Em sua leitura, a exceção transpõe as barreiras do Direito Constitucional e encontra correspondência noutros campos: no Direito Internacional, o estado de guerra; no Direito Penal, a legítima defesa; no Direito Civil, a legítima defesa e o direito de resistência; no Direito Administrativo, o estado de necessidade administrativa.

A análise de Canotilho é complementada sob “breve incursão histórica”, na qual reflete sobre os processos de materialização do direito de necessidade, citando, para tais fins: a lei marcial inglesa; a lei marcial francesa; o estado de paz, o estado de guerra e o estado de sítio; o estado de sítio militar e o estado de sítio político; a suspensão da Constituição; e, por fim, a constitucionalização do direito de necessidade estadual.⁶⁶

Nessa conjuntura, as invocações ao estado de sítio são autoevidentes. Trata-se, ao fim e ao cabo, da figura excepcional preferencialmente adotada pela Europa Continental, pela América Latina e, notadamente, pelo Direito Brasileiro, cuja “característica mais marcante é a previsão legal de medidas passíveis de serem adotadas”.⁶⁷

⁶⁵ “Nos momentos, porém, que a crise ferve e o sistema ordinário é subvertido, por um ato-condição, o outro sistema – a *legalidade especial* – se torna eficaz, habilitando o governo a agir com armas melhores em defesa da constituição. Esse sistema especial, via de regra, se caracteriza por uma restrição mais ou menos profunda dos direitos e garantias constitucionais. Em geral, suspende certas das liberdades individuais, mormente as que podem embaraçar a manutenção da ordem [...] O *estado de sítio*, porém, não altera a relação de poderes entre legislativo e executivo. Sua instauração não permite normalmente a elaboração da minuciosa regulamentação exigida pela sociedade industrial contemporânea, sobretudo em tempo de crise. Em vista disso, novo sistema se imaginou, caracterizado pela outorga de *poderes extraordinários* ao executivo, independentemente da restrição às liberdades e garantias individuais.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional**, *cit.*, p. 64, grifos do autor.

⁶⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**, *cit.*, p. 1.087-1.090.

⁶⁷ “O início do uso do estado de sítio ocorreu durante a Revolução Francesa, com a promulgação do decreto de 8 de julho de 1791 pela Assembléia Constituinte. O decreto distinguia três padrões de funcionamento administrativo: *état de paix*, em que a autoridade militar e a autoridade civil agiriam cada uma em sua própria esfera; *état de guerre*, em que a autoridade civil deveria agir em consonância com autoridade militar; e *état de siège*, em que todas as funções de que a autoridade civil estivesse investida para a manutenção da ordem, inclusive a atribuição de chefia da polícia, passariam para o comando militar, que as exerceria sob sua exclusiva responsabilidade. Em princípio, a decretação do estado de sítio somente poderia ocorrer em cidades (praças) sitiadas, isto é, privadas de comunicação exterior, o que deu origem ao termo. Mais tarde, o conceito sofreu uma modificação para permitir o uso do instituto independentemente da situação efetiva de uma cidade estar ou não sitiada ou diretamente ameaçada por forças inimigas, bastando a presença de uma emergência que colocasse em risco o funcionamento normal dos poderes públicos. Esse estado de sítio de natureza política ou fictícia (*état de siège fictif*) encontrou fundamento no decreto napoleônico de 24 de dezembro de 1811.” TAVARES, Marcelo Leonardo. **Estado de Emergência: o Controle do Poder em Situação de Crise**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 52.

Quanto à intervenção federal, lado outro, a ausência de invocação explícita não significa desvinculação ou inexistência. Pelo contrário. A título de exemplificação, a primeira parte do muito comentado art. 48⁶⁸ da Constituição da Weimar⁶⁹ – dispositivo conhecido como expressão do estado de exceção normatizado – encontra paralelo no que, pelo ordenamento brasileiro, é reconhecido por intervenção federal.⁷⁰

Dessa maneira, ciente da profusão denominativa e da configuração de grandes modelos de defesa da Constituição, com o intuito de viabilizar a discussão, inclusive sob fins didáticos, a investigação demanda uma chave analítica em específico. *Sistema constitucional das crises* é a noção preferencialmente adotada neste trabalho. Trata-se, contudo, de conceito debatível. Nasce uma questão incidental: qual é o significado e o alcance da expressão?

Em atenção à primeira parte da questão, esta é opção terminológica recorrente no debate constitucional brasileiro; o que, evidentemente, reflete a experiência jurídica nacional – uma das premissas da investigação. Aricê Moacyr Amaral Santos assim desenvolve o raciocínio:

Aplicando-se a lição ao campo do Direito Constitucional, sistema jurídico

⁶⁸ “El texto del artículo 48 era el siguiente:

Cuando un *Land* no cumpla con los deberes que le imponen la Constitución o las leyes del Reich, el presidente del Reich puede obligarle apelando a la fuerza armada.

Cuando en el Reich alemán se encuentren gravemente alterados o amenazados, el orden y la seguridad públicos, el presidente del Reich puede adoptar aquellas medidas que resulten necesarias para su restablecimiento, acudiendo a la fuerza armada si fuera preciso. A este fin, cabe suspender provisionalmente, en todo o en parte, los derechos fundamentales establecidos en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153 de la Constitución.

Cuantas medidas haya adoptado el presidente del Reich en virtud de los apartados 1º y 2º de este artículo, deberán ser puestas sin demora en conocimiento del Reichstag. Quedarán sin efecto si así lo requiere el Reichstag.

Si la demora llegara a constituir un peligro, puede el gobierno de un *Land* adoptar en su territorio las medidas referidas en el apartado 2º. Estas medidas quedarán sin efecto a instancia del presidente del Reich o del Reichstag.

Los pormenores serán regulados por una ley del Reich.” VENDRAMIN, Bruno. Sobre la dictadura. Carl Schmitt y el artículo 48 de la Constitución de Weimar. **Nuevo Itinerario** - Revista de Filosofía, v. 18, n. 2, p. 73-91, 2022, p. 78-79.

⁶⁹ “A República de Weimar, tanto por sua vida, quanto pelo seu destino, é um episódio muito trabalhado na historiografia. Foi um momento de grande complexidade social e transformações culturais, convulsões sociais, experiencialismos e incertezas [...] é inevitável alguma aproximação para que seja possível alguma compreensão do surgimento da Teoria da Constituição, bem como, a percepção de que a efetividade de uma constituição depende de uma cultura constitucional. Não de outra forma, não raro se aponta como um dos principais motivos para o fracasso de Weimar o fato de ela ter sido uma *república sem republicanos, uma democracia sem democratas*, um momento em que não foi possível se desenvolver uma cultura constitucional, tampouco, uma cultura de constituição [...] Naturalmente, correntes políticas mais extremadas continuaram a existir com projetos, por dizer, *anticonstitucionais* – quer à direita, quer à esquerda. Inclusive, como entrou para história, uma dessas forças anticonstitucionais de direita chegou ao poder em 1933, em boa medida, beneficiada pelos desacordos imperantes entre os grupos constitucionais, especialmente, entre as forças político-partidárias pré-Constituição. De algum modo, pelo menos do ponto de vista jurídico, foi a partir da argumentação constitucional de Carl Schmitt (ainda que não apenas dela), que se começou a implodir a Constituição de Weimar desde dentro, mais precisamente, desde seu artigo 48, com: Hitler e o Partido Nazista.” BIELSCHOWSKY, Raoni. **Cultura constitucional**, *cit.*, p. 79; 91-92, grifos do autor.

⁷⁰ “Na Constituição de Weimar, o estado de sítio (*Ausnahmezustand*) foi previsto em seu tristemente célebre art. 48, apontado por muitos como o instrumento jurídico da destruição da democracia alemã. Esse artigo, numa primeira parte, previa o que em nosso direito se denomina intervenção federal [...]” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional**, *cit.*, p. 79. Conjectura-se, ainda, que “dentre as potências europeias [sic] do século XX, a Alemanha de Weimar foi a única a fazer previsão constitucional do sistema de enfrentamento de crise”. TAVARES, Marcelo Leonardo. **Estado de Emergência**, *cit.*, p. 78.

constitucional vem a ser o conjunto ordenado e sistemático de normas contidas na Constituição, inscritas pelo constituinte segundo princípios coerentes e harmônicos, que têm por objeto a organização do Estado e os direitos fundamentais do ser humano. Entroncado nesse sistema maior surge juridicizado o Sistema Constitucional das Crises. Tal corpo de normas, estruturado de forma lógica, ordenada e coerente, unidimensiona-se no assunto das crises. Pode-se, então, definir o sistema constitucional das crises como o conjunto ordenado de normas constitucionais que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, têm por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional.⁷¹

Para Aricê Santos, a finalidade do sistema é a defesa do Estado, da ordem constitucional, de suas instituições e, mediata e indiretamente, dos indivíduos. O princípio da necessidade detém cariz fundante e reafirma a manutenção e a preservação das instituições, à medida que o princípio da temporariedade reclama a transitoriedade na adoção de mecanismos excepcionais.⁷² E o sistema constitucional das crises admite diversas classificações, consignando, em alusão à sistematização de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a existência de sistemas emergenciais rígidos e flexíveis.⁷³

Em seu curso de Direito Constitucional, repercutindo a matriz principiológica e as condicionantes tratadas por Aricê Santos,⁷⁴ José Afonso da Silva classifica o sistema constitucional das crises como “normas que visam a estabilização e a defesa da Constituição contra processos violentos de mudança ou perturbação da ordem constitucional, mas também a defesa do Estado quando a situação crítica derive de guerra externa”,⁷⁵ as quais são responsáveis pela conversão da “legalidade normal” em uma “legalidade extraordinária”, regente do estado de exceção.

Igualmente, o sistema constitucional das crises é expressão adotada em obras nacionais que abordam a relação entre o instituto e os direitos fundamentais. Ana Cláudia Scalquette o classifica como “um complexo de medidas destinadas à manutenção da ordem e da paz públicas nos tempos

⁷¹ SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**, *cit.*, p. 31-32.

⁷² Noutra passagem, além disso, Aricê Santos manifesta sua preferência terminológica por “sistema constitucional das crises”, entendendo-a mais técnica, em prejuízo de “sistema constitucional das emergências”, ao argumento de que “tal escolha deve-se à ambiguidade que a palavra *emergência* apresenta na linguagem do Direito. Objetiva-se evitar o seu uso para realidades distintas, pois a palavra *emergência* tanto serve para retratar uma situação de anormalidade como para nominar instituição legal ao combate das crises”. SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**, *cit.*, p. 56, grifos do autor.

⁷³ “São rígidos todos os sistemas em que o rol de medidas extraordinários que a declaração de emergência consente é predeterminado, sendo taxativamente enumerado na lei [...] Consideram-se sistemas flexíveis todos os sistemas de emergência que não predeterminem as ações de resposta por ocasião de grave crise”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Reconstrução da Democracia**. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 216-220 citado por SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**, *cit.*, p. 33-34.

⁷⁴ Isto é: “A incidência de tais princípios nos sistemas de legalidade especial determina: a) a declaração é condicionada à ocorrência do pressuposto fático; b) os meios de resposta têm sua executoriedade restrita e vinculada a cada anormalidade em particular e, ainda, ao lugar e tempo; c) o poder de fiscalização política dos atos de exceção é de competência do Legislativo; d) o controle judicial *a tempore* e *a posteriori* é do Judiciário”. SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**, *cit.*, p. 33, grifos do autor.

⁷⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 775.

de normalidade”,⁷⁶ bem como “o conjunto de normas reguladoras do convívio da sociedade, quando esta se encontra em determinadas situações extremas, como guerra, terrorismo e calamidade pública, dentre outras”.⁷⁷

Em conformidade, Olavo Ferreira o conceitua como “o conjunto de normas que dispõem sobre as medidas ou instrumentos de exceção adotados pela Constituição, quais sejam: estado de defesa e estado de sítio”.⁷⁸ Na conclusão de sua obra, defende que a expressão se traduz em “matéria de inegável conteúdo constitucional, pois diz respeito à separação de funções, tendo a sua decretação como consequência [*sic*] a concentração de poderes no Executivo e, ainda, a restrição de direitos e garantias fundamentais, assuntos substancialmente constitucionais”.⁷⁹

As noções estão esclarecidas. Passa-se, agora, à segunda parte da questão mobilizadora: o alcance da expressão. De fato, os autores citados restringem a noção de sistema constitucional das crises aos institutos do estado de sítio e do estado de defesa.⁸⁰ A intervenção federal, conquanto excepcional e invocada em momentos críticos, não é propriamente incluída. Percebe-se, assim, que esse instituto jurídico-político, pertencente ao legado constitucional brasileiro desde 1891, a despeito de seu histórico e potencial repressivo,⁸¹ não é naturalmente inserto ao sistema.

Noutra perspectiva, Lauro Zimmer estabelece uma diferenciação entre *sistema constitucional das crises* e *sistema constitucional do estado de exceção* por entender que a noção de crise é abrangente e abarcaria outros expedientes legais, vide a intervenção federal, a garantia da lei e da ordem, o direito de requisição e o empréstimo compulsório. A principal diferença seria, pois, que estados de sítio e de defesa restringem direitos; enquanto a intervenção federal e outros, não.⁸² Isso, em tese, separa-

⁷⁶ SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema constitucional das crises**: os direitos fundamentais face a situações extremas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 13.

⁷⁷ SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema constitucional das crises**, *cit.*, p. 72.

⁷⁸ FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sistema constitucional das crises**: restrições a direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009, p. 22.

⁷⁹ FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sistema constitucional das crises**, *cit.*, p. 239.

⁸⁰ Há uma exceção. Em sua obra de 1981, anterior à Constituição de 1988, Santos tratou como sistema constitucional das crises, à ocasião vigente, o estado de sítio, as medidas de emergência e o estado de emergência. SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**, *cit.*, p. 75.

⁸¹ “A intervenção numa unidade federada, embora constitua, pela própria natureza do sistema, uma medida de caráter excepcional, foi largamente empregada no Brasil, sobretudo nas primeiras décadas da República, como instrumento de pressão do governo central sobre lideranças políticas locais. Os abusos verificados na utilização da intervenção federal, ao longo da história republicana brasileira, ensejaram importantes modificações no instituto ao nível constitucional, de maneira a compatibilizar a autonomia dos entes federados com a necessidade de preservar a estabilidade do sistema, segundo regras de convivência democrática.” LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 9.

⁸² “Não obstante a existência de um pressuposto fenomenológico comum – a situação de grave crise –, nenhum dos institutos mencionados tem o condão de suspender direitos e garantias fundamentais. Assim, a nosso ver, um ‘sistema constitucional do estado de exceção’ indica com maior exatidão o objeto em exame, enquanto que um ‘sistema constitucional das crises’ está a indicar um objeto mais amplo, não limitado às formas clássicas de estado de exceção.” ZIMMER, Lauro Cavallazzi. **Sistema Constitucional do Estado de Exceção**. 2017. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 37.

los-ia. A medida provisória, a tributação excepcional e a intervenção também são, para Walter Rothenburg, institutos afins.⁸³

Há, portanto, duas visões sobre o sistema constitucional das crises: uma restritiva e uma abrangente. Este trabalho reconhece a abrangência do conceito e, a partir dela, promove um recorte analítico orientado. Preconiza, para tanto, uma terceira – e usual – perspectiva, que enfatiza no conceito três institutos: o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal.

A defesa das instituições democráticas envolve a manutenção ou restabelecimento da ordem constitucional. Avoca-se o chamado sistema constitucional de crises no caso de instabilidade institucional, constituem-se em duas figuras centrais (Estado de Defesa, Estado de Sítio) e uma secundária (Intervenção Federal).⁸⁴

Uma questão decorrente seria por que estudar apenas os três. A princípio, porque um trabalho acadêmico deve prezar pela suficiência e profundidade analítica. Na essência, porque a delimitação obedece a três razões correlatas: a primeira é *temática*, a segunda é *normativa* e a terceira é *acadêmica*.

Este é um trabalho de História Constitucional circunscrito à Assembleia Nacional Constituinte. Há, portanto, direcionamento *temático*. Empréstimo compulsório e direito de requisição são discutidos com maior precisão nos respectivos campos do Direito Tributário e do Direito Administrativo. E o estado de calamidade pública é instrumento constitucionalizado a partir da Emenda Constitucional n.º 109/2021, razão pela qual não pode ser compreendido a partir do debate constituinte de 1987-1988.

Embora o mecanismo da GLO tenha fundamento no art. 142 da Constituição de 1988, pertença ao mesmo título que o estado de defesa e estado de sítio e seja ferramenta potencial contra crises, a sua regulamentação ocorre em plano infraconstitucional, vide Lei Complementar n.º 97/1999 e Decreto n.º 3.897/2001: analisá-lo em perspectiva constituinte também traduziria um esforço incompleto. Além disso, distancia-se dos tradicionais mecanismos excepcionais ao tematizar o papel das Forças Armadas em uma ordem constitucional democrática. O debate se deslocaria da constitucionalização da exceção para a militarização da segurança pública – que, em virtude da complexidade, merece investigação à parte. O Direito Penal e a Criminologia se encarregam melhor da discussão.

Nisso se alcança a dimensão *normativa*. A intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio são regulamentados diretamente pela Constituição Federal, porém, em títulos diferentes. A intervenção federal é regulamentada pelos arts. 34 a 36 do Capítulo VI “Da Intervenção” do Título

⁸³ ROTHENBURG, Walter Claudius. Art. 136 a 141 – estado de defesa e estado de sítio, *cit.*

⁸⁴ BUZANELLO, José Carlos. Mecanismos constitucionais de defesa do Estado brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, ano VI, n. X, p. 315-328, 2020, p. 319.

III “Da Organização do Estado”, ao passo que o estado de sítio e o estado de defesa são regulamentados pelos arts. 136 a 141 do Capítulo I “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio” do Título V “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”.

Apesar da disposição afastada, a dicção constitucional justifica a investigação concomitante. Há congruência temática,⁸⁵ na medida em que os três institutos são conjuntamente invocados em diversos dispositivos, os quais revelam competências institucionais afins e constituem limites circunstanciais à reforma constitucional, ensejando, inclusive, imutabilidade temporária.⁸⁶

Não apenas dispositivos o atestam. Em perspectiva *acadêmica*, as semelhanças conceituais também se evidenciam. A definição de Rothenburg sobre intervenção federal, por exemplo, demonstra que essa relação é mais que mera afinidade; é, senão, engrenagem de um mesmo sistema: “Uma modalidade de exceção constitucional por causa de desordem interna que comprometa especificamente a federação [...] e promove uma concentração limitada de poderes no Executivo interveniente (federal ou estadual)”.⁸⁷

Não obstante as particularidades – o fator federativo, por exemplo –, o mecanismo interventivo é, tal qual os estados de defesa e sítio, excepcional e concentracionário. Parte da

⁸⁵ A despeito de sua regulamentação constitucional, a medida provisória não possui a mesma convergência temática que a intervenção federal em relação ao estado de sítio e ao estado de defesa. Sua edição não possui trâmite similar, tampouco suspende a promulgação de novas emendas constitucionais. A natureza é diferente e deve ser estudada separadamente.

⁸⁶ “Art. 21. Compete à União:

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

[...]

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

[...]

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;

[...]

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

[...]

Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio;

[...]

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

[...]

II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;”

⁸⁷ ROTHENBURG, Walter Claudius. Art. 136 a 141 – estado de defesa e estado de sítio, *id.*, p. 2995.

literatura acadêmica⁸⁸ os analisa em sincronia: “Os autores identificam, na CRFB, o estado de defesa e o estado de sítio como medidas dessa natureza, e é possível incluir também a intervenção federal, tanto pela proximidade [...] quanto pelas suas consequências práticas quando foi decretada”.⁸⁹ No mesmo sentido, é a conclusão de Manoel Gonçalves Ferreira Filho em investigação sobre o texto constitucional de 1967: “Não se olvide, para inteirar o quadro, que a intervenção federal, prevista no art. 10 da Constituição, completa de certo modo o sistema de defesa da Constituição brasileira, como ocorre desde 1891”.⁹⁰

Dessa forma, os institutos selecionados – estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal – possuem correlação normativa, pertinência temática e vinculação acadêmica e histórica aos grandes modelos institucionais de emergência. Há razões analíticas para um estudo conjugado.

2.2 Uma questão conceitual

Na introdução do capítulo, foi apontado que o estado de exceção *per se* não é objeto da dissertação. Isso é fato. Não obstante, cientificar-se de reflexões outras – notoriamente abrangentes, mas de crítica aguçada e mobilizadora – auxiliam na compreensão de dilemas encontrados tanto nas propostas quanto nos discursos sobre a normatização da exceção. Demais, por admitir dimensões conceituais várias, uma definição preliminar orienta e dimensiona:

A definição de estado de exceção poderia muito bem ser formulada primeiro sob a forma de uma questão: em situação de grave crise, é permitido ao Estado afastar-se provisoriamente dos meios ordinários previstos pelo Direito para restabelecer a ordem, a fim de tornar possível o retorno à aplicação normal do Direito? Se necessária tal suspensão, ela possui fundamento jurídico ou é apenas uma violação do Direito justificada politicamente? Essas perguntas naturalmente envolvem uma tese implícita: aquela segundo a qual qualquer Estado, ou qualquer ordem jurídico-política estável, é necessariamente confrontada com o problema da exceção. É aliás por isso que encontramos esse problema em certa medida tanto no ordenamento jurídico romano quanto no Estado constitucional, do século XVII ao século XXI. O surgimento do Estado de Direito, quer entendido no sentido material e liberal, quer no sentido formal, teria apenas acentuado a necessidade de pensar o caso

⁸⁸ Para a consulta de trabalhos que explicitamente verifiquem no sistema constitucional das crises de 1988 tanto a intervenção federal quanto os estados de sítio e defesa, cf. PASCOETTO, Luis Gustavo De Lima. **Triunvirato de emergência**. 2012. 222 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012; BUZANELLO, José Carlos. Mecanismos Constitucionais de defesa Do Estado brasileiro, *cit., passim.*; VAL, Eduardo Manuel; AGUIAR, Rodrigo Rodrigues de. Desafios e polêmica jurídico-constitucionais em tempos de pandemia da Covid-19: análise crítica da requisição administrativa sobre bens e serviços privados de assistência à saúde. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 104-125, 2021.

⁸⁹ GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa. Medidas constitucionais de restauração da ordem pública: reflexões sobre a intervenção federal e os estados de defesa e de sítio. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, v. 59, n. 235, p. 187-213, 2022, p. 195.

⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 133.

de exceção e integrá-lo à teoria jurídica.⁹¹

Esse exercício reflexivo – aqui denominado conceitual – é, sob linhas gerais, realizado a partir de três obras, respectivamente escritas por Carl Schmitt, Giorgio Agamben e Günter Frankenberg.⁹² Tais leituras complementares alcançam a configuração de duas linhas intelectivas. De um lado, a perspectiva pragmática, que justifica a constitucionalização de mecanismos de preservação da ordem pública. De outro, a perspectiva cética, que neles verifica a tendência para o arbítrio e a naturalização do estado de exceção. Pragmática, porque serve ao propósito de proteção do Estado; cética, porque questiona os potenciais efeitos.

Carl Schmitt, representante do pensamento conservador e antiliberal, é reconhecido tanto pela complexidade quanto pelas controvérsias e distintas fases de sua produção intelectual. Em sua obra “Teologia Política”,⁹³ o debate se inicia por afamada máxima: “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção”.⁹⁴ Nela estão consagradas a primazia da exceção e a preponderância da decisão em detrimento do Direito – afinal, na visão schmittiana, até mesmo “a ordem jurídica, como toda ordem, repousa em uma decisão e não em uma norma”.⁹⁵

Contrapondo-se à dita tendência de secularização dos conceitos na Teoria do Estado moderna, a soberania e o estado de exceção se constituem elementos centrais. A primeira é tratada como um conceito limítrofe, não atado à situação normal. Conquanto esquecida ou suprimida, a reintroduzida figura do soberano está, simultaneamente, dentro e fora da ordem; e é responsável por afirmá-la ou negá-la, na medida em que “é competente para a decisão sobre se a Constituição pode ser suspensa *in toto*.”⁹⁶ A máxima citada implica, pois, que “definir soberania como decisão sobre o estado de exceção significa dizer que o ordenamento está à disposição de quem decide”.⁹⁷

⁹¹ GOUPY, Marie. **O estado de exceção ou a impotência autoritária do Estado na era do liberalismo**. Tradução Victória Bianchi Okubo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023, p. 37.

⁹² SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Tradução Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**, *cit*; FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit*.

⁹³ “*Teologia Política* (TP) é uma obra múltipla. Não apenas porque se compõe de duas *teologias políticas* – a de 1922 e a de 1969 – ou por conta do prefácio de 1933, mas porque de um lado é um livro sobre a soberania e o decisionismo, d’outro, uma lição sobre o lugar da exceção no bojo do direito. Esta ‘segunda obra’, embora incluída na ‘primeira teologia’ – a de 1922 – versa sobre a inserção do espaço do *não direito* no direito. Porque a exceção está no interior do direito, não fora dele. Por isso o confirma. A exceção não é trazida para dentro do direito, eis que já se encontra nele...” GRAU, Eros Roberto. Apresentação. In: SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Tradução Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. IX, grifos do autor.

⁹⁴ “Schmitt, recorrentemente, abre suas obras com uma frase concisa, densa e de efeito, quase como que com um aforismo. Nessa linha, tendo em conta tanto a dimensão política, quanto a sociológica do conceito de soberania, ele inicia seu *Teologia Política* afirmando que: ‘Soberano é quem decide sobre o estado de exceção’. Com essa assertiva traz à tona, pelo menos, três conceitos que serão capitais em seu pensamento: exceção, soberania e decisão. Particularmente este último lhe será marcante e definidor, Schmitt é essencialmente identificado com a ideia de *decisão* e com o *decisionismo*.” BIELSCHOWSKY, Raoni. **Cultura constitucional**, *cit*, p. 120, grifos do autor.

⁹⁵ SCHMITT, Carl. **Teologia política**, p. 11.

⁹⁶ SCHMITT, Carl. **Teologia política**, p. 8, grifos do autor.

⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado total e o Estado social**: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar – tese de livre-docência apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro – área de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003, p. 51.

E nisso reside a importância do estado de exceção, o qual “revela o mais claramente possível a essência da autoridade estatal”:⁹⁸ é por meio dele que se conhece a soberania, é por meio dele que se verificam as situações de validade – ou não – do Direito. E, diferenciando-se da anarquia e do caos, subsiste nele alguma ordem, ainda que distinta da ordem jurídica.

Em objeção à doutrina jurídica-estatal de regulamentação aprofundada do estado de exceção e de suspensão do direito por si mesmo – na sua leitura, pensamento e problema jurídicos de difícil elaboração –, “Schmitt perfila-se como grande inspirador da preferência do direito público pelo estado de exceção e de uma técnica de Estado desvinculada de normas que coaduna com essa preferência”:⁹⁹

A exceção é mais interessante do que o caso normal. O que é normal nada prova, a exceção comprova tudo: ela não somente confirma a regra, mas esta vive de exceção. Na exceção, a força da vida real transpõe a crosta mecânica fixada na repetição. Um teólogo protestante, no século XIX, provou de que intensidade vital a reflexão teológica pode ser capaz: “A exceção explica o geral e a si mesma”. E, quando se quer estudar corretamente o geral, somente se precisa observar uma real exceção. Ela esclarece tudo de forma muito mais clara que o geral em si [...] A exceção, ao contrário, pensa o geral com paixão enérgica.¹⁰⁰

A obra de Giorgio Agamben, intitulada “Estado de exceção”, principia-se com a aludida máxima schmittiana e conjectura que as medidas de exceção se situam em uma zona paradoxal, pois são “medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito, e o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal”.¹⁰¹

Para o filósofo italiano, a experiência totalitária moderna contribuiu para a instauração voluntária e permanente de um estado de exceção, pelo qual tanto os opositores quanto os cidadãos são eliminados, máxime se incompatíveis com o sistema político implementado. Esboça-se, contudo, que esse modelo de emergência não é exclusivo de regimes considerados arbitrários, porquanto tem sido empregado por regimes contemporâneos ditos democráticos. Nesse cenário, define o que entende por estado de exceção:

Diante do incessante avanço do que foi definido como uma “guerra civil mundial”, o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e

⁹⁸ SCHMITT, Carl. **Teologia política**, p. 14.

⁹⁹ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 150.

¹⁰⁰ SCHMITT, Carl. **Teologia política**, p. 15.

¹⁰¹ AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**, *cit.*, p. 12.

absolutismo.¹⁰²

Não se trata, portanto, de uma ditadura. Tampouco pode o estado de exceção ser reduzido à discussão topográfica, isto é, se ele está dentro ou fora do ordenamento jurídico, de forma que “o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem mas se indeterminam”.¹⁰³ O estado de exceção representa, assim, um espaço vazio, indistinto entre os fatos e o direito. Quando tais elementos se fundem ou se indeterminam e se convertem em regra, “então o sistema jurídico-político transforma-se em uma máquina letal”.¹⁰⁴

Há que se constatar, todavia, alguma diferenciação entre o estado de exceção no sentido agambeniano e os mecanismos constitucionais de exceção sob análise: “Pois enquanto o primeiro nomeia uma realidade que está no direito, mas não se limita a ele, o segundo tenta incluir no direito o que lhe escapa”.¹⁰⁵

A propósito, em “Técnicas de Estado: perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção”, Günther Frankenberg compara as afinidades e divergências entre Schmitt e Agamben. Assim conclui: “Ambos fogem à problemática tendência temporal do século XX de juridificar o estado de exceção. Por essa razão, considero não terem eles nada a nos dizer sobre a ambivalência específica de uma ‘normalização do estado de exceção’ que acompanha essa tendência”.¹⁰⁶

Uma observação é digna de nota. Evidentemente, Frankenberg tematiza eventos posteriores e alheios ao processo constituinte brasileiro. Assim como Schmitt e Agamben, a preocupação recai sobre realidades outras. O distanciamento temático e temporal, todavia, não afasta a constatação de que o fenômeno investigado – na obra e no trabalho – é, em substância, o mesmo: a constitucionalização do estado de exceção. E, sendo o mesmo, denuncia a sua universalidade. A inserção da exceção é dilema jurídico perene.

Nesse sentido, o raciocínio de Frankenberg melhor se adequa à discussão realizada no trabalho – notadamente nesta subseção, já que preconiza as dificuldades e as controvérsias

¹⁰² AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**, *cit.*, p. 13.

¹⁰³ AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**, *cit.*, p. 39.

¹⁰⁴ “O estado de exceção é o dispositivo que deve, em última instância, articular e manter juntos os dois aspectos da máquina jurídico-política, instituindo um limiar de indecidibilidade entre anomia e *nomos*, entre vida e direito, entre *auctoritas* e *potestas*. Ele se baseia na ficção essencial pela qual a anomia – sob a forma da *auctoritas*, da lei viva ou da força de lei – ainda está em relação com a ordem jurídica e o poder de suspender a norma está em contato direto com a vida. Enquanto os dois elementos permanecem ligados, mas conceitualmente, temporalmente e subjetivamente distintos – como na Roma republicana, na contraposição entre Senado e povo, ou na Europa medieval, na contraposição entre poder espiritual e poder temporal –, sua dialética – embora fundada sobre uma ficção – pode, entretanto, funcionar de algum modo. Mas, quando tendem a coincidir numa só pessoa, quando o estado de exceção em que eles se ligam e se indeterminam torna-se a regra, então o sistema jurídico-político transforma-se em uma máquina letal”. AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**, *cit.*, p. 130-131, grifos do autor.

¹⁰⁵ CÂMARA, Heloísa Fernandes. **Estado de exceção entre o direito e a vida**, *cit.*, p. 10.

¹⁰⁶ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 162.

inerentes à inserção de técnicas de exceção no universo jurídico. Assim se observa porque, em sua obra, o estado de exceção é tratado mais a partir da normatividade do estado de exceção e menos a partir de sua mistificação – esta última, com visto, responsável pela desvinculação da noção de estado de exceção a institutos como o estado de sítio.

Frankenberg aduz que o paradigma liberal, na busca pela conciliação entre a proteção de direitos e a segurança do Estado, encontra dificuldades na criação de situações excepcionais e a sua inserção entre as técnicas de Estado,¹⁰⁷ oscilantes como “um fogo-fátuo entre dois polos extremos”.¹⁰⁸ Para tanto, conjectura duas visões: uma otimista e uma realista.

Na primeira versão, cabe ao direito normal a regulação de todos os eventos. O estado de exceção é algo inconcebível, já que a normatização da situação excepcional invalida o paradigma de normalidade da ordem jurídica. À técnica de Estado cabe apenas a gestão de eventos ordinários. Não pode haver a criação de um direito de exceção.

Na segunda visão, a contraponto, cabe ao Estado de Direito regular todos os eventos e conflitos imagináveis e inimagináveis. O estado de exceção deve estar presente nas constituições. Por influência do positivismo jurídico, essa perspectiva incorreu na previsão constitucional de diversos institutos extraordinários – por exemplo, o estado de sítio – e na conferência de poderes extraordinários para o enfrentamento de crises e perigos.

O problema da paradoxalidade deixaria de existir, na medida em que a visão realista determina a previsão formal e antecedente de todas as questões pertinentes – regras, competências, prazos, procedimentos – ao tratamento da excepcionalidade. No ponto, porém, Frankenberg lança a sua tese principal: “Todavia, é possível reconhecer o paradoxo desse projeto na circunstância de essas normas tenderem, sem exceção, a serem ab-rogadas uma vez findo o estado de exceção”.¹⁰⁹

Trata-se da principal dificuldade encontrada pelo estado de exceção normatizado.

Frankenberg argumenta que a normatização do estado de exceção incorre em sua normalização.¹¹⁰ Ela se manifesta em três planos: (i) semântica de banalização, (ii) normatividade da situação normal e (iii) normalização do ponto de vista funcional.

A primeira consequência é ilustrada na invocação rotineira de instrumentos militares, no emprego de técnicas atentatórias contra direitos individuais – por exemplo, tortura para obtenção

¹⁰⁷ “A expressão ‘técnica de Estado’ designa, de modo geral, a forma como o poder político é exercido. Ele abrange a totalidade dos procedimentos, normas e princípios, formas de conhecimento e competências, estratégias, táticas e cálculos operacionalizados por atores e instituições”. FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 15.

¹⁰⁸ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 39.

¹⁰⁹ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 40.

¹¹⁰ O fenômeno da normalização é o processo pelo qual “os instrumentos do direito de exceção são envolvidos no manto da normalidade normativa, tornados permanentes e cotidianos, por meio de sua juridificação, de suas figuras extrajurídicas de argumentação, bem como de sua recepção na dogmática do direito normal”. FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 40-41.

de depoimento forçados e “abate de salvamentos” contra terroristas – e na reabilitação de algo próximo a um direito penal do inimigo. A segunda é notada pela configuração de um novo sistema securitário: flexibilização de garantias individuais, perda da diferença entre perturbadores e não perturbadores ou entre situações de perigo e de risco, bem como a conversão de um direito que repele perigos em favor de um direito que os fabrica. A terceira é consequente: o novo *design* acaba por reclamar novos encargos e autorizações interventivas – por exemplo, a repartição de atribuições entre a polícia e o serviço secreto ou maior participação das Forças Armadas em assuntos internos. Todo esse cenário contribui para a transformação de um Estado de Direito em um Estado securitário:

Este é caracterizado por uma mudança da técnica de Estado, que passa do controle direto e imperativo da conduta por meio de mandamentos e proibições ao controle indireto da conduta e à prevenção de riscos, principalmente por meio de medidas de vigilância de controle indireto de ampla disseminação. Paralelamente, o cálculo securitário típico do Direito da repulsa de perigos converte-se no princípio de um amplo cálculo de despesas tanto em relação à produção de segurança quanto em relação à tolerância da liberdade [...] Ao mesmo tempo, o engenheiro de técnica securitária é promovido a especialista em tecnologia da informação aplicada, que opera na fase muito preliminar dos perigos. O Estado de direito, transfigurado em Estado securitário, libera-o largamente de incômodos jurídicos, para lhe permitir uma persecução das finalidades de segurança o mais ágil possível no combate ao terrorismo, à “criminalidade organizada” e a outros fenômenos considerados ameaçadores.¹¹¹

O debate é alhures aprofundado. Frankenberg explica que a perspectiva do pensamento, fundada por medos específicos, conduz a duas perspectivas distintas. Na primeira, o medo da onipotência estatal engendra “abordagens centradas no Estado”. O direito de necessidade do Estado, escrito ou não escrito, jurídico ou ajurídico, é a sua consequência.

Na segunda, o medo do abuso de poderes especiais incorre em “abordagens centradas na Constituição”. A renúncia a um direito de necessidade ou a positivação de uma constituição emergencial são possíveis desdobramentos. Nisso se recorda a dicotomia entre os otimistas liberais e os seus críticos: entre os que rechaçam ou acatam o estado de exceção no mundo jurídico.

Aqui se lê aquilo que, ao início da subseção, reconheceu-se como perspectiva pragmática. Para Frankenberg, sob inspiração positivista, os críticos/realistas, defensores de uma abordagem centrada na Constituição “reivindicam a constitucionalização de Estado de Direito do caso excepcional, pensam a partir da perspectiva do caso normal”.¹¹² Assim o fazem para obstar abusos

¹¹¹ FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado*, cit., p. 42-43.

¹¹² FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado*, cit., p. 195.

e invocações de um suposto direito natural, supraestatal ou supraconstitucional, de defesa estatal. O comportamento é igualmente relatado por Gilberto Bercovici.

O direito constitucional, acostumado a lidar com regras, tem dificuldades em lidar com a exceção. Apesar disto, a maior parte dos autores vai ser favorável à constitucionalização da exceção, cujo objetivo é racionalizar a proteção extraordinária do Estado, incorporando-a ao ordenamento jurídico. Os poderes excepcionais devem ser expressamente previstos na constituição, para limitá-los e controlá-los. A previsão constitucional dos instrumentos de exceção, segundo Geneviève Camus, é uma forma de afirmação da democracia. A questão dos poderes de exceção no Estado constitucional diz respeito sempre às escolhas sobre o que deve ser preservado.¹¹³

Cite-se, nesse debate, a distinção promovida por Zaffaroni entre dois modelos de estado de exceção: (i) estado excepcional constitucional e (ii) guerra irregular ou permanente, segundo a qual, dentre outras considerações, “o estado de exceção está incorporado às Constituições democráticas com bastante cuidado e tem seus limites perfeitamente estabelecidos e seus controles também regulados”.¹¹⁴

Os expoentes da perspectiva pragmática – refletida em diversas denominações como “ditadura constitucional”, “Estado de Direito resistente”, “democracia combativa” ou “Constituição emergencial” – têm ciência dos perigos concernentes à decretação de institutos de exceção, mas, mesmo assim, reputam-na necessária.¹¹⁵ Segundo Frankenberg, os elementos comuns à prática são: declaração formal do instituto, vigência limitada, objetivo definido e predeterminado, deslocamento de competências do Legislativo para o Executivo ou da polícia para as Forças Armadas e para os serviços secretos, bem como violação ou limitação de direitos fundamentais. A Constituição se amplia, Estado de Direito e estado de exceção se incorporam.

Em oposição, há alguma reação. Nasce uma perspectiva cética.

Frankenberg retoma a sua crítica principal: “[...] o regime jurídico do estado de exceção, no curso de sua normalização, tem uma tendência interna excedente”.¹¹⁶ A normalização incorre em um processo de familiarização, e a busca por segurança é incentivada. Em síntese, o Estado de Direito se converte em um Estado securitário, marcado pela normatização, normalização, banalização e familiarização do fenômeno extraordinário.

¹¹³ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 38.

¹¹⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Tradução Sérgio Lamarão. 3 ed. Rio de Janeiro, Revan, 2011, p. 145-146 citado por SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**. São Paulo: Alameda, 2016, p. 147.

¹¹⁵ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 195.

¹¹⁶ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**, *cit.*, p. 199.

Por sua vez, Gilberto Bercovici consigna outra dimensão crítica, na qual propugna a inutilidade do comportamento face à imprevisibilidade da ocorrência de crise:

O legislador sempre pensa que as crises podem ser enfrentadas sem sair da estrita legalidade. Se a legislação de exceção permitiu que se resolvesse uma crise sem ultrapassar os limites legais, não significa que servirá para solucionar outras. As crises são imprevisíveis. No fundo, concordamos com a afirmação de François Saint-Bonnet, toda previsão de legislação de exceção é inútil. A legislação de exceção trata de algo que, na realidade, não consegue dar conta. A legitimação dos atos realizados durante a exceção depende do respaldo político e popular, não jurídico.¹¹⁷

As perspectivas cética e pragmática se manifestam em torno de argumentos, e não propriamente de autores, na medida em que muitos deles reconhecem as vantagens e os ônus de cada uma delas. A título de exemplificação, Manoel Gonçalves Ferreira Filho reconhece que “a preocupação de defender a Constituição pode facilitar sua derrubada”.¹¹⁸ Noutra obra, porém, evidentemente noutro contexto e sob distância temporal, defende a instituição de um “estado de crise econômica”, uma espécie de “estado de sítio econômico”.¹¹⁹

A corrente pragmática reconhece os riscos, mas julga a legislação de emergência necessária. A corrente cética a critica, mas não encontra nível idêntico de receptividade. O histórico brasileiro, ilustrado a seguir, atesta.

2.3 Uma questão normativa

A perspectiva alcunhada pragmática foi – e continua a ser – preponderante. Por tais razões, o fenômeno da extraordinariedade não pode ser tematizado sob debates isoladamente terminológicos ou conceituais. O concreto deve ser recordado. Embora não seja o Direito de exceção estrangeiro objeto deste trabalho,¹²⁰ o Direito de exceção brasileiro de fato o é. Isso reclama atar a intervenção federal e o estado de sítio – e os institutos que inspiraram o sucessivo estado de defesa – à conjuntura descrita e, ato contínuo, pormenorizá-los.

¹¹⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**, *cit.*, p. 40.

¹¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional**, *cit.*, p. 26.

¹¹⁹ Em atenção às crises econômico-financeiras, pontua que “a gravidade de tais crises também está cabalmente reconhecida, inclusive na doutrina estrangeira. Ela não é menor do que a decorrente das comoções intestinas, ou da ameaça destas, que enseja o estado de sítio. Na verdade, elas são, muitas vezes, fatores propiciadores, quando não provocadores, dessas comoções internas”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**, *cit.*, p. 160.

¹²⁰ Para a consulta de trabalhos que investigam os mecanismos de exceção no Direito Comparado, cf. SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema constitucional das crises**, *cit.*; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sistema constitucional das crises**, *cit.*; TAVARES, Marcelo Leonardo. **Estado de Emergência**, *cit.*

Mais adequada compreensão em dimensão normativa, portanto, reclama a leitura não apenas dos quadros abstratos, mas das leis e dos fatos. Reclama cientificar-se quanto às experiências constitucionais concretas e, nesse exercício de comparação, quanto à possibilidade de divergência material entre institutos homônimos e afins.

A experiência constitucional do Brasil¹²¹ adota nomenclatura variável sobre o fenômeno, “transitando em expressões como segurança do Estado (Constituição de 1824), estado de sítio (Constituições de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1988), estado de emergência (Constituição de 1937), estado de guerra (Constituição de 1937), estado de defesa (Constituição de 1988)”.¹²² Nesta discussão, o percurso legal brasileiro está dividido em duas breves discussões: Primeira República até a Constituição de 1946 e ditadura civil-militar até a redemocratização.

2.3.1 Comoção intestina grave, negócios peculiares aos Estados, desterro e medidas de repressão

Nos termos do item XXXV do art. 179 da Carta de 1824, a segurança do Estado¹²³ reclamava proteção nas hipóteses de rebelião ou invasão de inimigos. Nessa configuração, facultava-se, por período limitado, a dispensa de formalidades garantidoras da liberdade individual. Os agentes competentes seriam o Poder Legislativo mediante ato especial ou, em sua ausência, sob perigo iminente, o próprio Governo, com posterior responsabilização por abusos.¹²⁴

Com o advento da Primeira República, o estado de exceção normatizado adquire dimensões significativamente maiores. Instrumentalizado, foi largamente invocado por diversos

¹²¹ Em trabalho acerca dos discursos sobre o estado de sítio na Primeira República – durante o processo constituinte de 1891, a concretização de tais dispositivos e a reforma constitucional de 1926 –, Priscila Pivatto argumenta: “O direito encontra-se envolvido em um ininterrupto processo de construção, desconstrução e reconstrução de seus conceitos, que implica etapas de escrita, leitura, recepção, significação e resposta. Isso denota que a criação de figuras normativas jurídicas percorre fases que incluem, por exemplo, a redação do seu enunciado, a publicação do conteúdo, a leitura e entendimento dos seus termos, a aplicação prática do dispositivo e a apreciação da utilização do texto. Portanto, considerando que a base sobre a qual se formam os institutos jurídicos é constituída fundamentalmente por palavras e textos, pode-se entender o direito como um fenômeno lingüístico [*sic*]. Isso significa dizer que é nas relações de linguagem estabelecidas entre os membros do poder público, os operadores do direito e a sociedade à qual os enunciados normativos são endereçados que esses institutos se desenvolvem”. PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Discursos sobre o estado de sítio na Primeira República brasileira**, *cit.*, p. 10.

¹²² GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 8, n. 3, p. 286-302, 2016, p. 287.

¹²³ Para Ferreira Filho, ainda que “estado de sítio” não tenha sido expressamente mencionado, a Constituição de 1824 “já o previu, embora sem usar o nome”. Nesse sentido, reconheceu influência tanto do estado de sítio francês quanto do sistema anglo-saxão de suspensão do *habeas corpus*. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional**, *cit.*, p. 83.

¹²⁴ O papel do agente e o tratamento das garantias individuais são questões ressaltadas por Godoy: “Nossa tradição foi construída a partir da prerrogativa original afeta ao Poder Legislativo; o Executivo (ou o Moderador) apenas poderia intervir no recesso da Assembleia [...] Entendeu o principal intérprete da Constituição de 1824 que a suspensão das garantias constitucionais era um ato anormal, de maior importância do sistema representativo, e que em tese não deveria ser admitido e nem mesmo tolerado; por meio da suspensão das garantias atestava-se que a sociedade se achava em posição extraordinária, o que demandava meios fora dos meios comuns ou regulares”. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira, *cit.*, p. 289.

presidentes do período. Consoante o art. 80 da Constituição de 1891, agressão estrangeira e “comoção intestina” consubstanciavam as hipóteses de decretação de estado de sítio, com alcance a qualquer parte do território da União e sob a previsão suspensiva de garantias constitucionais por tempo necessário à segurança da República.

Dos parágrafos do aludido dispositivo, com alguma semelhança ao marco constitucional antecedente, extrai-se que a decretação poderia ser exercida pelo Executivo Federal na ausência do Congresso ou por iminente perigo à Pátria. Aqui, porém, diferentemente, havia um catálogo de “medidas de repressão” na vigência de estado de sítio: detenção em lugar não destinado a réus de crimes comuns e desterro para outros sítios do território nacional. Também previa-se a justificação subsequente das medidas tomadas e responsabilização por eventuais abusos.

Por seu turno, a intervenção federal estava regulamentada no art. 6.º, cujas hipóteses e alcance foram ampliados com a reforma constitucional de 1926. Embora a regra fosse a não intervenção em “negócios peculiares aos Estados”, o instituto foi previsto para diversos fins: repelir invasão estrangeira ou de um estado em outro, assegurar a integridade nacional e a observância de diversos princípios constitucionais, garantir o livre exercício de poderes públicos estaduais, assegurar a execução de leis e sentenças federais, reorganizar as finanças do Estado.¹²⁵ Na prática, em nenhum outro momento da história republicana foram o estado de sítio¹²⁶ e a intervenção federal¹²⁷ tão invocados:

¹²⁵ Além da ampliação de hipóteses interventivas, a Emenda Constitucional n.º 1/1926 promoveu alterações relevantes quanto à intervenção federal, com os §§ 1.º, 2.º e 3.º ao art. 6.º; e quanto ao estado de sítio, com o acréscimo do §5.º ao art. 60:

“Art. 6.º [...]”

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV)

§ 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos poderes públicos estaduais a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos compreendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federais (nº IV).

Art. 60. § 5º Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio, não poderão os tribunais conhecer dos actos praticados em virtude d'elle pelo Poder Legislativo ou Executivo *[sic]*.”

¹²⁶ “Caído em desuso sob o Império havia quase meio século, a República fez do estado de sítio instrumento ordinário de governo: foram onze até a queda do regime (1891, 1892, 1893, 1897, 1904, 1910, 1914, 1917/1918, 1922/1923, 1924/1926, 1930) [...] A república argentina era o modelo que permitia aos brasileiros serem modernos à americana, com o progresso material desmedido, mantendo o poder firme nas mãos da elite dirigente. Assim, se aos argentinos o caminho para Washington passava por Santiago do Chile, aos republicanos brasileiros pareceu mais seguro fazer escala em Buenos Aires.” LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 149-196, 2012, p. 158.

¹²⁷ “O instituto da intervenção federal foi central na Primeira República, tendo sido inclusive elencado como ‘coração da República’ pelo Presidente Campos Salles. Tornando-se um dos principais instrumentos de interferência em

Um período somado que corresponde a sete anos, nove meses e 20 dias dos 39 anos de regime constitucional republicano. Ou seja, aproximadamente 20% da Primeira República foi em estado de exceção [...] De tal modo que o estado de sítio é revelador de uma tensão entre autoritarismo e democracia na Primeira República. O sistema liberal-democrático da Constituição de 1891 encontrou no instituto uma força de ação que hipertrofiou o Executivo e cerceou o debate e a liberdade de adversários políticos. Logo, o estado de sítio atendeu a grupos que estavam no poder, que dele se aproveitaram para a manutenção de seus poderes.¹²⁸

A rotineira decretação despertou debates e controvérsias,¹²⁹ tamanha a repercussão que, no período, os escritos e os discursos de Rui Barbosa¹³⁰ acabaram por legar uma doutrina brasileira do estado de exceção, uma doutrina brasileira do *habeas corpus*¹³¹ e, ao jurista, a alcunha de “patrão judiciário das instituições democráticas”.¹³²

Ato contínuo, na Era Vargas, a promulgada Constituição de 1934, nos termos do art. 175, estipulava o estado de sítio em dois cenários: iminência de agressão estrangeira e emergência de insurreição armada. Com a autorização do Poder Legislativo, o Presidente da República poderia decretá-lo em prazo não superior a 90 dias, prorrogável por igual prazo, de cada vez. As medidas excepcionais admitidas eram: desterro para outros pontos do território nacional ou permanência noutra localidade; detenção em local não destinado a réus de crimes comuns; censura de

conflitos políticos, sua utilização abusiva em alguns casos suscitou um permanente debate a respeito de sua regulamentação.” GALVÃO, Laila Maia. **História constitucional brasileira na Primeira República**: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923. 2013. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010, p. 181.

¹²⁸ GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **Recursos extremos da Administração Estatal**: as declarações de estado de sítio na Primeira República Brasileira. 2018. 371 f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018; p. 292; 297.

¹²⁹ “Practically, the aspects outlined by the Constitution were the focus of enormous debate throughout the 1891 regime with many federal intervention episodes. The laconic text made the debate about its regulation very intense, but no regulatory law or constitutional change was approved between 1891 and 1926. The main issues of the debates were the followings: which was the role and the powers of each branch to determine the intervention and to control its decree; the use of the writ of *habeas corpus* to control of legality and constitutional review of an intervention; the reasons which justifies an intervention, particularly about the precisely meaning of the expression ‘maintenance of the federative republican form’; and, the powers of the *interventor*, the authority named by the central power to act during the federal intervention in a state, an extraconstitutional development.” BIELSCHOWSKY, Raoni. The birth of Brazilian presidentialism (1889-1902): origins, governmentism, and first coalitions. **Giornale di Storia Costituzionale**, v. 40, p. 191-211, 2020, p. 199, grifos do autor.

¹³⁰ São diversas as passagens críticas encontradas. Exemplifica-se: “Que faz agora o governo? Justamente o contrário. Declara restauradas as garantias constitucionais; mas reserva-se o privilégio de perpetuar-lhes a suspensão em dano dos brasileiros, que lhe apraz excluir do direito comum. Contra este desdobramento do estado de sítio, contra esta sobrevivência do estado de sítio a si mesmo, clama diante de vós a minha petição de *habeas corpus*. Como estais vendo, os atos, com que me averbam de contraditório, são precisamente o mais positivo dos argumentos contra esta monstruosa superfetação política.” BARBOSA, Rui. **Pensamento e ação de Rui Barbosa**: seleção de textos pela fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 128.

¹³¹ “Como o próprio nome sugere, foi o resultado de um esforço doutrinário – mais tarde, repercutido e aplicado também na prática jurisprudencial –, responsável por ampliar o alcance do tradicional remédio do *habeas corpus* para alcançar e reparar violações a direitos que não o da mera liberdade de locomoção.” SANTOS, Gabriel Faustino. **A construção do mandado de segurança**: por uma história das dimensões jurídicas da justiça no Brasil republicano (1891-1937). 2018. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018, p. 46.

¹³² GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira, *cit.*, p. 291.

correspondência e publicações; suspensão de liberdade de reunião e de tribuna; e busca e apreensão em domicílio.

O mecanismo, todavia, era limitado: “[...] o legislador constituinte buscou impedir os abusos praticados na Primeira República, isto é, a ideia era ‘conter o Executivo’, visando realizar o ideal de Rui Barbosa”.¹³³ Nesse sentido, o desterro não poderia ocorrer em lugar deserto, insalubre ou distante; as medidas restritivas de liberdade não atingiriam parlamentares e magistrados de Cortes Superiores; impunham-se limites à própria previsão de censura; vedava-se a reforma da Constituição durante a vigência do estado de sítio; e, não estando reunidas a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, o mecanismo só seria decretado mediante aquiescência prévia de Seção Permanente do Senado Federal.

Também prevista nessa constituição, a intervenção federal encontrava regulamentação no art. 12. Perdurava o mandamento da não intervenção, isto é, não haveria intervenção da União em “negócios peculiares do Estado”, salvo para manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de um estado em outro, pôr termo a guerra civil, garantir o livre exercício de poderes públicos estaduais, assegurar a observância de determinados princípios constitucionais, reorganizar as finanças estaduais e executar ordens e decisões judiciais.

À vista do histórico interventivo de abusos na utilização do mecanismo interventivo durante a Primeira República, para Lewandowski, “em que pese haver a Lei Maior de 1934, de cunho democrático, na verdade, ampliado as hipóteses de intervenção federal, procuraram os constituintes limitá-la nos oito parágrafos do art. 12”.¹³⁴ Nesse cenário, outros agentes – como o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal – atuariam para a viabilização da ação interventiva; e haveria a suspensão tão somente da lei estadual que tivesse motivado a intervenção, bem como a interrupção temporária do exercício de autoridades que lhe deram causa.

A Constituição de 1934 não persistiu mais que três anos; logo foi substituída pela Carta Constitucional de 1937, ao início do Estado Novo. Se a primeira buscava impedir práticas arbitrárias, a segunda abertamente as institucionalizava. Entre os arts. 166 a 173 da alcunhada “Polaca”, o estado de sítio deu espaço a dois institutos: o estado de emergência e o estado de guerra.

O estado de emergência era cabível nos seguintes casos: ameaça externa ou iminência de perturbações internas; e existência de concerto, plano ou conspiração tendente a perturbar a paz pública ou ameaçar a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos. Poderia

¹³³ FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sistema constitucional das crises**, *cit.*, p. 71.

¹³⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**, *cit.*, p. 73-74.

ser decretado pelo Presidente da República, no todo ou em parte do território. Não havia previsão de autorização pelo Parlamento, tampouco poderia o Poder Legislativo suspender tais institutos.¹³⁵

Além disso, previa-se a suspensão de garantias constitucionais e outras medidas coercitivas: detenção em local não destinado a réu de crime comum; desterro ou residência forçada em outros territórios, com privação da liberdade de ir e vir; censura de correspondência e de comunicações orais e escritas; suspensão da liberdade de reunião; busca e apreensão. A própria imunidade parlamentar era flexibilizada: na vigência de estado de emergência, o Presidente poderia requerer a suspensão da garantia à Câmara ou ao Conselho Federal. Não se manifestando estes em doze horas ou recusando a licença, conferiu-se ao Presidente o poder de detenção de parlamentares independentemente de comunicação a qualquer das Câmaras.

Havendo a necessidade do emprego de Forças Armadas para a defesa do Estado, o Presidente da República poderia decretar o estado de guerra, cuja vigência faria com que partes do texto constitucional, por este agente indicadas, deixassem de vigorar. E os crimes cometidos contra a estrutura das instituições e a segurança do Estado seriam processados por justiça e processo especiais. Em tais casos, consignam-se a Justiça Militar e o Tribunal de Segurança Nacional,¹³⁶ com aplicação de legislação penal militar na “zona de operações durante grave comoção intestina”.¹³⁷

Em sentido similar, a despeito da redação concisa no art. 9.º da Carta, a intervenção federal “militava em desfavor da autonomia dos Estados, eis que o texto constitucional, em função da forma vaga na qual se encontrava vazado, conferia poderes praticamente ilimitados à União”.¹³⁸ Nem sequer a regra da não intervenção foi preservada.

¹³⁵ “[...] reconheça-se, no entanto, a natureza empiricamente vazia da norma constitucional, levando-se em conta que ao longo do Estado Novo não houve atividade parlamentar.” GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira, *cit.*, p. 294.

¹³⁶ “Preliminarmente, cumpre recordar a criação do TSN em 1936 como uma corte *ex post facto* mista (civil e militar) para o julgamento dos envolvidos no Levante Comunista de 1935. Com o advento do Estado Novo e a Constituição de 1937, o órgão tornou-se um tribunal do regime. Desde sua criação, contou com normas processuais específicas para a ação e o julgamento excepcionais às disposições processuais penais comuns. Suas competências afastaram inclusive o Supremo Tribunal Federal (STF) da análise das questões penais que envolvessem o dissenso político. Criado para combater penalmente a oposição a Vargas, o TSN deveria sustentar um determinado projeto de governo como o único legítimo. Mas, ao longo de sua atividade, o próprio tribunal passou a produzir um determinado discurso político advindo das decisões jurídicas. Isso porque, ao confiar a última palavra, sobre as formas mais graves de vilipêndio ao regime, a um órgão judiciário, de certa forma este passou a ser um porta-voz autorizado do Estado Novo a respeito dos limites do dissenso e sua repressão.” NUNES, Diego. Legislação penal e repressão política no Estado Novo: uma análise a partir de julgamentos do Tribunal de Segurança Nacional (1936-1945). **Acervo** – Revista do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 126-143, 2017, p. 132-133.

¹³⁷ Sobre a expressão inicialmente adotada, como visto, na Primeira República, lê-se: “O conceito de ‘comoção intestina’ (ou seja, rebeldia interna) foi utilizado para reiterar o estado de guerra sucessivamente até a declaração do Estado Novo (1937/1945). Mesmo que o fato inicial da tentativa de revolução pelos comunistas tenha sido neutralizado imediatamente, a vagueza constitucional inserida foi capaz de proporcionar o clima de medo e insegurança capaz de legitimar um golpe de estado”. NUNES, Diego. “Garantia da lei e da ordem”, “comoção intestina” e outras vaguezas constitucionais na história dos regimes jurídicos de exceção. In: BEM, Leonardo Schmitt de (Org). **Estudos de Direito Público: aspectos penais e processuais**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018, p. 23-28, p. 26.

¹³⁸ Lewandowski ressalta: “O espírito antifederativo e autoritário do texto era evidente, sendo de ressaltar-se, nesse sentido, que a intervenção não dependia mais, nos casos de distúrbios internos, de requisição de Estado afetado,

Prevendo-se a nomeação de interventor pelo Presidente da República, a intervenção federal era empregada para impedimento de invasão de país estrangeiro ou de um estado em outro; restabelecimento da ordem; administração do Estado na falta de funcionamento de um dos seus poderes; execução de princípios constitucionais; e reorganização de finanças do Estado, hipótese esta posteriormente suprimida. O agente competente para a decretação era, na maioria dos casos, o Presidente da República.

Com a derrocada do Estado Novo, a Constituição de 1946 – texto considerado liberal e democrático, reativo à ditadura varguista – regulamentava, entre os arts. 206 e 214, o estado de sítio nas seguintes hipóteses: comoção intestina grave ou de fatos que evidenciassem a sua irrupção e guerra externa. O agente competente para a decretação do instituto era o Congresso Nacional, que o faria por iniciativa legislativa.

Nos casos de guerra externa ou de comoção intestina grave com caráter de guerra civil, a lei responsável pela decretação do instituto indicaria as garantias constitucionais a vigorar, bem como os casos em que os crimes – “cometidos contra a segurança da Nação ou das suas instituições políticas e sociais” – seriam processados por jurisdição e legislação militares, mesmo quando cometido por civis. No intervalo das sessões legislativas, porém, caberia ao Presidente da República decretar ou prorrogar o estado de sítio; ato que seria apreciado pelo Congresso Nacional.

Nas hipóteses de comoção intestina grave ou de ameaça de sua irrupção, as medidas coercitivas possíveis eram a obrigação de permanência em local determinado, a detenção em edifício não destinado a réus de crimes comuns e o desterro para localidades povoadas, salubres e nacionais. Prevvia-se, além disso, a possibilidade de censura de correspondência ou de publicidade, incluindo-se radiodifusão, cinema e teatro; a suspensão da liberdade de reunião e de associação; a busca e apreensão em domicílio; a suspensão do exercício de determinados cargos, funções e empregos públicos; e a intervenção nas empresas de serviços públicos.

Quanto à duração do estado de sítio, na hipótese de guerra externa, perduraria por todo o tempo necessário; os outros casos, porém, não admitiam decretação por mais de trinta dias nem a sua prorrogação, de cada vez, por prazo maior que esse. Se porventura decretado pelo Presidente da República, o Congresso Nacional, em sessão secreta, deliberaria sobre o ato, com o poder de revogá-lo ou mantê-lo. As imunidades parlamentares seriam mantidas, sob a previsão de suspensão por 2/3 dos votos dos membros da Câmara ou do Senado se incompatível com “a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais”.¹³⁹

ficando a ação corretiva ao inteiro arbítrio do Governo da União”. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**, *cit.*, p. 75-76.

¹³⁹ “O Poder Legislativo preponderava no modelo de 1946, ao contrário da fórmula de 1937, na qual se constatava a hipertrofia do Poder Executivo Federal. Os constituintes de 1946 empenharam-se em evitar o *estado de sítio permanente*, característica marcante do Estado Novo, pelo menos em seu aspecto fático [...] De qualquer modo, o *estado de sítio* se

Além disso, a autonomia estadual foi restabelecida pela Constituição de 1946, de modo a influir na configuração da intervenção federal – instituto também previsto em seu art. 7.º. A regra da não intervenção foi restaurada, e as hipóteses interventivas foram delimitadas: manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou a de um estado em outro, pôr termo a guerra civil, garantir o livre exercício de poderes estaduais, assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária, reorganizar as finanças estaduais e assegurar a observância de determinados princípios. A decretação, aliás, seria em alguns casos condicionada pela atuação de outros agentes. O instituto aliava-se à perspectiva democratizante do texto e exibia sinais de um federalismo cooperativo.¹⁴⁰

As experiências normativas de exceção não se encerraram aqui. Sucede que, por se tratar da ordem imediatamente anterior ao processo constituinte (1987-1988) e à futura Constituição de 1988, bem como, por reflexo, para efeitos comparativos – entre uma matriz autoritária e uma matriz inaugural, neste trabalho ilustrada pelo anteprojeto da Comissão Afonso Arinos –, o arcabouço legal do regime militar é a seguir descrito.

2.3.2 Fatores de subversão, perturbação da ordem, segurança nacional e salvaguardas do Estado

Sob o prisma da legalidade autoritária,¹⁴¹ as medidas de exceção implementadas durante a ditadura civil-militar podem ser observadas em diversos marcos legislativos: Atos Institucionais, Carta de Constitucional de 1967, Emenda n.º 1/1969 e, finalmente, Emenda n.º 11/1978.¹⁴²

impunha como providência excepcional, efetivamente transitória.” GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira, *cit.*, p. 296, grifos do autor.

¹⁴⁰ “Com o intuito de melhor proteger os Estados, os constituintes regularam, do art. 8.º ao art. 14, com minúcias, o processo de intervenção. O Presidente somente poderia intervir, por iniciativa própria, para manter a integridade nacional, repelir invasão ou pôr termo à guerra civil. Nas demais hipóteses, a medida dependia de manifestação do Congresso ou de requisição do Supremo Tribunal Federal. Um avanço extremamente positivo, já esboçado na Lei Maior de 1934, consistiu em explicitar-se no texto magno que a intervenção não afastava necessariamente as autoridades locais e que, se tal ocorresse, estas retornariam ao exercício dos respectivos cargos, cessados os motivos determinantes da medida. Essa regra, nota-se, foi depois adotada pelas Constituições posteriores [...] com a quarta Constituição republicana, o federalismo cooperativo já começava a manifestar-se no Brasil, revelando um claro predomínio da União sobre os entes federados, particularmente no campo econômico e financeiro, o que tornava ilusória ou, pelo menos, dificultava, qualquer pretensão de rebeldia dos Estados diante do Governo central.” LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**, *cit.*, p. 78-79.

¹⁴¹ “Os regimes militares do Brasil e dos países do Cone Sul [...] chegaram ao poder por meios inconstitucionais, depondo um presidente legitimamente eleito. Em segundo lugar, os líderes do golpe assumiram para si a tarefa de declarar a extensão e a duração da situação de emergência, limitando de modo drástico as competências dos demais poderes e escalões do governo, a fim de preservar amplos poderes discricionários para o presidente militar – não eleito por voto popular – e para seus assessores. Em terceiro lugar, os regimes ampliavam continuamente o prazo de seus poderes de exceção e, por fim, nenhum deles retornou à Constituição anterior. Esses regimes, portanto, eram semelhantes em termos constitucionais: todos consistiam num ‘direito do Estado’, e não num ‘estado de direito’, significando que o governante supremo podia isentar-se de toda e qualquer regra e exercer o poder por intermédio da força direta.” PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 286.

¹⁴² “Foi criada uma ‘textura aberta da exceção’, que permitia ao regime utilizar, de modo seletivo, os instrumentos do ato institucional e da emenda constitucional para a conservação – e aprofundamento – dos poderes do próprio regime.

O estado de sítio, por exemplo, encontra previsão no art. 6.º do Ato Institucional n.º 1/1964, o qual conferiu ao Presidente da República a prerrogativa de decretação ou prorrogação do instituto em prazo máximo de trinta dias. As hipóteses cabíveis eram as previstas na Constituição de 1946, e eventual decretação, sob justificação, deveria ser submetida ao Congresso Nacional em até quarenta e oito horas. Por seu turno, o art. 13 do Ato Institucional n.º 2/1965 trouxe alterações. O agente competente permanecia o mesmo. A diferença é que o instituto, sob prorrogação máxima de cento e oitenta dias, poderia ser decretado para prevenir ou reprimir “a subversão da ordem interna”, sob a previsão de que o ato estabeleceria quais normas e garantias constitucionais continuariam a vigorar.

A intervenção federal não foi normatizada no AI-1, mas o foi no AI-2. Nos termos de seu art. 17, além dos casos previstos na Constituição de 1946, facultou-se ao Presidente da República decretar e “fazer cumprir”, por tempo determinado, a intervenção federal em duas hipóteses: assegurar a execução da lei federal e prevenir ou reprimir a subversão da ordem – com submissão seguinte ao Congresso Nacional, responsável pela sua aprovação.

Não durou muito até que a ordem constitucional de 1946 fosse formalmente substituída. Foi em 1967 outorgada uma nova constituição.¹⁴³ Nela, entre os arts. 152 e 156, previa-se o estado de sítio nas seguintes situações: guerra e grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção. A expressão “comoção intestina grave” não mais foi empregada. A duração do estado de sítio decretado pela segunda hipótese mencionada era não superior a sessenta dias, com previsão de prorrogação por igual período.

As medidas coercitivas previstas eram a obrigação de residência em localidade determinada, detenção em edifício não destinado a réus de crimes comuns; busca e apreensão em domicílio; suspensão da liberdade de reunião e de associação; censura de correspondência, imprensa, telecomunicações e diversões públicas; uso ou ocupação temporária de bens e suspensão do exercício de determinados cargos, funções ou empregos públicos. Outras medidas previstas em lei poderiam ser tomadas pelo Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, se houvesse ameaças por “fatores de subversão ou corrupção”.

Ao transitar com grande liberdade entre ato institucional e norma constitucional, o regime reservou para si um espaço de grande liberdade, uma abertura constante.” PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito** – Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito - IBHD, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020, p. 239.

¹⁴³ “A Constituição de 1967 nasceu marcada pela concentração de poderes no âmbito federal, conferindo diversos poderes ao Presidente da República, eleito indiretamente, entre os quais o de editar Decretos-leis (artigo 58), aprovados por decurso de prazo, para tratar de segurança nacional e finanças públicas. A censura era prevista expressamente como competência da Polícia Federal (artigo 8.º, VII, “d”, da Constituição de 1967) à qual se sujeitavam espetáculos de diversões públicas; inclusive a propaganda de subversão à ordem não era tolerada. Tais normas e outras levaram a doutrina classificar a Constituição de 1967 como uma das mais autoritárias dentre as Constituições anteriores, como a de 1937.” FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sistema constitucional das crises**, *cit.*, p. 91-92.

Com justificação, eventual decretação deveria ser submetida ao Congresso Nacional no prazo de cinco dias. Além das medidas mencionadas, durante o estado de sítio, também o Congresso poderia, pela via legislativa, suspender garantias constitucionais. Previa-se, igualmente, a suspensão das imunidades parlamentares, mediante voto secreto de 2/3 dos membros da Casa pertinente. As medidas tomadas deveriam ser justificadas com o término do estado de sítio, e eventuais ilegalidades permitiam recurso ao Poder Judiciário.

A intervenção federal era prevista no art. 10 da Constituição de 1967, sob o postulado da não intervenção, nas seguintes hipóteses: manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou a de um estado em outro, pôr termo a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, garantir o livre exercício de Poderes estaduais, reorganizar as finanças de estado, prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária, assegurar a observância de princípios.

A competência para a decretação era do Presidente da República e dependia, em alguns casos, de solicitação de outros Poderes constituídos. No decreto interventivo, com previsão de submissão ao Congresso Nacional em até cinco dias, deveriam ser especificadas amplitude, duração e condições da execução, bem como a nomeação do interventor. Infere-se, pois, que “a Carta de 1967 manteve os contornos básicos do instituto alinhavados na Constituição anterior, paradoxalmente preservando e até ampliando algumas cautelas importantes”.¹⁴⁴

Por conseguinte, baixado o Ato Institucional n.º 5/1968, o regime acentuou os seus componentes autoritários: “Seguiu arbítrio intolerável, com absoluta centralização dos poderes em uma Junta Militar e nos Presidentes subsequentemente apontados pelas Forças Armadas, em absoluto detrimento da expressão política do Congresso Nacional”.¹⁴⁵ Mais uma vez, o estado de sítio e a intervenção federal foram instrumentalizados.

Em relação ao primeiro, previa o art. 2.º que o Presidente da República poderia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, mediante ato complementar, em estado de sítio ou fora dele, cujo retorno ao funcionamento dependeria de sua própria convocação. Quanto ao segundo, o art. 3.º permitiu a decretação de intervenção nos estados e municípios sem as limitações constitucionais anteriormente previstas, com previsão de nomeação de interventores.

Na Emenda Constitucional n.º 1/1969, que preservava o AI-5,¹⁴⁶ as diretrizes constitucionais de 1967 foram substancialmente preservadas em relação ao estado de sítio e à

¹⁴⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**, *cit.*, p. 80.

¹⁴⁵ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira, *cit.*, p. 298.

¹⁴⁶ Sobre essa coexistência, lê-se: “[...] juridicizou-se, de modo singular, uma legalidade constitucional ao lado da legislação autoritária. Esta última, no entanto, se sobrepunha àquela, bastando para isso o Presidente da República invocar o Ato Institucional [...] Diante desse contexto, a legislação autoritária, ao conferir ao Presidente da República o poder de decretar e prorrogar o Estado de Sítio sem qualquer formalidade e contenção, na verdade não só desnaturou

intervenção federal. Quanto ao primeiro, houve aumento da duração ou prorrogação máxima da vigência do instituto – de sessenta para cento e oitenta dias –, assim como a mudança de quórum para a suspensão das imunidades parlamentares – de maioria qualificada de 2/3 para, tão somente, “deliberação da Casa a que eles pertencerem”. Quanto à segunda, houve, por exemplo, a inclusão da hipótese interventiva de corrupção no poder público estadual, “cuja interpretação, conforme é evidente, comportava alto grau de subjetividade”.¹⁴⁷

Posteriormente, num contexto de transição e abertura políticas, sobreveio a Emenda n.º 11/1978, a qual não apenas revogou o AI-5 como introduziu nova sistemática ao direito de crises brasileiro.¹⁴⁸ Previam-se, além do estado de sítio, duas novas “salvaguardas”: o estado de emergência e as medidas de emergência.

Como penhor de uma **abertura controlada**, o Presidente Geisel deixou incorporadas à Constituição as chamadas **salvaguardas** do Estado, integradas pelo **Estado de Emergência** e pelas **Medidas de Emergência**. As **salvaguardas**, apesar de haverem sido repudiadas por alguns, que as consideraram uma mera institucionalização dos atos de exceção, foram recebidas com aplauso por inúmeros juristas e políticos, que entenderam que a simples fixação de regras definidas, embora elásticas, relativas à defesa do Estado, representaram um importante avanço no sentido da volta à plenitude democrática.¹⁴⁹

Tais mecanismos foram positivados entre os arts. 155 e 185 do Capítulo V “Das Medidas de Emergência, do Estado de Sítio e do Estado de Emergência”. Uma noção gradativa imperava em sua conformação: “[...] se o Estado de Sítio atua como legislação do mais alto escalão no sistema constitucional das crises, o Estado de Emergência posiciona-se numa relevante colocação intermediária, e as Medidas de Emergência num grau inferior”.¹⁵⁰

O estado de sítio era previsto para os casos de guerra; preservação da integridade e independência do país; e livre funcionamento dos Poderes e instituições, quando ameaçados ou atingidos por “fatores de subversão”. Poderia ser decretado pelo Presidente da República, desde que ouvido o Conselho de Segurança Nacional, com subsequente apreciação pelo Congresso

a instituição, como a converteu num mero instrumento de autocracia”. SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**, *cit.*, p. 73-74.

¹⁴⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**, *cit.*, p. 81.

¹⁴⁸ “A revogação dos atos institucionais e complementares pela Emenda Constitucional n.º 11/78 consistiu, como se sabe, no primeiro passo em direção à volta do Estado de Direito no Brasil. Esse passo, recorda-se, somente foi possível na medida em que os promotores da **abertura** política ofereceram às Forças Armadas plenas garantias de que a Segurança Nacional, tal como concebida pela Escola Superior de Guerra – ESG, não seria colocada em risco por falta de instrumentos legais adequados à sua proteção, ou seja, em outros termos, na medida em que ficou assegurado aos militares e grupos a eles ligados o domínio da situação política na difícil fase de transição do arbítrio para a legalidade.” LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, As Salvaguardas do Estado no Brasil, **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 79, p. 140-160, 1984, p. 140, grifo do autor.

¹⁴⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, As Salvaguardas do Estado no Brasil, *cit.*, p. 140, grifos do autor.

¹⁵⁰ SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**, *cit.*, p. 76.

Nacional. Ao rol de medidas coercitivas, houve a inclusão de intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais.

O estado de emergência, por sua parte, poderia ser decretado pelo Presidente da República, ouvido o Conselho Constitucional, quando fossem exigidas providências imediatas, na hipótese de guerra, ou para impedir atividades consideradas subversivas – descritas no dispositivo regulamentador do estado de sítio. Em decreto, haveria a especificação do tempo de duração, regiões atingidas e a indicação das medidas coercitivas – em atenção ao rol anteriormente discriminado. Não poderia vigor por mais de noventa dias e era prorrogável por uma vez. Uma vez decretado, seria comunicado, com justificação, ao Congresso Nacional.

As medidas de emergência detinham natureza subsidiária. O Presidente da República poderia determiná-las para preservar ou restabelecer, em localidades determinadas e restritas, a ordem pública ou a paz social, quando estas estivessem ameaçadas ou atingidas por calamidades ou perturbações que não justificassem a decretação do estado de sítio ou do estado de emergência. O prazo máximo, prorrogável uma vez e por igual período, era de sessenta dias. Eventuais medidas coercitivas, assim como no estado de emergência, estavam descritas no parágrafo do dispositivo regulamentador do estado de sítio. Num prazo de quarenta e oito horas, o Presidente deveria cientificar o Congresso Nacional quanto à adoção das medidas e das razões para a determinação.

Tais institutos não foram poupados de críticas. Quanto ao estado de sítio, Lewandowski consignou que o instituto mantinha-se rígido: as modificações observadas aumentavam a subjetividade na análise de seus requisitos fundamentadores e na mencionada inclusão de nova hipótese. Eram, pois, reflexo direto da Doutrina de Segurança Nacional¹⁵¹ e favoreciam a discricionariedade do Presidente da República pela expressão “fatores de subversão”.¹⁵²

¹⁵¹ “[...] A doutrina da ESG foi formulada num contexto de incertezas frente a um mundo dividido em conflitos de diversas ordens. O principal interesse dos militares que fundaram a ESG centrava-se na projeção do Estado brasileiro. Para os militares, era preciso pontuar quais seriam as necessidades do Estado, para que este se fizesse e se mantivesse soberano. A instabilidade mundial, que permanecia mesmo com o fim da Segunda Guerra, teria condicionado a vulnerabilidade dos Estados. Neste momento a guerra passou a ser ‘total’, ‘confundindo soldados e civis, homens mulheres e crianças nos mesmos sacrifícios e em perigos idênticos e obrigando à abdicação de liberdades seculares e direitos custosamente adquiridos, em mãos do Estado senhor todo poderoso da guerra’”. TIBOLA, Ana Paula Lima. **A Escola Superior de Guerra e a Doutrina de Segurança Nacional (1949-1966)**. 2007. 125 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2007, p. 43. A DSN voltou a exercer influência a partir do golpe de 1964. Apesar da resistência de entidades civis, esta cosmovisão belicista foi vigorosamente introduzida durante a ditadura civil-militar: “Em 1967 aconteceu a primeira manifestação pública do regime em relação aos princípios da nova doutrina, quando, do ponto de vista conceitual, ficou claro o deslocamento do seu ‘centro orbital’ da segurança externa para a segurança interna da nação”. DAL RI JÚNIOR, Arno, **O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 282-283. Apesar de sua presença constante – não apenas nos marcos constitucionais de 1967 e 1969, como também em decretos-lei em matéria de crimes políticos, comumente tratados por leis de segurança nacional – o conceito central, precisamente a noção de segurança nacional, permaneceu vago e questionável.

¹⁵² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *As Salvaguardas do Estado no Brasil*, *cit.*, p. 156.

Em análise ao estado de emergência, o mencionado autor não visualizou significativa diferença em comparação ao mecanismo previamente descrito: os fundamentos, as medidas coercitivas e o tempo de duração eram basicamente os mesmos. Maior diferença residia, porém, no papel do Congresso Nacional para os efeitos da medida de exceção:

No estado de sítio, como foi visto, o Presidente é obrigado a remeter o decreto responsável por sua instauração ou prorrogação, acompanhado de justificativa, dentro de cinco dias a contar de sua emissão, ao Legislativo, que pode ou não referendá-lo. Caso os parlamentares o rejeitem, cessa **de jure** a exceção. Na hipótese de decretação ou de prorrogação do estado de emergência, a decisão presidencial é meramente **comunicada** ao Congresso, cinco dias depois de tomada pelo Chefe de Governo (art. 158, § 3º). O Legislativo, nesse caso, passa a ser um mero expectador da aplicação de um dos mais violentos remédios para preservação das instituições existentes em todo o ordenamento constitucional [*sic*].¹⁵³

As críticas também se estenderam às medidas de emergência: “[...] na atual sistemática constitucional, colocam nas mãos do Presidente da República uma soma de poderes somente superada pelo Ato Institucional n.º 5/68”.¹⁵⁴ Tendo em vista a falta de “contraste” por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, elas permitiriam ao Presidente da República “a suspensão das principais garantias individuais com base numa apreciação pessoal e eminentemente subjetiva de fatos definidos de forma vaga na Constituição”.¹⁵⁵ E as medidas de emergência foram de fato empregadas durante o governo de João Baptista Figueiredo em duas ocasiões: nas votações de nova política salarial e da emenda Dante Oliveira – evento importante da campanha Diretas Já, símbolo da abertura política e transição para a democracia.¹⁵⁶

¹⁵³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *As Salvaguardas do Estado no Brasil*, *cit.*, p. 158, grifos do autor.

¹⁵⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *As Salvaguardas do Estado no Brasil*, *cit.*, p. 159.

¹⁵⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *As Salvaguardas do Estado no Brasil*, *cit.*, p. 159.

¹⁵⁶ Em trabalho sobre o instituto das medidas de emergência nos estertores da ditadura civil-militar, Mateus Utzig assim descreve a conjuntura: “A partir de 1979, o uso das medidas de emergência foi cogitado várias vezes. O próprio SNI, mais atuante do que nunca, monitorava de modo permanente as situações oportunas. Notemos que o mesmo não ocorria com o estado de emergência e de sítio. Ao fim, as medidas de emergência foram aplicadas duas vezes, a primeira em 1983, quando o governo buscava a aprovação parlamentar de um decreto-lei que limitava o reajuste do salário mínimo, dos aluguéis e da prestação da casa própria. Durante a tramitação, representantes de sindicatos de trabalhadores foram ao Congresso Nacional e passaram a pressionar os parlamentares para que não aprovassem a proposta governista. Como reação, o presidente da república decretou as medidas coercitivas no Distrito Federal a pretexto de resguardar a autonomia do parlamento federal, após o presidente da instituição ter pedido apoio do governo federal para conter, com forças de segurança, a pressão dos sindicatos dos trabalhadores sobre os parlamentares [...] A segunda e última aplicação das medidas ocorreu em 1984. À época, tramitava no Congresso, com a oposição do governo militar, uma proposta de emenda constitucional (PEC) para restabelecer a eleição direta para presidente da república. Em todo país, havia grande mobilização para que a mudança fosse aprovada. Às vésperas da votação, foram decretadas novas medidas no DF. Houve prisão de parlamentares e estudantes, proibição de manifestações públicas, proibição de ingresso na capital federal, censura prévia à imprensa (com alcance nacional, pois impediu que a população dos estados acompanhasse a cobertura jornalística dos debates parlamentares sobre a PEC), dentre outras providências. Foram impetradas diversas ações no STF e na Justiça Federal, sem sucesso significativo, para impugnar o próprio decreto das medidas de emergência e para coibir abusos na sua execução”. UTZIG, Mateus do Prado. **Autoritarismo em transição: as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984)**. 2022. 383 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2022, p. 17-18.

O processo de redemocratização contempla essencialmente o processo constituinte. Muitos foram os eventos e personagens que o viabilizaram. Não cumpre ao presente trabalho debruçar-se sobre os dados e as curiosidades inerentes à fase antecedente da Constituinte, porquanto lhes falta pertinência direta ao que aqui importa: o histórico do *constituir* e *excepcionar* no Direito brasileiro. É razoável, no entanto, citá-los para contextualização.

Em reflexão sobre o processo constituinte, João Gilberto Lucas Coelho argumenta, preliminarmente, que se trata de “fato histórico e sociológico com consequências que transcendem a redação jurídico-constitucional das normas”.¹⁵⁷ Vários foram os seus antecedentes sociais e políticos: a Carta de Recife; o Pacote de Abril; a Lei da Anistia e a reforma partidária de 1979; o Congresso Pontes de Miranda; a articulação de movimentos sociais – sindicatos, associações, movimento estudantil, entidades de classe, igrejas, OAB etc –; a votação da citada Emenda Dante de Oliveira e a Campanha Diretas Já; a Aliança Democrática; a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e seu falecimento; a posse de José Sarney; o debate sobre a natureza da Constituinte; a eleição parlamentar de 1986; o Plano Cruzado; a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais etc.¹⁵⁸

É sobre a referida comissão que convém tratar com maior detalhe. Isso porque, antecipadamente, as suas disposições sobre o estado de exceção constitucionalizado se refletiram sobremaneira no debate constituinte – principalmente durante as subcomissões temáticas – e se confrontaram com os institutos moldados pela Constituição de 1967 e, notadamente, pela Emenda n.º 11/1987.

Popularmente conhecida por Comissão Afonso Arinos e instituída por meio do Decreto n.º 91.450/1985 pelo então presidente José Sarney, os seus 50 membros elaboraram um anteprojeto constitucional. Conquanto não tenha sido enviado à ANC, “os constituintes nele se abeberaram para fazer suas propostas constitucionais. Daí decorreram claras influências do anteprojeto que se materializaram no texto da Constituição”.¹⁵⁹

No Título VII “Da Defesa do Estado, da sociedade civil, das instituições democráticas”, o anteprojeto estipulou dois mecanismos de exceção: o estado de alarme e o estado de sítio, regulamentados respectivamente nos capítulos homônimos IV (art. 425) e V (arts. 426 a 435).

O estado de alarme era instrumento a ser decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho de Ministros e o Conselho de Defesa Nacional, para preservar ou restabelecer, em localidade determinada e restrita, a ordem pública ou a paz social, ameaçada por calamidades ou

¹⁵⁷ COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 21-49, p. 22.

¹⁵⁸ COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem, *cit.*, p. 23-27.

¹⁵⁹ SILVA, José Afonso da. Prefácio, *cit.*, p. XXIII.

perturbação que não justificassem a decretação do estado de sítio. Eventual decretação indicaria tempo de duração, áreas abrangidas e medidas coercitivas. O prazo máximo previsto era não superior a trinta dias, prorrogável uma vez e por igual período, se necessário.

Dentre as medidas previstas pelo estado de alarme estavam a restrição ao direito de reunião e associação, de correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas. Para eventual calamidade pública, previa-se, além disso, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, com previsão de responsabilização da União pelos danos e custos. Havia, também, normas sobre a prisão por crime contra o Estado, com vedação à incomunicabilidade do preso. Se rejeitado pelo Congresso Nacional, cessaria de imediato o estado de defesa.

O estado de sítio, por outro lado, era instrumento a ser decretado pelo Congresso Nacional – por iniciativa própria ou do Presidente da República – em duas ocasiões: comoção intestina grave ou de fatos que evidenciassem a sua irrupção ou a ineficácia do estado de alarme; e guerra ou agressão estrangeira. No primeiro caso, as medidas coercitivas previstas eram: obrigação de permanência em localidade determinada; detenção em edifício não destinado a réus de crimes comuns; restrições à inviolabilidade de correspondência, do sigilo das comunicações ou a prestação de informações, à liberdade de imprensa e radiodifusão; suspensão da liberdade de reunião e associação; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos; e requisição de bens.

A duração, as normas a serem obedecidas e as garantias constitucionais a serem suspensas deveriam ser estabelecidas por lei. Não poderia ser decretado por mais de trinta dias na primeira hipótese; poderia ser decretado por todo o tempo na segunda. No intervalo das sessões legislativas, poderia o Presidente da República decretá-lo ou prorrogá-lo, ouvidos o Conselho de Ministros, o Conselho de Defesa Nacional e a Comissão Permanente do Congresso Nacional. Além disso, quando decretado pelo Presidente, o Congresso Nacional deliberaria, em sessão secreta, sobre o decreto expedido, podendo revogá-lo ou mantê-lo. As imunidades parlamentares subsistiriam durante o estado de sítio, mas poderiam ser suspensas mediante o voto de 2/3 da Casa pertinente.

Por sua vez, no Título II “Do Estado Federal”, notadamente no Capítulo IV “Da Intervenção Federal”, entre os arts. 78 e 80, o anteprojeto regulamentou o mecanismo interventivo. A regra era a não intervenção. Admitir-se-ia a intervenção para manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou a de um estado em outro, pôr termo a grave perturbação da ordem pública, garantir o livre exercício de Poderes estaduais, reorganizar as finanças do Estado; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária; garantir a observância de princípios constitucionais.

A intervenção federal poderia ser decretada pelo Presidente da República, desde que ouvido o Conselho de Estado. A participação de outros Poderes era também prevista para a viabilização de algumas hipóteses. Eventual decreto de intervenção seria submetido à apreciação do Congresso Nacional com especificação da amplitude, prazo, condições de execução e, cabendo, nomeação do interventor.

Compreendido o histórico e as novas proposições de inclinação liberal da Comissão Afonso Arinos, alça-se ao tempo de fundadas e propensas esperanças. Momento de redemocratização. Advento da Nova República. Intento de constituição nova. O que fazer, porém, com os dilemas e as dificuldades do Direito da exceção? Como constituir? Como excepcionar?

3 O DEBATE TEMÁTICO: técnicas de exceção em conformação

Esta matéria, Sr. Presidente, é da maior importância.
A História, um dia, vai nos julgar.¹⁶⁰

Por meio de uma reconstrução dos registros dos anais da Assembleia Nacional Constituinte, este capítulo apresenta o debate sobre o sistema constitucional das crises em seu momento *temático*. O adjetivo não vem a esmo. É *temático* pela denominação conferida aos foros deliberativos em discussão, isto é, as subcomissões temáticas e as comissões temáticas, correspondentes às etapas 2 e 3 do processo constituinte.¹⁶¹ Vai-se além, todavia.

Nesse momento inaugural, os mecanismos extraordinários são articulados de modo prioritário. As discussões se sucedem compartimentalizadas, onde, a cada espaço, os temas são tratados sob maior preocupação e com a participação de agentes externos, personalidades e entidades da sociedade civil, por meio de audiências públicas.¹⁶² Não à toa pode ser lida como fase “popular” ou “descentralizada”.¹⁶³ É o momento do debate por excelência.

A discussão do capítulo está dividida em cinco momentos. A primeira e a segunda subseções cuidam do debate constituinte relativo à configuração do estado de sítio e do estado de defesa na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-B) e na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). Consecutivamente, a terceira e quarta partes investigam a conformação da intervenção federal a partir da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (II-A) e da Comissão da Organização do Estado (II). A quinta, por sua vez, constitui-se espaço de registro para impressões críticas.

¹⁶⁰ Discurso do constituinte Lysâneas Maciel, durante a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, a respeito da limitação da imunidade parlamentar na vigência de estado de sítio. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**. Ata de Comissões. 1º de abril de 1987 a 14 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 131.

¹⁶¹ Em conformidade com a tabela apresentada na seção metodológica da introdução, a etapa 2 “Subcomissões Temáticas” abrange as respectivas fases A, B e C: “Anteprojeto do Relator”; “Emenda ao Anteprojeto do Relator”; e “Anteprojeto da Subcomissão”. Por sua vez, a etapa 3 “Comissões Temáticas” trata das fases E, F, G e H, quais sejam, “Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão”; “Substitutivo do Relator”; “Emenda ao Substitutivo”; e “Anteprojeto da Comissão”. Não há fase D. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissões e subcomissões. **Portal da Constituição Cidadã**, *cit.*, *online*.

¹⁶² “O que se deseja enfatizar é que a audiência pública na fase das Subcomissões, num chamamento institucional e regimental da própria ANC às organizações da sociedade civil, deu à participação perante ela um caráter mais vigoroso, marcou definitivamente os seus trabalhos nas fases seguintes e contribuiu para criar uma cultura de democracia participativa que impregna o texto constitucional, os hábitos nacionais e diversas legislações posteriores.” COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem, *cit.*, p. 32.

¹⁶³ “Como veremos adiante o processo constituiu-se de duas grandes fases. Na primeira *popular* ou *descentralizada* diferentes temáticas foram abordadas em Subcomissões e Comissões e à sociedade civil foi dada a oportunidade de participação de três modos: (i) envio de sugestões, (ii) participação em audiências públicas e (iii) encaminhamento de emenda popular.” SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte**, *cit.*, p. 18, grifos da autora.

Duas ressalvas são a princípio necessárias. A primeira é que, em se tratando de um procedimento legislativo, o texto, por força das emendas, sofre várias modificações em uma mesma subcomissão ou comissão.¹⁶⁴ Por essa particularidade, diferentes redações estão, em tabelas, dispostas no Apêndice A do trabalho. A segunda ressalva é de que esta investigação preconiza o debate, razão pela qual busca transcrever os discursos dos constituintes em sua literalidade. Para tanto, vale-se preferencialmente de citações diretas.

3.1 Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

A Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-B) foi o primeiro espaço deliberativo para a conformação do estado de defesa e do estado de sítio durante a Assembleia Nacional Constituinte. Os seus trabalhos se realizaram entre 7 de abril de 1987 e 25 de maio de 1987, num total de dezoito reuniões – dezessete ordinárias e uma extraordinária.

Tais mecanismos excepcionais de salvaguarda do Estado não são objeto de discussão em todas as sessões; consequentemente, em atenção ao recorte proposto, nem todas as reuniões são analisadas sob idêntico detalhamento. Nesse sentido, para melhor disposição do debate, esta subseção será dividida em duas partes: o debate constituinte antes e após a apresentação do anteprojeto do relator.

3.1.1 A exceção e as audiências públicas

A reunião inaugural foi responsável pela instalação e eleição dos membros componentes da Mesa Diretora. Foram eleitos, para a presidência da subcomissão, o deputado José Tavares (PMDB/PR) e, para a função de 1º e 2º vice-presidentes, respectivamente, o senador Raimundo Lira (PMDB/PB) e o deputado Daso Coimbra (PMDB/RJ).¹⁶⁵ Nos termos do regimento interno

¹⁶⁴ A título de exemplificação, a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança apresenta três redações diferentes acerca dos estados de sítio e defesa, observáveis no anteprojeto do relator, no substitutivo do relator e no anteprojeto da subcomissão.

¹⁶⁵ José Tavares era advogado, ex-deputado estadual pelo PMDB, deputado federal pela segunda vez pelo PMDB e buscava propor normas sobre organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Raimundo Lira era senador pelo PMDB, estreante na atuação pública, economista e empresário, ex-líder estudantil e diretor de empresas na Paraíba. Daso Coimbra era jornalista, médico, professor, ex-deputado estadual pelo PTB, com atuação pregressa no PSD e na ARENA e, na Constituinte, deputado pelo PMDB em seu sétimo mandato. O último foi descrito como “reacionário convicto, consciente e atuante”, conhecido por ter coordenado o Centrão e pela sua capacidade de articulação. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 278; 288; 335.

da ANC, o relator designado pelo presidente foi o deputado Ricardo Fiuza (PFL/PE).¹⁶⁶ A subcomissão era composta por 19 parlamentares titulares.¹⁶⁷

Na segunda reunião, sob críticas ao regimento e preocupados com as datas-limite, os constituintes debateram sobre a definição de prazos, o roteiro de trabalhos e a metodologia das audiências públicas. Tais tópicos foram novamente objeto de definição na terceira reunião. Após novas discussões, uma proposta foi concretizada.

O SR. PRESIDENTE (José Tavares): – Declaro reaberta a nossa reunião. Concedo a palavra ao Constituinte José Genoíno, que fará uma proposta concreta expressando o entendimento dos companheiros da Subcomissão, de um roteiro de trabalho para os próximos dias.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ GENOÍNO: – Esse roteiro é geral, mas podemos especificá-lo a partir de algumas sugestões dos Companheiros. O primeiro ponto, mais ou menos seguindo a própria denominação da Comissão:

- a) natureza, finalidade e característica do Estado – que seria uma parte doutrinária;
 - b) instrumento de defesa da sociedade – nesse "b", podemos especificar, depois, a partir da visão geral, a organização da sociedade, a polícia civil, o conceito de segurança, etc.; e
 - c) conceito de segurança interna e externa – temos que discutir a questão de espaço, fronteiras, mar territorial, situação de guerra no sentido geral, e especificaríamos para vários itens:
- Item 1 – papel das Forças Armadas;
 - Item 2 – conceito de Segurança Nacional;
 - Item 3 – Justiça Militar; e
 - Item 4 – Serviço Militar – que seria tópico por tópico mais geral.¹⁶⁸

A partir do roteiro, os constituintes sugeriram participantes para as audiências públicas. Nas quarta e quinta reuniões, os constituintes continuaram a discutir e sugerir eventuais convidados. Ambas as reuniões foram de curta duração. Na quinta reunião, por exemplo, o próprio relator, o deputado Ricardo Fiuza, sugeriu o encerramento para estudo dos temas pertinentes.

¹⁶⁶ Ricardo Fiuza era advogado, pecuarista, deputado federal pelo PFL em sua quinta legislatura, mas com atuação pregressa na ARENA e no PDS. Foi assim classificado: “Talvez, o principal líder do Centrão, além de ser um dos mais ligados aos militares. Adota o mesmo estilo agressivo de alguns parlamentares da esquerda e é bom tribuno”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 314.

¹⁶⁷ “Titulares: PMDB: Iran Saraiva; Raimundo Lira; Antônio Perosa; Arnaldo Martins; Asdrubal Bentes; Carlos Benevides; Daso Coimbra; Hélio Rosas; José Tavares; Ralph Biasi; Roberto Brant. PFL: Sadie Hauache; Ézio Ferreira; Ricardo Fiuza; Ricardo Izar. PDS: Telmo Kirst. PDT: César Maia. PTB: Ottomar Pinto. PT: José Genoíno. Suplentes: PMDB: Alfredo Campos; Gerson Camata; Agassiz Almeida; Alarico Abid; Antônio Carlos Franco; Cardoso Alves; Domingo Leonelli; Egidio Ferreira Lima; Geraldo Fleming; Geraldo Melo; Jorge Vianna. PFL: Rubem Medina; Furtado Leite; Sérgio Brito; Ronaro Corrêa; Dionísio Hage. PDS: Antonio Carlos Konder Reis. PDT: Lysâneas Maciel. PTB: José Elias Moreira. PT: Florestan Fernandes.” Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Subcomissão de Defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹⁶⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**. Ata de Comissões. 7 de abril de 1987 a 25 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 17.

Nesse cenário, a subcomissão foi inicialmente marcada por dinâmica confusa e pela ausência de coesão temática entre os temas sugeridos.¹⁶⁹

a. 6.^a reunião: dia da Escola Superior de Guerra

O debate efetivamente se inicia a partir da sexta reunião. Discutindo a natureza, finalidade e características do Estado, os primeiros conferencistas convidados à subcomissão foram representantes da Escola Superior de Guerra (ESG), cujos discursos demonstraram articulação. Para Vanessa Schinke, “a ideia de convidar a Escola Superior de Guerra para abrir os trabalhos da subcomissão era, por si só, uma contradição com a proposta de ruptura com o regime autoritário”.¹⁷⁰

O primeiro expositor foi o professor Ubiratan Macedo,¹⁷¹ a quem competiu contextualizar a doutrina esguiana relativa à finalidade do Estado – o bem comum – e as suas implicações.¹⁷² Também à luz da Doutrina de Segurança Nacional, a exposição do segundo palestrante, o professor Pedro Figueiredo,¹⁷³ tematizou a segurança de um Estado Democrático. Reiterou os dogmas e classificações próprias da tradição da segurança nacional; e defendeu que, a despeito de salvaguardar a pluralidade de ideias e a resolução pacífica de eventuais conflitos, o Estado democrático estaria autorizado a fazer uso da força contra ameaças insurgentes:

¹⁶⁹ Para Vanessa Schinke, a subcomissão “apresentou uma dinâmica inicial bastante confusa. O regimento da Constituinte previa normas para os trabalhos das Comissões, mas as subcomissões não possuíam regimento próprio, o que fez com que o debate sobre quais procedimentos adotar tomasse boa parte do tempo dos primeiros encontros. A saída foi utilizar o regimento da Constituinte como regra geral e, supletivamente, as normas da Câmara e do Senado. Com exceção do papel das Forças Armadas, que é mencionada pelos integrantes da Subcomissão logo no terceiro encontro, não havia consenso sobre quais outras matérias deveriam ser tratadas naquele espaço, muito menos sobre a terminologia a ser empregada e a dinâmica dos trabalhos [...] A falta de racionalidade no encadeamento das sugestões dos membros da subcomissão era patente. As pautas sugeridas iam desde a finalidade do poder político do Estado, passando pelo regimento das Polícias Militar e Civil, Estado de Sítio, de Emergência - e um tanto de outras expressões semelhantes que, em comum, comportavam a ideia de exceção - até regulamentações do Poder Judiciário”. SCHINKE, Vanessa Dorneles. A Assembleia Nacional Constituinte e as Forças Armadas: os trabalhos da subcomissão. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1820-1846, 2022, p. 1828.

¹⁷⁰ SCHINKE, Vanessa Dorneles. A Assembleia Nacional Constituinte e as Forças Armadas: os trabalhos da subcomissão, *cit.*, p. 1.829.

¹⁷¹ “Membro do Conselho Federal de Cultura, Professor Universitário de Direito e Filosofia em Pós-Graduação, Professor do Corpo Permanente da ESG”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 29.

¹⁷² “E, para visualizar esse bem comum, que é uma idéia, um ideal abstrato, um ideal dificilmente palpável, a Escola Superior de Guerra cunhou o que chamamos de objetivos nacionais permanentes, que são a cristalização dos interesses permanentes da população dentro do Estado [...] E o Estado finalmente é – para nós uma característica fundamental – representante, ele é titular de uma representação da Nação ou sociedade civil. E ele deve ser gerido pelos princípios da racionalidade, da eficiência e deve ser administrado por objetivos, para poder ser fiscalizado e, finalmente, a conclusão, a visão nossa de Estado: ele é um instrumento da Nação brasileira, do povo brasileiro [sic].” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 30-31.

¹⁷³ “Professor Universitário de Direito Penal da Universidade do Rio de Janeiro, Professor do Colégio Pedro II e Professor do Corpo Permanente da ESG”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 29.

A doutrina da Escola Superior de Guerra preconiza, ante a necessidade de medidas de defesa, externa ou interna, a permanente e democrática subordinação à expressão política na direção das atividades e sua prevalência na condução das ações. Sempre preconizou a adequação das medidas de defesa interna aos parâmetros da Democracia e da legalidade, o que significa a utilização gradual das medidas legais, em função da intensidade das agressões. Neste contexto é que se inserem as medidas excepcionais, como as que se desdobram, numa gradação ascendente quanto ao rigor, das medidas de emergência ao estado de sítio.¹⁷⁴

Ao final do discurso, discorreu acerca do papel das Forças Armadas na segurança interna brasileira em perspectiva histórica. Foi, então, que o terceiro e último expositor, o professor Paulo Guimarães,¹⁷⁵ discursou precipuamente sobre as medidas de defesa do Estado. Reconheceu, de início, que “as sociedades contemporâneas, ainda mais que as outras do passado, precisam precaver-se contra as situações políticas extraordinárias que configurem grave ameaça às instituições [...]”.¹⁷⁶

Em seguida, promoveu uma breve reflexão, de cunho histórico e comparativo, acerca do tratamento jurídico conferido a mecanismos extraordinários, consignando as particularidades das experiências grega, romana, alemã (observada na Constituição de Weimar), francesa e anglo-americana. Após a reflexão, centrou esforços na tradição nacional. Extraiu dela influência francesa, na figura do estado de sítio, e defendeu que o texto constitucional brasileiro vinculava medidas excepcionais a situações graves.

Para este último representante da ESG, as técnicas de exceção do constitucionalismo brasileiro não seriam tendentes ao arbítrio, porquanto sujeitas à atuação dos poderes Legislativo e Judiciário. Seriam, em sua avaliação, mecanismos necessários, “instrumentos da legalidade constitucional que visam a permitir que o Estado se defenda com eficácia para, destarte, poder defender a sociedade, na garantia das liberdades, dos direitos humanos e da democracia, em momentos graves.”¹⁷⁷

Para a nova ordem constitucional, o conferencista definiu que o ordenamento jurídico reclamava a manutenção das medidas “clássicas” e a adoção de novos instrumentos. Descreveu, para tanto, cinco modalidades: as medidas de emergência, o estado de emergência, o estado de sítio, a intervenção federal em estado-membro e o estado de recessão econômica. Em sua explanação, defendeu, para o estado de emergência, a possibilidade de “controle e censura dos meios de

¹⁷⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 32.

¹⁷⁵ “Adjunto da Divisão de Assuntos Políticos da ESG, Professor Titular do Ensino Superior na área de Ciências Sociais”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 29.

¹⁷⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 33.

¹⁷⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 33.

comunicação social e das diversões públicas e, nas calamidades”, bem como que o estado de recessão econômica aplicar-se-ia “nas conjunturas econômicas recessivas muito graves [...] para controlar uma série de situações, em benefício dos altos interesses sociais e econômicos do País”.¹⁷⁸

Finalizadas as exposições, os constituintes realizaram questionamentos aos palestrantes convidados. As primeiras objeções à exposição vieram do deputado José Genoíno (PT/SP).¹⁷⁹ O constituinte a princípio questionou o papel do Estado na encarnação dos objetivos nacionais. Também indagou quanto ao papel do Poder Legislativo durante o acionamento dos mecanismos de segurança, os quais robusteceriam o Poder Executivo, bem como de que modo a própria sociedade poderia exercer o seu autocontrole e o controle do Estado. Conjecturou, ainda, sobre o direito de resistência e sobre a militarização da sociedade.

O deputado constituinte Ottomar Pinto (PTB/RR),¹⁸⁰ por sua vez, reiterou as noções doutrinárias e reiterou as considerações de José Genoíno quanto à viabilidade da desobediência civil enquanto ferramenta contra o arbítrio estatal. Quanto à indagação, o professor Pedro Figueiredo defendeu que se trata de um direito natural, inadequado em perspectiva jurídica. Outras perguntas se concentraram em debater a eventual previsão constitucional de um Ministério da Defesa.

O histórico da legislação penal de segurança nacional e as suas implicações durante a ditadura civil-militar, aliás, foram rememoradas com desaprovação e críticas à atuação da Escola Superior de Guerra pelo constituinte Iram Saraiva (PMDB/GO).¹⁸¹ E o debate sobre as salvaguardas do Estado logo voltou à tona. Na ocasião, o deputado Roberto Brant (PMDB/MG)¹⁸² manifestou sua preocupação com o mau uso dos mecanismos excepcionais e as suas implicações aos direitos individuais:

Mas atrás desta aparente vontade de estabelecer uma justa proporcionalidade na ruptura das garantias dos direitos individuais, existe a possibilidade de se praticar

¹⁷⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 34-35.

¹⁷⁹ José Genoíno era professor, deputado pelo PT em segundo mandato e havia sido preso por seis anos por participação na Guerrilha do Araguaia. Foi assim classificado: “Este é o verdadeiro exemplo de ‘parlamentar operário’; tal a agilidade e frequência [*vis*] no plenário, onde, a todo instante, cria obstáculos dos que tentam manobras regimentais. É que ele, Genoíno, talvez seja, dentre os deputados, o melhor conhecedor do Regimento Interno. Sua presença em plenário é sempre uma garantia contra os ‘manobristas’”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 432-433.

¹⁸⁰ Ottomar Pinto era engenheiro, militar, médico, industrial, ex-governador de Roraima e deputado federal pelo PTB. A sua atuação foi descrita como própria “de uma ótica conservadora e pragmática”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 395-396.

¹⁸¹ Iram Saraiva era ex-vereador, ex-deputado estadual, ex-deputado federal por dois mandatos e senador em seu primeiro mandato, sempre filiado ao PMDB. Foi descrito como “muito coerente, além de estar sempre em plenário e nas comissões”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 191.

¹⁸² Roberto Brant era advogado e deputado federal pelo PMDB pela primeira vez. A sua trajetória política foi descrita como “marcada por contradições”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 253.

medidas de emergências para situações que em absoluto não as requeiram. Acho que o trancamento das garantias constitucionais deve ser considerado como um remédio extremamente heróico a ser utilizado em situações limites; porque nós, democratas, acreditamos que é possível resolver as crises institucionais, assegurando-se ao mesmo tempo as garantias dos indivíduos. Nós não achamos que a existência de garantias individuais seja um elemento a agudizar ou a aprofundar as crises institucionais. Então, há o elenco já hoje bastante extenso de medidas os ilustres professores ainda acrescentam um quarto, que é o reconhecimento do chamado estado de recessão [*sic*].¹⁸³

Para ilustrar sua reflexão, o constituinte recordou episódios de decretação da medida de emergência na realidade brasileira. Defendeu, para tanto, que a única medida cabível seria o estado de sítio, justificando que este mecanismo estava previsto nas constituições francesa, espanhola e portuguesa. Em resposta, o professor Roberto Cavalcante,¹⁸⁴ também professor da ESG e convidado para a audiência pública, respondeu que o suposto problema se tratava de uma questão semântica e que ambos discutiam “muito mais palavras do que propriamente idéias-forças [*sic*]”.¹⁸⁵

O constituinte José Genoíno redarguiu. Em sua concepção, não se tratava de mera questão semântica, porque a Constituição não seria apenas documento jurídico, mas, também, um documento político; um registro de intenções da sociedade, que não toleraria a invocação habitual de tais recursos. A réplica do professor Roberto Cavalcante foi conciliatória, o qual visualizou nos discursos uma posição de consenso: tais mecanismos são necessários; debatíveis seriam o modo de implementação e a forma de controle.

Ao final da sessão, o relator Ricardo Fiuza defendeu serem unânimes tanto o repúdio à expressão “segurança nacional” pelo seu legado histórico, quanto a necessidade de instrumentos de defesa por parte do Estado moderno. Em seguida, defendeu uma regulamentação constitucional precisa acerca de tais mecanismos excepcionais, de modo gradativo, sob controle do Congresso Nacional, buscando evitar lacunas e eventuais ingerências. Também relembrou experiências constitucionais estrangeiras da União Soviética, da Iugoslávia, do México e do Japão para argumentar que o estado de exceção é figura constante no constitucionalismo.

Não é por excesso de ordenamento que evitaremos quarteladas, golpes, porque não existe Constituição nenhuma no Mundo que permita atos de exceção, e a história está repleta de atos de exceção. Não devemos ter é cerimônia, receio, de tratar esses temas com maior profundidade. Verifico que há em todas as Constituições o estado de exceção, a definição de crimes contra a segurança.¹⁸⁶

¹⁸³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 43.

¹⁸⁴ “Adjunto da Divisão de Pesquisa e Doutrina da ESG, Bacharel em Direito e Economista, Professor Titular da Universidade de Pernambuco”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 29.

¹⁸⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 43.

¹⁸⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 45.

Sobre esse argumento, o deputado José Genoíno buscou corrigi-lo em aparte, argumentando que o máximo previsto em sistemas constitucionais estrangeiros é o estado de sítio e o estado de alerta. A possibilidade de banalização do instituto também foi invocada. Citando Cavalcante, Fiuza reiterou que o tema se tratava de questão semântica: nada impediria suprimir as outras figuras e manter um instituto abrangente sob a denominação de estado de sítio. Após discussões sobre os trabalhos na subcomissão, encerrou-se a sessão.

b. 7.^a reunião: dia da Ordem dos Advogados do Brasil

Na sétima reunião, o convidado foi o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o advogado Márcio Thomaz Bastos.¹⁸⁷ O tema foi a ideologia de segurança nacional e a política de segurança interna e pública. O fio condutor da apresentação consistiu em repudiar a doutrina da segurança nacional da nova Constituição. Em relação aos mecanismos de defesa do Estado, o discurso foi crítico em relação à proposta esguiana e favorável ao anteprojeto da Comissão Afonso Arinos:

E, agora, ainda se pretende criar, além de todas as medidas e de todos os Estados de Emergência, mais um Estado de Emergência que seria o Estado de Recessão, ou seja, ao contrário de se afastar da Constituição democrática que se pretende escrever a ideologia da segurança nacional como uma coisa caduca, superada, perempta e que não tem lugar numa Nação que está chegando ao pórtico da possibilidade de construir uma democracia, o que se quer fazer é fortificar a doutrina da segurança nacional [...] acredito que em termos das garantias dos estados de exceção, do estado de sítio, estado de emergência, a solução do projeto é muito boa, a solução do Projeto Affonso Arinos que modifica tudo isso e cria o estado de sítio e o de alarme, um deles, o estado de sítio, a ser decretado pelo Congresso Nacional.¹⁸⁸

No encerramento de seu discurso, lembrou passagens de escritos dos professores Miguel Reale Júnior, Fábio Konder Comparato e Raimundo Faoro, as quais tematizaram a construção de um regime democrático, a segurança e o papel das Forças Armadas em uma ordem constitucional. Ato contínuo, os constituintes realizaram questionamentos e discutiram a criação de um Conselho de Defesa do Estado para acompanhamento de questões relativas à segurança interna.

¹⁸⁷ “Paralelamente à atuação advocatícia, foi representante das entidades de classe dos advogados, tendo sido presidente da seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entre 1983 e 1985. Nesse período, o país definiu as regras de sucessão do presidente João Batista Figueiredo (1979-1985), tendo havido o movimento pelas Diretas Já, no qual a OAB e Marcio Thomaz Bastos foram atuantes participantes. No biênio 1987-1988, foi eleito presidente do Conselho Federal da OAB. Durante esses anos ocorreram os trabalhos da Assembléia [sic] Nacional Constituinte (ANC), cuja atuação foi também intensa.” FGV CPDOC. **Marcio Thomaz Bastos**. São Paulo. (Projeto de entrevistas História Oral do Campo Jurídico de São Paulo). Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/entrevistados/marcio-thomaz-bastos>. Acesso em: 05 dez. 2024.

¹⁸⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 52-53.

Nesse debate, Thomaz Bastos reconheceu que “o que existe dentro da OAB é também a consciência da necessidade de o Estado ter meios de se defender contra o terrorismo de esquerda, contra o terrorismo de direita, contra aqueles crimes chamados políticos”.¹⁸⁹ Mas, para isso, defendeu a desmilitarização da defesa, a inadmissibilidade de tribunais de exceção e militares, bem como a criação de uma legislação de proteção do Estado avessa à ideologia da segurança nacional. O conceito de segurança nacional, inclusive, foi objeto de divergências entre o deputado Ottomar Pinto e o presidente da OAB.

Na ocasião, o deputado constituinte Hélio Rosas (PMDB/SP)¹⁹⁰ perguntou sobre o art. 420 do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, o qual previa a convocação ou submissão das forças policiais às Forças Armadas nos casos de estados de alarme ou sítio, intervenção federal ou guerra. Manifestando tratar-se de posição pessoal, na medida em que a OAB não possuía pronunciamento oficial sobre o anteprojeto em sua totalidade, Thomaz Bastos reputou condenável a globalização das hipóteses, mas sugeriu que a ocorrência de guerra externa tratar-se-ia de um caso excepcional.

Questionado pelo relator Ricardo Fiuza sobre a diferença entre segurança do Estado e defesa do Estado, o presidente da OAB manifestou a dificuldade de diferenciá-los semanticamente. Reiterou, porém, que uma definição de segurança deveria observar a diferença entre a segurança do Estado na dimensão democrática e na dimensão doutrinária da segurança nacional. Consignou, novamente, sua aderência ao anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, ao julgar que, nele, os instrumentos são de defesa não apenas do ente estatal, como também da sociedade e das instituições – do regime democrático, enfim. Os constituintes, em seguida, debateram novas questões procedimentais.

c. 9.^a reunião: “Forças Armadas e Poder Político”

Na 8.^a reunião, de natureza extraordinária, os constituintes definiram um novo plano de trabalho, e as audiências públicas retornaram na 9.^a sessão, com a participação do professor Geraldo Cavagnari Filho,¹⁹¹ diretor-adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual

¹⁸⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 55.

¹⁹⁰ Hélio Rosas era advogado, contador, deputado pelo PMDB, ex-vereador por três mandatos e ex-deputado estadual. Foi o primeiro suplente da bancada. Assim foi descrito: “[...] político interiorano, privatista e com compromissos políticos com o governador de São Paulo”, pouco atuante, mas com boa frequência em plenário. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 426-427.

¹⁹¹ “Geraldo Lesbat Cavagnari Filho foi fundador e coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) da Unicamp e professor convidado do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. Doutor em ciências militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e analista em inteligência estratégica pela Escola Nacional de Inteligência, Cavagnari foi quem introduziu os estudos estratégico-militares na universidade brasileira. Foi coronel do Exército Brasileiro.” SUGIMOTO, Luiz. Morre Geraldo Cavagnari, referência em estudos estratégicos. **Portal Unicamp**, Campinas, 14 set. 2012. Disponível em: <https://unicamp.br/unicamp/noticias/2012/09/14/morre-geraldo-cavagnari-referencia-em-estudos-estrategicos-0>. Acesso em: 05 dez. 2024.

de Campinas (Unicamp) e do delegado de polícia Cyro Vidal, os quais tematizaram, respectivamente, as relações entre as “Forças Armadas e Poder Político” e a prevenção de crimes.

O referido grupo de estudos da Unicamp desenvolveu uma série de debates sobre temas afeitos à Assembleia Nacional Constituinte, motivo pelo qual foram convidados a participar da subcomissão. O professor Cavagnari Filho defendeu a necessidade de controle democrático das Forças Armadas e sistematizou as propostas desenvolvidas pelo núcleo. Dentre elas, destaca-se o apoio à proposta realizada no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos quanto às Forças Armadas; a criação do Conselho de Estado e Conselho de Defesa Nacional, nos termos do mesmo anteprojeto; e a criação do Ministério da Defesa.

Na fase de debates, o constituinte Roberto Brant repudiou a noção de segurança nacional e ressaltou a importância de uma perspectiva diferente para os mecanismos defensivos, isto é, “não para nos esmerarmos na criação de um instrumento de defesa do Estado, mas, principalmente, nos esmerarmos na criação de instrumentos que protejam e preservem a sociedade e o cidadão, diante do Estado e seus diversos braços”.¹⁹² Momentos depois, o constituinte José Genoíno questionou a posição do conferencista quanto aos institutos do estado de sítio e estado de emergência.

Em resposta, o professor Cavagnari Filho recordou as figuras do estado de recessão econômica e a noção de “conflito artificial”, conceito este mencionado pelo então presidente da República José Sarney durante entrevista à Folha de São Paulo como conflito a ser combatido.¹⁹³ O palestrante criticou tanto a suposta noção de conflito quanto a elaboração de um novo instrumento excepcional para períodos de recessão econômica:

Quem trabalha nessa área de ciência política ou de sociologia vai sentir muita dificuldade em transformar esse conflito artificial em uma categoria de análise. Não vai trabalhar com isso, porque o aspecto de subjetividade é muito grande para dizer o que é artificial ou não; porque em princípio todo conflito é político, tem um ingrediente político. No planejamento de defesa, esses conflitos artificiais, como estado de recessão econômica, não serão úteis? Serão. São muito úteis para o planejamento de Estado Maior no caso de defesa. São dois perigos que existem na execução da defesa interna: admitir que existem conflitos artificiais e permitir que se crie a figura de estado de recessão econômica. Rejeito o conflito artificial, rejeito a proposta do estado de recessão econômica, e

¹⁹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 78.

¹⁹³ “FOLHA – Agora, é no conflito, no confronto que se forma a democracia, e a muitos, inclusive a este jornalista, parece que o sr. procura evitar o conflito. Sarney – Não, eu acho que é o contrário. Eu procuro harmonizar o conflito. Porque eu acho que a sociedade democrática é conflituosa. Os conflitos só fazem parte da sociedade democrática. Eles não são uma doença, na sociedade democrática: não se trata de um fenômeno patológico, eles são antes um fenômeno sadio. O ruim é o conflito empostado, o conflito criado. O conflito construído. O conflito artificial. Esse sim. Agora, o conflito natural na sociedade democrática, é salutar. E cabe ao presidente harmonizar esses conflitos. Acho que essa é a verdadeira função de um presidente numa sociedade democrática. A de harmonizar os conflitos dentro da sociedade, pois é harmonizando que nós chegamos a uma média de interesses da sociedade sem que haja rupturas.” ABRAMO, Cláudio. “Plano Cruzado fugiu de nossas mãos”, afirma Sarney – entrevista exclusiva. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 5 abr. 1987. Política, Caderno 1.º, p. 6-7, 1987, p. 7.

concordo com o que está aqui no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, com aquelas medidas coercitivas que devem ser previstas na Constituição.¹⁹⁴

d. 11.^a reunião: Gabinete da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional

A elaboração de um sistema constitucional das crises não foi objeto de discussão na apresentação do delegado Cyro Vidal. Tampouco foi discutido na 10.^a reunião, na qual os constituintes e os seus convidados refletiram sobre o papel das polícias militares. Na 11.^a reunião, por sua vez, o tema da audiência pública foi o papel do Conselho de Segurança Nacional, com a exposição do coronel Luiz Antônio Rodrigues Mendes Ribeiro, chefe do Gabinete da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

À constatação de que o enviado do respectivo órgão não detinha competência ou delegação para responder a todos os questionamentos dos constituintes – por integrar a Secretaria Geral, e não o Conselho –, a reação de alguns constituintes, vide a fala do senador Iram Saraiva, foi de que o CSN havia desrespeitado a subcomissão.¹⁹⁵ Os embates seguiram quanto à manutenção ou supressão de um Conselho de Segurança Nacional, bem como acerca de sua composição, competência e finalidade, sob invocações de disposições constantes no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos.

e. 12.^a reunião: o papel das Forças Armadas

Na 12.^a reunião ordinária, discutiu-se mais uma vez o papel das Forças Armadas no regime democrático, cujos conferencistas foram os generais Euler Bentes Monteiro¹⁹⁶ e Antônio Carlos de

¹⁹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 84.

¹⁹⁵ “O SR. CONSTITUINTE IRAM SARAIVA: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, meu caro colega Luiz Ribeiro, eu me sinto, realmente, em dificuldades para debater, apesar da atenção com que V. S^a vem a esta Subcomissão debater com os demais participantes, porque senti, também, sua dificuldade em poder descer pontos mais cruciais da questão, principalmente no que diz respeito a assumir uma defesa, ou uma análise mais profunda do Conselho de Segurança Nacional. E eu diria ao Sr. Presidente que teríamos, agora, que tomar um certo cuidado na Comissão, porque temos realmente que ouvir os conceitos das pessoas que comparecerem e não poderão, absolutamente, deixar de fazê-lo. E vi que o Coronel tem problema com relação até mesmo à hierarquia, para poder debater e expor claramente o assunto. Deixo, aqui, meu protesto, com, o Constituinte do PMDB, porque se trata de um assunto sério [...] Lamento, profundamente, lavro um protesto. Não dirigi uma pergunta ao Coronel, não por desrespeito a ele, mas por desrespeito a ele [sic], mas por desrespeito ao próprio Conselho de Segurança Nacional, que não permite ter seu ponto de vista oficial, aqui, conforme o próprio Coronel assim declinou.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 122.

¹⁹⁶ Segundo o Memorial da Democracia, o general Euler Bentes Monteiro “fez carreira no Exército sem ter apoiado o golpe militar de 1964. Vinculado ao chamado ‘setor nacionalista’ das Forças Armadas, foi presidente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no período do general Costa e Silva. No governo de Ernesto Geisel, foi promovido a general-de-Exército (quatro estrelas) e nomeado presidente da estatal Imbel - Indústria de Material Bélico do Brasil.” Na mesma matéria, relata-se que: “O Diretório Nacional do MDB lança a candidatura do general Euler Bentes Monteiro para disputar a Presidência da República com o candidato da Arena, general João Baptista Figueiredo, no Colégio Eleitoral. Diferentemente da anticandidatura de Ulysses Guimarães – uma forma de denúncia adotada pelo MDB em 1973 –, dessa vez o partido da oposição vislumbrava uma chance de dividir os militares e vencer a ditadura em seu próprio campo. A estratégia foi rejeitada por muitos setores da oposição”. Foi derrotado por 355 votos a 226 no Colégio Eleitoral. MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **MDB lança o seu candidato general.**

Andrade Serpa,¹⁹⁷ “dissidentes do regime militar e [que] tinham na ocasião posicionamento diverso daquele que era o oficial dos órgãos militares quanto aos temas em debate”.¹⁹⁸ A noção de segurança nacional foi objeto de novas reflexões.

Ao início da fase de perguntas, o constituinte José Genoíno solicitou a opinião do general Euler Bentes a respeito dos meios coercitivos do Estado, e, no ato, externou a sua opinião particular: a admissibilidade tão somente do estado de sítio na hipótese de guerra externa. Indagou, ainda, sobre a manutenção do Conselho de Segurança Nacional, propugnando pela extinção do órgão. Em resposta, o general Euler Bentes defendeu a manutenção das medidas de defesa do Estado e afirmou:

A definição da Comissão Afonso Arinos, repito, no meu entender, o que elimina esta deformação é o segundo ponto, que é importantíssimo, porque coloca o controle dos três poderes, não só decretação, como acompanhamento dessas medidas de exceção, isto é, não haverá nenhuma iniciativa das Forças Armadas; haverá, sim, como, aliás, preceitua a Constituição poderes constitucionais que se manifestam dentro de atribuições que estão perfeitamente delimitadas. Se, no caso de o Congresso não estar aberto e ele decretar o estado de sítio, como diz, se não me engano, a Comissão Afonso Arinos, haverá a consulta àquele – e no momento não me lembro o nome – o elemento que fica permanentemente, enquanto o Congresso está fechado. De qualquer maneira, o Congresso é imediatamente convocado e se manifesta sobre a legalidade ou não do estado. Assim, julgo necessário também isto. O outro ponto foi o referente ao Conselho de Segurança. Estou de acordo com V. Ex.^a Dentro do regime presidencialista, eu o eliminaria e, dentro desse regime misto que está na Comissão Afonso Arinos, acho que eles chamam de Conselho de Defesa Nacional, que responde muito bem pelo controle do poder civil sobre o poder do Estado.¹⁹⁹

23 de agosto de 1978. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/mdb-lanca-o-seu-candidato-general>. Acesso em: 05 dez. 2024.

¹⁹⁷ Em entrevista com Carlos Guilherme Mota, Antônio Carlos Andrade Serpa é invocado como autor do chamado “Manifesto à Nação Ameaçada”, escrito em 1981, assinado por intelectuais como Antonio Cândido, Alceu Amoroso Lima, Ariano Suassuna e José Honório Rodrigues. Segundo Mota, nesse manifesto, o general Serpa “conclamava à união de civis e militares preocupados com a questão nacional. Fazia reparos ao sistema financeiro, falava de um modelo independente e de desestatização. Como adido militar em Paris por 15 anos, Serpa tomou o pulso da Europa. Propunha um pacto nacional civil e militar”. RACY, Sonia. ‘Os militares se prepararam para o País, os partidos não’, diz historiador. **Estadão**. 21 jan. 2019. Disponível em: https://www.estadao.com.br/cultura/direto-da-fonte/os-militares-se-prepararam-os-partidos-nao/?srsltid=AfmBOor525O1ImW3zhDC0qfvA26JJu1r8tapT3JhNCNz_ekOSh3pX_2A. Acesso em: 05 dez. 2024.

¹⁹⁸ Em trabalho sobre a subcomissão sob análise, Fernando Trindade registra: “[...] o constituinte Iram Saraiva propôs o comparecimento dos generais Euler Bentes Monteiro e Antonio Carlos Andrada Serpa, sendo tal convite questionado por outros constituintes, como Ottomar Pinto e Arnaldo Martins, sob o fundamento de que as personalidades cogitadas não representavam entidades. A nosso ver, na verdade, sob a aparência da discussão entidades versus personalidades se travou outra disputa. Os generais Euler Bentes e Andrada Serpa foram dissidentes do regime militar e tinham na ocasião posicionamento diverso daquele que era o oficial dos órgãos militares quanto aos temas em debate. Desse modo, cremos que foi efetivada uma articulação da então cúpula militar com constituintes que a ela eram afins, como os deputados Arnaldo Martins e Ottomar Pinto, para tentar evitar o convite aos dois oficiais generais em questão”. TRINDADE, Fernando A. G. da. IV.b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 263-282, p. 265.

¹⁹⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 135.

Por sua vez, dirigindo a palavra ao general Andrade Serpa, a quem reconheceu ser um conhecedor teórico e prático dos impasses nacionais, o constituinte José Genoíno questionou, dentre outros assuntos, sobre a Doutrina de Segurança Nacional. Não satisfeito com a resposta do convidado, o relator Ricardo Fiuza também o indagou quanto ao papel das classes dominantes em consideração à doutrina de segurança nacional e à bipolarização mundial.

No que interessa ao trabalho, em longa e reflexiva resposta, o general Andrade Serpa aduziu a falta de estruturação dos partidos ibero-americanos. Defendeu, em seguida, a imprudência da Comissão Afonso Arinos na reinvocação da fórmula parlamentarista, sob o fundamento de que, em alguns casos, “a salvação da Nação está representada no Presidente da República”. Na ocasião, recordou a experiência francesa, a atuação do General De Gaulle e a necessidade de um Conselho Constitucional:

Então, eu acho que seria mais prudente que V. Exas marchassem no outro caminho. Ora, quando a sociedade está em crise, é evidente que a crise vai para o Parlamento. A crise é geral. E quem está encarregada de salvar a Nação vai ser engolfado numa luta parlamentar que é igual à da França em 1940. Então, será muito mais prudente que o Srs. façam, segundo o modelo francês: O Presidente da República apela para um conselho composto de nove membros, três nomeados pelo Senhor Presidente, três nomeados pela maioria da Câmara dos Deputados e três pela maioria do Senado Federal. Se fizeram três menos dois da maioria e um da minoria, representação proporcional, é a maneira de preservar a Nação na hora do perigo grave, jogar essa responsabilidade em cima de um Parlamento que está sofrendo a mesma crise que a sociedade se debate, é muito alta a responsabilidade que os Srs. vão adotar. É preferível submeter a um conselho composto pela Câmara dos Deputados e do Poder Executivo. Dessa forma, o estado de sítio fica resolvido da mesma forma, com este conselho.²⁰⁰

Nesse debate, o general Euler Bentes se opôs a formas não escritas de intervenção do Estado, asseverando que a falta de previsão legal para um sistema emergencial ensejaria um Estado militarista e totalitário.²⁰¹ Consignou, sobre o tema, o seu arrependimento em participar de intervenções militares, na medida em que as suas intenções de restabelecimento da ordem tiveram resultados diferentes do propósito original.²⁰²

²⁰⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 137.

²⁰¹ “Então eu acho que escrever uma Constituição admitindo uma escala de intervenção, que não sejam as escalas de estado de emergência ou de alarme ou estado de sítio, etc., mas um estágio superior a tudo em que se dê a completa liberdade de ação às Forças Armadas, perdão, Ex.^a, eu não julgo que isso seja um estado democrático. Admito, sim, como um estado totalitário, um estado militarista. Nós acabamos de viver essa experiência. Nós temos vinte anos de experiência para olhar! Tanto como o General Serpa, eu não gosto de ir lá para o Império. Acho que as coisas evoluíram e temos observações mais recentes.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 141.

²⁰² Na ocasião, Bentes Monteiro declarou: “Esposo esta opinião, Ex.^a, e com muita vontade eu a coloco perante os Srs., pois, como disse, participei de intervenções militares cômico naquela obrigação de que estava cumprindo um dever e, também, de que tinha o direito por uma interpretação constitucional. Muito bem. E os Srs. dirão: por que se arrependeu? Arrependi-me porque em determinado momento da Revolução de 64 que evoluiu por uma mudança de

Na 13.^a reunião, a última no formato de audiências públicas, os constituintes debateram o voto dos militares, serviço militar e a viabilidade do Ministério da Defesa. Ato contínuo, na 14.^a sessão, o constituinte Ricardo Fiuza apresentou o anteprojeto do relator à subcomissão. Por problemas técnicos, os constituintes não tiveram acesso ao material, tampouco puderam elaborar a totalidade de emendas que pretendiam. Por tais condições, a sessão foi encerrada para apreciação do texto por parte dos constituintes.

Dessa forma, a subcomissão foi inicialmente marcada por conflitos sobre o modo de constitucionalizar o estado de exceção. As audiências públicas privilegiaram a participação de representantes da Escola Superior de Guerra, da OAB, do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas, da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e de representantes das Forças Armadas considerados dissidentes do regime militar.

Os principais temas foram o embate entre a proposta da Escola Superior de Guerra e o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos; a quantidade de medidas de exceção, com ênfase na possibilidade de um estado de recessão econômica; a inadmissibilidade da Doutrina de Segurança Nacional e seus desdobramentos no contexto democrático; o papel das Forças Armadas e a sua relação com o exercício do poder político; bem como o papel de órgãos consultivos na decretação de institutos de exceção.

3.1.2 Anteprojeto do relator

Antes de apresentar os principais acontecimentos da próxima sessão, faz-se importante analisar o anteprojeto e suas disposições. Manifestando, a princípio, o curto prazo destinado à apresentação do documento, o relator consignou que a sua elaboração fora possível tanto com as palestras ministradas e os debates ocorridos quanto a partir das duzentas e quarenta sugestões de normas constitucionais encaminhadas. Tais sugestões foram analisadas globalmente e classificadas em quatro subdivisões: defesa do Estado, segurança nacional, Forças Armadas e segurança pública.

Neste relatório, Ricardo Fiuza consignou do projeto de constituição da bancada do Partido dos Trabalhadores, dentre outras proposições, a decretação de estado de sítio na hipótese de guerra externa, a destinação das Forças Armadas à defesa externa e a manutenção de intervenção federal nos estados. Da proposta do Partido da Frente Liberal, destacou “a presença do Estado de

regime – e uma mudança de regime é uma mudança no Estado – eu conversava com o Presidente Castello Branco, a intenção era pura e simplesmente restabelecer a ordem e retomar à vigência do poder civil, da organização estatal e as coisas foram tomando conotações completamente diferentes que nos levaram, evidentemente, a um regime ditatorial, a um regime autoritário, a um regime onde os três Poderes não funcionavam, evidentemente, harmonicamente entre si.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 141.

Sítio e da Intervenção Federal como instrumentos à disposição do Presidente da República, para a Defesa do Estado e da Sociedade e de sua Segurança”.²⁰³

Conforme tabela desenvolvida pelo relator, constante no anteprojeto, alguns constituintes também encaminharam sugestões quanto à regulamentação do sistema constitucional das crises.²⁰⁴ Após a sistematização dos trabalhos realizados, o relator apresentou suas justificativas:

A este especialíssimo aspecto do direito do Estado à sua própria proteção é que corresponde um capítulo de não menos especial importância no Direito Constitucional. Nela define-se o que seja o estado de necessidade público (conceituação), para que se defenda o Estado (finalidade), porque devem existir medidas emergenciais (justificativas), quando devem ser deflagradas (oportunidade) e como atuam (procedimento). É o Direito Constitucional das crises: um capítulo polêmico, delicado, mas essencial no mundo contemporâneo, mais que no passado, em que os anti-valores da violência, do terrorismo, da subversão e das ditaduras teimam em afrontar e enfrentar as conquistas "jus políticas" assentadas na liberdade do homem, na sua vida institucional e no estado, de direito [sic].²⁰⁵

Argumentou que as crises, embora inevitáveis, seriam previsíveis, de modo que a previsão de tais mecanismos jurídicos seriam fundamentais para controlá-las. Expressões como “direito constitucional excepcional para responder a crise” ou “legítima defesa do Estado” também foram empregadas. Tais medidas deveriam ser previstas na Constituição, sob os princípios do gradualismo, da proporcionalidade e da corresponsabilidade.²⁰⁶

Para o relator, a autodefesa seria algo necessário: “[...] não pode a democracia permanecer tímida, acovardada, inerte e desarmada. Ao contrário, como regime constituído tem o direito e o dever de preservar a sua própria existência contra as mais variadas formas de agressão”.²⁰⁷ Ao final da justificativa, o relator manifestou que o anteprojeto sofrera inspiração do Direito Comparado e da Comissão Afonso Arinos.

Nesse momento, Ricardo Fiuza revelou sua opção “pela existência de dois mecanismos ou salvaguardas, isto é, Estado de Defesa e o Estado de Sítio”.²⁰⁸ Enquanto o segundo já era

²⁰³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV-B**. Relatório e anteprojeto da matéria. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 4.

²⁰⁴ Consta, dessa sistematização atenta às sugestões, que os constituintes Cesar Maia (8091-8); Roberto Freire, Fernando Santana e Augusto Carvalho (0865-6); e Arnaldo Martins (5964-1) defendiam a previsão dos estados de alarme e de sítio; que os constituintes Nilson Gibson (0529-1) e Sadie Hauache (1793-1) eram favoráveis à estipulação de tais mecanismos extraordinários; e que os constituintes José Genoíno (2618-2) e Paulo Zarzur (0648-3) sugeriam a previsão do estado de sítio sob condições específicas.

²⁰⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 22.

²⁰⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 23-24.

²⁰⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 24.

²⁰⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 24.

adotado pela tradição constitucional brasileira, o primeiro se tratava de uma nova opção terminológica. O relator assim a justificou:

O Mérito do Estado de Defesa é o de evitar a decretação do Estado de Sítio e a intervenção federal no Estado membro, possibilitando a União manter as liberdades públicas naquilo em que for possível, defendendo a Ordem Jurídica e a Federação. A denominação Estado de Defesa é politicamente mais adequada do que: Estado de Emergência, de Necessidade, de Alarme e de Alerta ou da própria Lei Marcial; é uma definição nominal compatível com os regimes democráticos. Em caso de necessidade, o Poder Executivo recorrerá ao Estado de Sítio.²⁰⁹

Após o relatório, o relator apresentou o seu anteprojeto, cujo Capítulo I “Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” contemplava cinco seções: Seção I - “Do Estado de Defesa” (art. 1.º); Seção II - “Do Estado de Sítio” (arts. 2.º a 9.º); Seção III - “Da Segurança Nacional” (arts. 10 e 11); Seção IV - “Das Forças Armadas” (arts. 12 a 18); Seção V - “Da Segurança Pública” (arts. 19 a 23). No que interessa ao trabalho – as seções I e II –, o anteprojeto dispôs:

CAPÍTULO I DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA

Seção I - Do Estado de Defesa

Art. 1.º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, pode decretar o Estado de Defesa, quando necessário para preservar ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou perturbações cuja gravidade não exija a decretação do Estado de Sítio.

§ 1º O decreto que declarar o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas que vigorarão, dentre as discriminadas no § 3º do presente artigo.

§ 2º O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificarem a decretação.

§ 3º O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação, de correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e o uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 4º Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, a ser determinada, na forma da lei, pelo executor da medida coercitiva, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 5º A decretação do Estado de Defesa ou a sua prorrogação será comunicada pelo Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, com a respectiva justificativa, ao Congresso Nacional.

²⁰⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 25.

§ 6º O Congresso Nacional, dentro de dez dias, contados do recebimento do Decreto, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.

§ 7º Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos praticados durante a sua vigência.

§ 8º Findo o Estado de Defesa, o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional contas detalhadas das medidas tomadas durante a sua vigência, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.

Seção II - Do Estado de Sítio

Art. 2º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar o Estado de Sítio, "ad referendum" do Congresso Nacional, nos casos de:

I - comoção grave ou fatos para os quais seja ineficaz o Estado de Defesa;

II - guerra ou agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República relatará, em mensagem especial, os motivos determinantes da decretação e justificará as medidas que tiverem sido adotadas ao Congresso Nacional que, em sessão secreta, deliberará sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.

Art. 3º O decreto do Estado de Sítio estabelecerá a sua duração, as normas a que deverá obedecer a sua execução e indicará as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso e após a sua publicação, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, designará o executor das medidas e as áreas por elas abrangidas.

Art. 4º A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, observará as normas deste Capítulo.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, o Presidente do Senado Federal, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 5º Decretado o Estado de Sítio, com fundamento no inciso I, do Art. 2º, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e presos por crimes comuns;

III - restrições à inviolabilidade de correspondência, do sigilo das comunicações ou a prestação de informações, à liberdade de imprensa e radiofusão;

IV - suspensão da liberdade de reunião, mesmo em se tratando de associações legalmente organizadas;

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo único. Não se inclui [sic] nas restrições do inciso III deste artigo a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas respectivas casas legislativas, desde que liberados por suas mesas.

Art. 6º O Estado de Sítio, nos casos do Art., “*” [sic], inciso I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo

superior. Nos casos do inciso II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.

Art. 7º As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio.

Art. 8º Expirado o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes. Parágrafo único. As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatados pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.

Art. 9º Os atos praticados com inobservância deste Capítulo permitirá ao prejudicado recorrer ao órgão competente do Poder Judiciário, que não poderá excusar-se [*vis*] de conhecer do mérito do pedido.

Embora algumas emendas já tivessem sido encaminhadas, o prazo para apresentação continuava em aberto. Em seu discurso inicial na 15.^a sessão, o relator defendeu o seu relatório e reagiu a críticas dos constituintes. A primeira reação foi contra uma declaração de José Genoíno em programa televisivo, segundo a qual o relator seguia diretrizes do Centro de Comunicação Social do Exército. Em resposta, o parlamentar argumentou que não se tratava de ataque pessoal e que, no relatório, elementos coercitivos do Estado eram predominantes.

Especificamente sobre os mecanismos propostos, o deputado José Genoíno argumentou que a previsão do estado de defesa abriria “margem para uma subjetividade, dependendo de uma correlação de força e de uma determinada situação”.²¹⁰ Por sua vez, o constituinte Roberto Brant manifestou sua concordância com o anteprojeto sobre o tema, pois percebera influência do trabalho da Comissão Afonso Arinos – para ele, um documento de natureza liberal.

O deputado César Maia (PDT/RJ)²¹¹ concordou com o estabelecimento gradativo dos mecanismos de exceção. Considerou, porém, que alguns elementos não foram devidamente regulamentados. Listou, por exemplo, a convocação em recesso para o estado de defesa, a designação de representantes para acompanhamento da execução dos estados excepcionais contra eventuais abusos e o quórum para a decisão.

²¹⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 187.

²¹¹ César Maia era economista, professor, ex-líder estudantil e deputado em primeiro mandato pelo PDT: “Preso em 1969, exilou-se no Chile e atuou como colaborador do Governo Allende. Exerceu o cargo de secretário da Fazenda do governo de Brizola no Rio de Janeiro”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 334.

Além disso, posicionou-se contrário à realização de reunião secreta²¹² para deliberação sobre o estado de sítio, defendendo a sua publicidade, bem como sugeriu, sob inspiração da constituição portuguesa, que a decretação de tais estados excepcionais não pudesse atingir certos direitos individuais. O constituinte Lysâneas Maciel (PDT/RJ)²¹³ apresentou preocupações mais enfáticas e polêmicas quanto à proteção de direitos individuais:

O SR. CONSTITUINTE LYSANEAS MACIEL: – Um momento, mas exatamente eu acho que para fiscalizar o estado de defesa, que é o estado preliminar ao estado de sítio, não há necessidade desse exagero de grampear telefone, mexer no sigilo da correspondência. É evidentemente um exagero, e um processo profundamente antidemocrático que não leva a nada. Há outros exageros também. Eu acho que o prazo de comunicação ao Congresso é muito grande.

O SR. RELATOR (Ricardo Fiuza): – Dez dias, se tiver recesso.

O SR. CONSTITUINTE LYSÂNEAS MACIEL: – Outra coisa também, é que permite prender pessoas e fazer levantamentos, encaminhamentos e tal. Eu sugeriria a V. Ex.^a muito bem, vamos manter o direito de prender, mas não vamos manter o direito de torturar, o direito...²¹⁴

Diversas emendas foram apresentadas sobre o assunto, as quais ensejaram modificações, promovidas, pelo relator, na forma de substitutivo.²¹⁵ Na 16.^a reunião, novamente por questões técnicas, o seu parecer não pôde ser distribuído a tempo. Consequentemente, cinquenta cópias do referido documento foram impressas e distribuídas, e a reunião foi encerrada para análise por parte dos constituintes.

Na 17.^a reunião, houve a apresentação formal e votação do substitutivo, sucedida por votação de pedidos de destaque dos constituintes. A conduta do relator face às emendas foi objeto de críticas, visto que, no lugar da apresentação de um parecer que expressamente as aprovasse ou rejeitasse, houve a apresentação de um substitutivo, a que alguns constituintes consideraram uma violação do regimento interno.²¹⁶

²¹² “O SR. CONSTITUINTE CÉSAR MAIA: – [...] A última questão é a respeito da sessão secreta para decidir o estado de sítio. Muitas vezes, é importantíssima a sessão pública, para que haja aquela compreensão e aquela solidariedade nacional em relação, por exemplo, a um estado de guerra.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 190.

²¹³ Lysâneas Maciel era advogado, jornalista, deputado federal pelo PDT em sua terceira legislatura e, na Constituinte, integrante do grupo evangélico. A sua atuação foi objeto de elogios pelos autores: “Parlamentar de indiscutível preparo, coerência e coragem, não faltou ao compromisso com os movimentos sindicais e populares [...] cumpre destacar o seu zelo com o processo democrático [...] Polêmico, atuante, brilhante e, sobretudo coerente, Lysâneas é uma das reservas morais do atual quadro político do país”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 345.

²¹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 193.

²¹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Subcomissão IV-B**. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

²¹⁶ “O SR. PRESIDENTE (José Tavares): – Evidentemente, como Presidente, tenho que me posicionar. Na realidade, o Regimento, da forma como o nobre Relator expôs e concluiu seu trabalho, não foi cumprido, mas também temos que levar em consideração uma série de fatores que fogem, inclusive, da nossa própria vontade. Realmente, era absolutamente impossível, dentro do prazo que o Regimento estabelece, o Relator emitir seu parecer emenda por

Após discussões e esclarecimentos, o processo de votação se iniciou. O substitutivo foi aprovado com 18 votos “sim” e 2 votos “não”. Em seguida, os destaques foram apreciados, cuja ordem de votação obedeceu a pertinência temática, de modo que os pedidos afins fossem apreciados sequencialmente. Concernente às salvaguardas constitucionais do Estado, onze destaques foram apresentados. Nenhum deles foi aprovado.

O primeiro destaque a ser votado foi a emenda n.º 4B0077-2, de autoria do constituinte José Genoíno, a qual propunha a supressão da seção relativa ao estado de defesa. Em análise à finalidade do instrumento, o constituinte defendeu: “Isto pode fazer entender que uma greve está ameaçando a paz social, que uma manifestação política está prejudicando a ordem pública. Qual é a ordem pública?”.²¹⁷ O destaque foi rejeitado por 16 votos contrários e 3 favoráveis, dois destes com restrições.

O constituinte Lysâneas Maciel também pediu destaque relativo à emenda n.º 400B153-1. Requeria a inclusão, na seção sobre o estado de defesa, que o Congresso Nacional, por maioria absoluta, pudesse determinar ao presidente da República a decretação do estado de defesa e a requisição de efetivos das Forças Armadas em projetos de alcance social ou defesa de reservas minerais. Foi rejeitado por 16 votos contrários e 2 favoráveis, um destes com restrição.

Também houve a apreciação de outro destaque de sua autoria, relativo à emenda n.º 4B0157-4, o qual previa que, na vigência do estado de defesa, as condições físicas e mentais de um preso ou detido seriam verificadas antes de seu encaminhamento à repartição policial ou militar competente. Para o deputado, a proposta se justificava para conter abusos similares aos ocorridos em períodos de repressão. O destaque foi rejeitado por 12 votos a 6.

Relativo ao §7º do art. 1º do substitutivo,²¹⁸ o constituinte José Genoíno propôs a supressão de sua parte final “sem prejuízo da validade dos atos praticados durante a sua vigência”, ao argumento de que os excessos e irregularidades deveriam ser apurados. O relator defendeu o dispositivo, asseverando que, nos termos do art. 9º do substitutivo,²¹⁹ os atos praticados

emenda. Temos a alternativa do destaque, como bem disse o Constituinte Arnaldo Martins. A Mesa já disse que não vai cercear o direito de nenhum Constituinte que queira destacar matéria, destacar um artigo, destacar a sua emenda, destacar a emenda de outro Constituinte, destacar uma expressão, destacar uma alínea, enfim, tudo aquilo que o Constituinte entender que deva ser passível de reflexão, de maior discussão. E não há por que não se fazer.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 203.

²¹⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 209.

²¹⁸ “§7º Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos praticados durante a sua vigência.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 3.

²¹⁹ “Art. 9º. Os atos praticados com inobservância deste Capítulo permitirá ao prejudicado recorrer ao Poder Judiciário, que não poderá excusar-se [sic] de conhecer do mérito do pedido.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 3.

irregularmente facultariam ao prejudicado a interposição de recurso em face do Poder Judiciário. Esse destaque foi rejeitado por 12 votos contrários e 7 favoráveis.

Também de autoria do deputado José Genoíno, o destaque que buscava suprimir o excerto “relacionado com o estado de defesa”, presente nas disposições sobre o estado de sítio, foi rejeitado com 16 votos contrários e 3 votos favoráveis.

Ato contínuo, foi apreciado o destaque relativo à emenda n.º 4B0111-6, apresentado pela deputada Lídice da Mata (PCdoB/BA),²²⁰ que buscava conferir nova redação ao art. 7º do substitutivo,²²¹ para que as imunidades dos membros do Congresso nacional subsistissem durante o estado de sítio, sem possibilidade de suspensão. O relator defendeu que a sua redação era uma ferramenta contra abusos, para evitar os casos em que o parlamentar buscasse “transformar a sua imunidade em impunidade”.²²² O constituinte Lysâneas Maciel, neste instante, integrou o debate:

O SR. CONSTITUINTE LYSÂNEAS MACIEL: – Vou concluir, Sr. Presidente. Eu estava lá e foi fotografado, inclusive. Sr. Presidente, vai ser votado um dispositivo que entra em choque com aquela coisa que é mais sagrada aqui, a imunidade parlamentar. Só quero chamar a atenção, porque já aprovamos praticamente o direito de torturar e agora vamos quebrar a imunidade parlamentar. Esta é a minha questão de ordem.

O SR. RELATOR (Ricardo Fiúza): – Sr. Presidente, a farta adjetivação do eminente Constituinte Lysâneas Maciel deixa clara a falta de substantividade. Primeiro, ninguém aprovou...

O SR. CONSTITUINTE LYSÂNEAS MACIEL: – Na opinião de V. Ex.^a.

O SR. RELATOR (Ricardo Fiúza): – Primeiro, ninguém aprovou direito à tortura. V. Ex.^a está sofismando e tentando torcer. Segundo, hoje a imunidade parlamentar já pode ser suspensa pelas Casas, no caso de o Deputado ser processado pelo Supremo. Estamos criando um dispositivo que dificulta muito mais. S. Ex.^a sabe que temos votado às vezes pedido de autorização para suspensão de imunidades para responder a processo criminal e temos negado.²²³

O destaque foi rejeitado por 11 votos contrários e 7 votos favoráveis. Ato contínuo, nova emenda da constituinte Lídice da Mata foi votada. Nessa proposição, a deputada buscava impedir

²²⁰ Lídice da Mata era economista, ex-vereadora pelo PMDB e deputada federal pelo PC do B em seu primeiro mandato. Foi descrita como: “Atuante, combativa e disciplinada, agiu sempre dentro da linha programática de seu partido”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 147.

²²¹ “Art. 7º. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 6.

²²² Disse, na ocasião, o relator Ricardo Fiúza: “Imaginemos, se não criamos, democraticamente, dentro da própria instituição, por voto de 2/3 dos Congressistas, um instrumento para coibir abusos, ou seja, quando o Congressista quiser transformar a sua imunidade em impunidade, num estado de guerra, um congressista acha-se acobertado pela imunidade, vai ao inimigo dar informações; um congressista resolve participar de uma explosão na refinaria de Duque de Caxias, com uma bomba, durante o estafio [sic] de guerra, durante o Estado de Sítio”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 212.

²²³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 212-213.

que as restrições à inviolabilidade da correspondência e sigilo das comunicações (art. 5º, III) e a requisição de bens (art. 5º, VII) pudessem ser implementadas na vigência do estado de sítio.

Na ocasião, a parlamentar argumentou: “Esta formulação abre a possibilidade para que diversos exageros sejam cometidos no estado de sítio e que, mais tarde, a sociedade, como um todo, venha a se lamentar”.²²⁴ Lídice da Mata defendeu que a liberdade de imprensa deveria ser preservada, uma vez que, inclusive no estado de sítio, a população deveria ser informada sobre os acontecimentos do país. O relator externou sua posição contrária ao destaque:

O SR. RELATOR (Ricardo Fiuza): – Sr. Presidente, o Relator é absolutamente contra. Seria completamente a favor se este mecanismo não fosse acionado em função de um estado absolutamente excepcional, o estado de sítio, previsto em lei. Além do mais, lembro que o § 2º permite a fiscalização no acompanhamento pelo Congresso; requisição de bens é exatamente óbvio num caso desses, porque, por exemplo, navios, aviões, automóveis, transportes, ambulâncias têm que ser requisitados e, inclusive, o Estado indeniza. Portanto, destacar estas restrições do texto de um estado excepcional, pode dar margem à interpretação a pessoa menos avisada de que os que votam com o Relator estão votando contra a liberdade. Na realidade, isso não existe. Se houver um estado que justifique tais providências, já estaremos vivendo num estado de tamanha anomalia que terão que ser, lamentavelmente, mantidas essas restrições.²²⁵

A proposta foi rejeitada: 18 votos contrários e 2 favoráveis. O parágrafo único do art. 5º do substitutivo²²⁶ foi alvo do próximo destaque. O dispositivo impedia que os pronunciamentos dos parlamentares em suas casas legislativas pudessem ser incluídos nas restrições comunicativas do inciso III do mesmo artigo, desde que liberados por suas mesas. Para o proponente José Genoíno, a expressão final representava uma medida arbitrária e restritiva à atuação parlamentar. Em réplica, o relator argumentou tratar-se, novamente, de uma inversão conceitual promovida pelo deputado, sob o fundamento de que a medida objetivava a proteção do parlamentar. O destaque foi rejeitado por 14 votos contrários e 5 votos favoráveis.

José Genoíno também propôs destaque à emenda n.º 4B0037-3, de autoria do constituinte César Maia. Tratava-se de emenda aditiva, cuja redação declarava a proteção do direito à vida, à integridade e identidade pessoais, à não retroatividade de lei criminal, de defesa e à liberdade de consciência e de religião durante a vigência dos estados de sítio e defesa. Defendia, pois, que tais direitos deveriam permanecer incólumes. O relator defendeu o seu substitutivo:

²²⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 213.

²²⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 213.

²²⁶ “Parágrafo único. Não se inclui [sic] nas restrições do inciso III deste artigo a difusão de pronunciamentos de Parlamentares efetuados em suas respectivas casas legislativas, desde que liberados por suas mesas.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte”. **Substitutivo do Relator da Subcomissão IV-B**, *cit.*, p. 5.

[...] Não sou favorável à emenda, porque não poderia emendar o que está exato, S. Ex.^a comete um erro de técnica legislativa, além de um erro do bom senso, porque ninguém poderia admitir, e os estados de sítio expressam quais são as [sic] violações permitidas, a violação de direitos individuais e garantias individuais, tal como estão descritos na Declaração Universal dos Direitos e previstos no Capítulo da Constituição Dos Direitos Individuais. S. Ex.^a há de convir que já está colocado nas restrições que são permitidas no estado de sítio, todas que são permitidas, e não abrange nenhuma dessas. Obviamente, pela rejeição.²²⁷

Por 14 votos contrários e 5 votos favoráveis, o destaque foi rejeitado. A sessão prosseguiu com a apreciação de destaques relativos a outros assuntos tratados na subcomissão. Surgiu, enfim, o anteprojeto da subcomissão. Ao final, os constituintes louvaram o trabalho realizado e encerraram a reunião. Na 18.^a reunião, houve a leitura e aprovação da ata anterior, e os trabalhos da subcomissão temática IV-B foram declarados encerrados.

Portanto, no anteprojeto do relator, os instrumentos jurídicos previstos para o enfrentamento de crises foram o estado de sítio e o estado de defesa. Este último, conformado enquanto mecanismo intermediário, foi objeto de rotineira contestação. Após a apresentação do anteprojeto e de emendas pelos demais parlamentares, o relator publicizou um substitutivo. Como dito, esse comportamento foi alvo de críticas e acusações de violação do regimento, já que não houve tratamento pormenorizado de cada proposta. Na votação do substitutivo, 9 destaques foram apresentados. Nenhum deles prosperou. O texto foi aprovado nos termos apresentados pelo relator e deu forma ao anteprojeto da comissão. O debate continuava na comissão temática.

3.2 Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

A comissão temática IV dividia-se em três subcomissões temáticas: Subcomissão Eleitoral e Partidos Políticos (IV-A); Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-B); e Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas (IV-C), conforme apresentado.²²⁸ Desse modo, uma vez encerrados os trabalhos, os respectivos anteprojetos foram remetidos à comissão temática competente.

A primeira reunião ocorreu em 1.º de abril de 1987, momento em que os constituintes se reuniram para eleger a Mesa Diretora. As definições para os cargos de presidente, vice-presidente e relator foram condicionadas por acordos políticos prévios, vide discurso do senador constituinte Mário Covas²²⁹: “Pelo critério da proporcionalidade, cabe ao PDS a presidência de uma comissão.

²²⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**, *cit.*, p. 215.

²²⁸ Confira as subcomissões e as comissões na tabela apresentada no capítulo introdutório.

²²⁹ Mário Covas era engenheiro e químico industrial, ex-deputado federal por três mandatos com atuação no PST e no MDB, e ex-prefeito nomeado de São Paulo no ano de 1983. Na Constituinte, senador pelo PMDB. Os autores o

E no acordo partidário feito pelas várias Lideranças dos partidos, o PDS ficou, exatamente, com a presidência desta comissão”.²³⁰

Sob tais circunstâncias, foram eleitos, para a presidência, o senador Jarbas Passarinho (PSD/PA); e, para os cargos de 1º e 2º vice-presidentes, os deputados Asdrubal Bentes (PMDB/PA) e Saulo Queiroz (PFL/MS).²³¹ O relator indicado pela presidência, por sua vez, foi o deputado Prisco Viana (PMDB/BA).²³² A comissão era integrada por 62 constituintes titulares.²³³

Após a reunião inaugural de abril, as nove sessões subsequentes se realizaram entre 26 de maio e 14 de junho de 1987. Na segunda reunião, mediante a exposição das normas de

descreveram como o líder do PMDB “responsável por todos os acordos feitos com as demais lideranças e com o Centrão [...] Um dos melhores, senão o melhor orador da Constituinte”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, p. 437.

²³⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 1.

²³¹ Jarbas Passarinho era militar, ex-governador do Pará, ministro de Estado em três governos do período militar e senador pelo PDS em seu segundo mandato. Assim foi adjetivado: “Sem favor, um dos constituintes de melhor nível intelectual. Respeitado pelos adversários, inclusive os mais radicais, confirmou sua condição de conciliador e articulador. Convicto quanto ao seu posicionamento ideológico, sabe como poucos conviver com idéias [sic] contrárias”. Asdrubal Bentes era advogado, ex-prefeito de Salinópolis, deputado federal pelo PMDB e foi descrito pelos autores como “homem de confiança do general Figueiredo quando dirigiu o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins – GETAT”. Saulo Queiroz era bancário, deputado federal pelo PFL e um dos fundadores do partido. Apontaram que, conservador, “era secretário-geral do PFL quando resolveu romper com o governo. Foi um dos fundadores do PSDB, mas, pelos seus votos, é fácil perceber a pouca afinidade com a proposta social-democrata”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 224-225; 262; 267.

²³² Prisco Viana era jornalista, com atuação pregressa na ARENA e no PDS. Deputado federal pela quinta vez, estava, à época da Constituinte, filiado ao PMDB. Sobre ele, registraram: “Amigo pessoal do presidente Sarney desde os tempos da ARENA, quando, por sinal, foi secretário-geral daquele partido, aceitou convite para compor o quadro de ministros na pasta da Habitação. Hábil no trato político com os adversários, fez falta nos momentos mais difíceis, quando as divergências ideológicas, partidárias e políticas ameaçaram a Constituinte com o impasse”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 152-153.

²³³ “Titulares: PMDB: Iran Saraiva; Mário Covas; Olavo Pires; Raimundo Lira; Antero de Barros; Antônio Britto; Antônio Perosa; Arnaldo Martins; Arnaldo Moraes; Asdrubal Bentes; Carlos Benevides; Daso Coimbra; Euclides Scalco; Fausto Fernandes; Felipe Cheidde; Francisco Sales; Hélio Rosas; Heráclito Fortes; Israel Pinheiro Filho; José Tavares; José Melo; Lélío Souza; Luiz Soyer; Mário de Oliveira; Nilton Friedrich; Osmir Lima; Prisco Viana; Ralph Biasi; Roberto Brant; Robson Marinho; Ronaldo Cezar Coelho; Rospide Netto; Edivaldo Motta; Waldir Pugliesi. PFL: Alair Ferreira; Alécio Dias; Etevaldo Nogueira; Evaldo Gonçalves; Jaime Santana; José Agripino; José Camargo; Maurício Campos; Nivaldo Machado; Ricardo Fiuza; Ricardo Izar; Sadie Hauache; Ézio Ferreira; Saulo Queiroz; Luiz Marques; Horácio Ferraz. PDS: Artenir Werner; Jarbas Passarinho; Telmo Kirst; Carlos Virgílio; PDT: Airton Cordeiro; Moema São Thiago; Cesar Maia. PTB: Francisco Rossi; Ottomar de Souza Pinto. PT: José Genoíno; Paulo Delgado. PC do B: Lídice da Mata. Suplentes: PMDB: Alfredo Campos; Gerson Camata; José Richa; Jutahy Magalhães; Rachid Saldanha Derzi; Agassiz de Almeida; Alarico Abib; Antônio Carlos Franco; Basílio Viliani; Cardoso Alves; Domingos Leonelli; Ruy Nedel; Egídio Ferreira Lima; Ervin Bonkoski; Fernando Gasparian; Genebaldo Correia; Geraldo Alkmin; Geraldo Fleming; Geraldo Melo; Joaquim Haickel; Jorge Vianna; José Freire; José Ulisses de Oliveira; Luiz Viana Neto; Maguito Vilela; José Fogaça; Moysés Pimentel; Nilson Gibson; Percival Muniz; Pimenta da Veiga; Roberto Rollemberg; Tadeu França; Valter Pereira; Paulo Ramos. PFL: Agripino Oliveira Lima; Albérico Cordeiro; Aloysio Chaves; Assis Canuto; Carlos Chiarelli; Eunice Michiles; Francisco Benjamim; Furtado Leite; Guilherme Palmeira; Luís Marques; Oscar Corrêa; Ronaro Corrêa; Rubem Medina; Dionísio Hage; Sérgio Brito. PDS: Antonio Carlos Konder Reis; Henrique Córdova; João Castelo; José Luiz Maia. PDT: Feres Nader; Lysâneas Maciel. PTB: Sólton Borges dos Reis; José Elias Moreira. PT: Florestan Fernandes. PDC: Mauro Borges.” Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/comissao4. Acesso em: 10 jul. 2024.

funcionamento da comissão, as questões regimentais foram definidas. Quanto ao roteiro de trabalhos, haveria, a cada reunião, a exposição do anteprojeto e dos trabalhos realizados em cada subcomissão, por parte de seu respectivo relator.²³⁴ O tratamento destinado a medidas emergenciais foi brevemente discutido na quarta sessão. Isso porque, no anteprojeto da subcomissão IV-C,²³⁵ sob a relatoria de Nelton Friedrich (PMDB/PR),²³⁶ os constituintes asseguraram a existência dos estados de sítio e de emergência. Este dispositivo foi objeto de questionamento por parte do deputado Paulo Ramos (PMDB/RJ):²³⁷ “Não vejo necessidade de criação de instrumentos intermediários, que simplesmente poderão funcionar como mecanismos para dar às forças responsáveis pela manutenção da ordem motivos de intervenções permanentes”.²³⁸ Quanto à indagação, o relator respondeu:

O SR. RELATOR (Nelton Friedrich): – Na verdade, estado de sítio, estado de emergência ou até estado de alarme foram matérias tratadas rapidamente na Subcomissão. Como outra Subcomissão contempla especificamente este assunto, nos restringimos a fazer a observação, uma espécie de alerta, sublinhar que não se pode tratar de garantias à Constituição sem que este assunto também seja tratado. É por isso que inserimos que o Tribunal Constitucional seria previamente consultado quanto à declaração de estado de sítio. Está subentendido, pelo art. 35, que estaríamos diferenciando o estado de sítio, como aquele de guerra, de força externa a agredir o nosso País. Não entramos no detalhamento, porque não é matéria dessa Subcomissão. Por isso, fizemos um verdadeiro consórcio.²³⁹

²³⁴ Nesses termos, o expositor da terceira reunião foi o deputado Francisco Rossi, relator da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; e, da quarta reunião, o deputado Nelton Friedrich, relator da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. O sistema constitucional das crises não foi objeto central de deliberação em tais sessões.

²³⁵ “Art. 35. O estado de sítio e o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou, ainda, de calamidade pública, após audiência prévia do Tribunal Constitucional.

§ 1º Decretado qualquer das medidas referidas neste artigo, será ela imediatamente comunicada ao Congresso Nacional, o qual, no prazo de quarenta e oito horas, deliberará sobre a sua aprovação ou suspensão.

§ 2º Se a necessidade da decretação sobrevier em período de recesso do Congresso Nacional ou do Tribunal Constitucional, o Presidente da República os convocará em caráter extraordinário.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão IV-C**. Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas. 25 de maio de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 10-11.

²³⁶ Nelton Friedrich era advogado e agropecuarista, ex-deputado estadual e deputado federal pelo PMDB em seu segundo mandato. Sobre o seu perfil, destacaram: “Tido pelos analistas políticos como um dos novos bons valores da política brasileira, além da rara assiduidade em plenário, atuou junto às lideranças e ‘costurou’ acordos em momentos difíceis. Discordando da política do PMDB, ao nível do governo federal, optou por participar da fundação do PSDB”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 293.

²³⁷ Paulo Ramos era advogado, oficial da reserva da PM, deputado pelo PMDB em seu primeiro mandato. Assim foi retratado: “Parlamentarista, sério, atuante e coerente com os compromissos de campanha, votou em todos os sentidos com os trabalhadores. Tem um discurso sereno e forte, razão pela qual ganhou rapidamente a simpatia e o respeito da maioria dos constituintes”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 350.

²³⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 23.

²³⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 23.

O sistema constitucional das crises pôde ser debatido com prioridade na quinta reunião da comissão. A exposição coube ao deputado Ricardo Fiuza, relator da Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Em seu discurso, o relator reagiu a críticas da imprensa e de constituintes;²⁴⁰ defendeu que suas conclusões representavam 90% das emendas oferecidas; explicou as razões para a previsão concomitante e gradativa das medidas de exceção, representadas nos estados de defesa e sítio;²⁴¹ e, por fim, sintetizou as diretrizes norteadoras do trabalho desenvolvido:

- 1º) que houvesse a total e absoluta submissão de todos os mecanismos e instituições do Estado ao controle da sociedade civil;
- 2º) que todos os dispositivos constantes do anteprojeto fossem absolutamente democráticos e refletissem os anseios da maioria do povo brasileiro, e essa maioria cabe muito bem, Sr. Presidente, porque vou enfatizar mais uma vez para a Comissão, o relatório refletiu, sem dúvida alguma, a maioria arrasadora das propostas de todos os Constituintes, não só os da Comissão;
- 3º) que ao Estado federal, não fossem suprimidos os mecanismos democráticos de defesa da sociedade;
- 4º) que o Poder Legislativo exercesse sempre o poder fiscalizador, sempre, autorizatório [*sic*], quando possível, quando o Estado permitisse, e de referendium quando imprescindível; o controle da sociedade civil em todos os mecanismos através do Legislativo;
- 5º) que todos os segmentos da sociedade, sem nenhuma distinção, tivessem acesso ao Relator para proporcionar-lhe as informações e os esclarecimentos julgados indispensáveis à elaboração do presente substitutivo e do anteprojeto.²⁴²

A apresentação foi sucedida de indagações e debates sobre Forças Armadas, segurança pública e segurança nacional. O constituinte Lysâneas Maciel, por sua vez, reverberou críticas já realizadas na subcomissão: “O que acaba de ser descrito neste relatório, data vênica do ilustre Relator, é o estabelecimento de um Estado gendarme neste país”.²⁴³ Nesse momento, repetiram-se

²⁴⁰ Disse, então, o relator Ricardo Fiuza: “Aos mais radicais, ao jornalista que me tachou tão injustamente, talvez só satisfizesse um texto onde ficasse explícito que o ‘Estado democrático não devia ter nenhuma defesa e estivesse sempre aberto às investidas daqueles grupos radicais, que não são governo nem oposição ao governo, mas são oposição ao regime e desejam derrubá-lo por qualquer meio, inclusive os meios violentos’”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 27.

²⁴¹ “Por que então Estado de Defesa? Porque se temos localizado uma convulsão, uma guerrilha, um ato que justifique a intervenção do Estado, seria exagerado invocar o Presidente da República o Estado de Sítio, reservado este que seria para os casos previstos de agressão externa ou grave comoção onde o Estado de Defesa não pudesse ser suficiente. Mas aí se disse está-se criando um mecanismo autoritário, um Estado de exceção, um Estado de Defesa. Não é verdade. Se verificarmos o enunciado haverá de verificar-se o articulado, diga-se melhor, que no Estado de Defesa veja como o mecanismo é democrático.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 27.

²⁴² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 30.

²⁴³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 36.

os embates entre o relator da subcomissão e o constituinte quanto à regulamentação da prisão sob eventual estado de sítio.²⁴⁴

O constituinte Agassiz Almeida (PMDB/PB)²⁴⁵ também criticou o estado de defesa, postulando que a sua implementação violentaria o princípio federativo. O relator da subcomissão respondeu que, em verdade, o constituinte concordava com a sua redação, pois as questões, em primeira instância, seriam resolvidas pela polícia; noutros termos, somente os casos excepcionais seriam de competência do presidente da República. Por outro lado, o constituinte Henrique Córdova (PDS/SC)²⁴⁶ elogiou o trabalho do relator e defendeu que as restrições impostas pelos estados de defesa e sítio também deveriam “ser feitas quanto às atividades do meio de comunicação social, poderosíssimo, e todos os reconhecem como tal, que é a televisão”.²⁴⁷

Na sexta reunião, o relator da comissão Prisco Viana manifestou o seu parecer preliminar a respeito dos anteprojetos de cada subcomissão e das emendas até então enviadas.²⁴⁸ Quanto aos trabalhos desenvolvidos na subcomissão IV-B, o relator elogiou o relatório de Ricardo Fiuza²⁴⁹ e

²⁴⁴ “O SR. RELATOR (Ricardo Fiuza): – [...] “V. Ex.^a me perdoe, V. Ex.^a insiste, adjetivamente, num fato que não é verdade. Ninguém instituiu prisão de Deputados, ninguém instituiu direito de tortura; é importante que isto fique nos Anais. V. Ex.^a insiste...”

O SR. CONSTITUINTE LYSÂNEAS MACIEL: – Mas permitiu; quando eu apresentei a emenda, permita-me V. Ex.^a.

O SR. RELATOR (Ricardo Fiuza): – V. Ex.^a me permite explicar e depois V. Ex.^a...

O SR. CONSTITUINTE LYSÂNEAS MACIEL: – Eu não disse que V. Ex.^a...

O SR. RELATOR (Ricardo Fiuza): – Se V. Ex.^a não se conformar com minha explicação, V. Ex.^a se dirija ao Presidente, e ele, naturalmente, julgará.

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): – Eu prefiro que não haja os apartes cruzados, mas lhe concederei a palavra, se necessário.

O SR. RELATOR (Ricardo Fiuza): – Eu deixo bem claro a V. Ex.^a que está explícito no estado de sítio que a prisão é comunicada, imediatamente, ao juiz. Eu não aceitei a emenda de V. Ex.^a, porque V. Ex.^a está entrando num assunto que não é desta Comissão, quando diz que o que o juiz deve fazer nestes casos. É do Poder Judiciário pedir ou não o corpo de delito [...]” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 38.

²⁴⁵ Agassiz Almeida era advogado, administrador e agropecuarista, ex-vereador e ex-deputado estadual pelo PSB e, na Constituinte, deputado federal pelo PMDB. Os autores complementaram que, “cassado, em 1964, perdeu o mandato e exilou-se no Uruguai” e o descreveram como um político parlamentarista “com tradição de luta em defesa dos ideais democráticos”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 270-271.

²⁴⁶ Henrique Córdova foi apresentado como advogado, empresário, ex-líder estudantil, ex-deputado estadual, com atuação política pela UDN e pela ARENA e, na ANC, deputado federal pelo PDS. Foi também vice-governador e governador nomeado por Santa Catarina. Foi assim classificado: “Dentro do PDS, é, sem dúvida, um dos nomes com maior sensibilidade para as questões sociais. Tem um discurso forte e de linha liberal-progressista”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 401-402.

²⁴⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 39.

²⁴⁸ “O SR. RELATOR (Prisco Viana): – Sr. Presidente, Srs. Constituintes: Pretendo fazer uma exposição muito breve, porque estão sendo distribuídos aos membros da Comissão os documentos, o texto, já não se pode dizer do substitutivo, mas do anteprojeto que resultou no exame dos anteprojetos das subcomissões. O substitutivo virá ao final dos nossos trabalhos, porque se vai abrir, daqui a pouco, um novo período para emendas. Faremos o relatório, com as justificativas, onde se emitem pontos de vista de natureza conceitual sobre todas as questões, e o exame detalhado das emendas.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 42.

²⁴⁹ Assim se manifestou o relator Prisco Viana: “Rigorosamente inspirado em princípios democráticos, que protegem as instituições fundamentais do regime com um mínimo de restrições dos direitos e liberdades individuais, o

acolheu o anteprojeto em sua maior parte. Não obstante, promoveu modificações acompanhadas de justificativas.

Argumentou, a princípio, que o anteprojeto não definia objetivamente o estado de sítio e o estado de defesa, de modo que “a gradação das duas medidas impõe uma definição mais concreta, que se assente nos conceitos consecutivos de instabilidade e comoção”.²⁵⁰ Em relação ao estado de defesa, promoveu mudanças na flexão verbal: em vez de “decretará”, consignou “poderá decretar”. Na nova redação, a figura de um Conselho Constitucional foi novamente prevista, e alterações do tipo formal foram realizadas para compreensão do texto.

Quanto à prisão por crime contra o Estado durante a vigência do estado de defesa, o novo texto facultava ao preso o requerimento de exame de corpo de delito à autoridade policial, bem como determinava a obrigatoriedade de comunicação de seu estado físico e mental no momento da autuação, “um eficiente remédio preventivo contra as arbitrariedades muito comuns nas prisões políticas”.²⁵¹

Durante a apresentação, o constituinte Paulo Ramos defendeu a supressão do estado de defesa e a manutenção, tão somente, do estado de sítio. Por sua vez, o relator Prisco Viana defendeu a manutenção da gradação dos mecanismos emergenciais, sob a alegação de que tais medidas seriam democráticas, vide os ordenamentos português, espanhol e alemão.

Nas disposições referentes ao estado de sítio, a nova redação destacava o caráter facultativo em detrimento da imperatividade. Nesse sentido, passou a constar “poderá decretar”. No ponto, o relator defendeu a importância de “dar margem política ao Presidente para qualquer decisão que envolva a restrição de direitos e garantias individuais”.²⁵² Em relação às hipóteses de decretação, aliás, a nova redação exigia, no primeiro caso, repercussão nacional para a configuração da “comoção grave” e, na segunda hipótese, declaração formal do estado de guerra.

Ademais, eventual deliberação sobre o estado de sítio exigiria quórum de maioria absoluta do Congresso Nacional. Houve, igualmente, alterações na composição legislativa responsável para acompanhamento e fiscalização das medidas excepcionais.²⁵³ Quanto às restrições relacionadas à

anteprojeto coloca sob permanente e eficaz controle do Congresso e do Judiciário as chamadas salvaguardas constitucionais, que, insista-se, são instituições típicas dos regimes abertos, cujo funcionamento está sujeito a riscos, sendo impensáveis nos regimes autoritários, onde a ausência de confrontos paralisa os cidadãos e diviniza o Estado”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 44.

²⁵⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, *cit.*, p. 44.

²⁵¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, *cit.*, p. 44.

²⁵² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 45.

²⁵³ O relator Viana apresentou a seguinte justificativa: “Esta nova redação, a nosso ver, não só melhora o texto, mas traz também um fato novo que tem sua importância. No texto anterior, dizia-se que ‘o Presidente da Câmara, o Presidente do Senado e uma comissão acompanharão...’ Nós achamos melhor que o Congresso acompanhe por uma

correspondência, comunicação e informação, o relator argumentou que “nenhuma restrição deve ser praticada durante a vigência do estado de sítio sem que se faça parte do ordenamento jurídico”.²⁵⁴ Outras alterações de forma também foram implementadas.

Após parecer ao anteprojeto da subcomissão, Prisco Viana apresentou o seu relatório sobre as emendas, elencando explicitamente as emendas remetidas a cada dispositivo do anteprojeto e reiterou suas conclusões acima descritas: ausência de definição objetiva sobre os estados de defesa e sítio; conversão do caráter imperativo em faculdade; necessidade de margem política para a implementação de decisões restritivas de direitos e garantias; alteração na designação da comissão fiscalizadora; necessidade de restrições objetivas, na forma da lei; garantia de que a inobservância da legislação sobre o estado de sítio estaria sob a jurisdição permanente do Poder Judiciário etc.

Os anteprojeto das outras subcomissões também foram apreciados. Finda a análise, o relator parabenizou os trabalhos e informou aguardar novas emendas para a segunda etapa: “Desejo que não sejam tantas como vieram na primeira etapa, mas que ninguém seja cerceado no seu direito de divergir do que está aqui, de propor novas soluções. Muito obrigado”.²⁵⁵

Na sétima reunião, o relator apresentou o substitutivo e manifestou-se sobre as novas emendas. De início, debateu os temas relevantes da comissão. Em versão textual, no tópico “Garantia das Instituições”, o relator propugnou que situações de instabilidade reclamariam o estado de defesa enquanto remédio político. Asseverou, no entanto, que, antes de decretá-lo, o presidente da República deveria consultar outros agentes, tais como o vice-presidente da República, os presidentes do Poder Legislativo, além de ministros competentes para acompanhamento e fiscalização de tais mecanismos coercitivos. A consulta seria essencialmente política, e a finalidade seria sempre o retorno à normalidade democrática.

Por sua vez, os casos drásticos reclamariam a decretação do estado de sítio. Ainda neste breve comentário, Prisco Viana consignou que o Conselho Constitucional e o Conselho de Segurança Nacional se constituiriam dois órgãos consultivos pertinentes à decretação de medidas excepcionais.

O primeiro é órgão eminentemente político, pois político é inicialmente o problema da ordem pública e da paz social. Só seu agravamento descontrolado é que acaba dizendo respeito à segurança do Estado. Normalmente, diz respeito à

comissão designada pelas Mesas, ouvidos os líderes partidários, para que esta comissão não tenha sua autoridade política contestada.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 45.

²⁵⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 45.

²⁵⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 54.

estabilidade das instituições de governo. O segundo órgão é semipolítico, porque as variáveis de proteção do Estado contra as forças que tendem a destruí-lo estão presentes. Um Estado que não se protege para sobreviver é um Estado inviável politicamente. Para esse tipo de proteção é necessário o assessoramento de um órgão capaz de avaliar a ação dessas forças destrutivas.²⁵⁶

Com a leitura do texto preliminar, o relator sistematizou seu parecer sobre as 569 emendas recebidas. Novas discussões surgiram, e, após deliberação, o presidente da comissão Jarbas Passarinho submeteu o substitutivo do relator à votação. Este documento foi aprovado com 44 favoráveis e 8 votos contrários, ressalvados os destaques e as emendas. O processo de votação continuou com a apreciação dos destaques ao substitutivo; contudo, nem todos os destaques foram apreciados na reunião, que, por falta de quórum, foi interrompida e encerrada.

Na 8.^a reunião, os destaques ao substitutivo remanescentes e parte dos destaques às emendas foram votados. Houve destaque de autoria do deputado Arnaldo Martins (PMDB/RO)²⁵⁷ em relação ao art. 20 do substitutivo.²⁵⁸ No entendimento do constituinte, o Conselho Constitucional colidiria com o Conselho de Segurança Nacional. Nesse sentido, argumentou que as funções de cada conselho não eram compreensíveis, motivo por que requereu a supressão do trecho “ouvido o Conselho Constitucional”.

Tanto o constituinte Ottomar Pinto quanto o relator Prisco Viana defenderam a preservação do dispositivo, esclarecendo a composição, a natureza e a finalidade de cada conselho. O destaque foi rejeitado com 2 votos favoráveis e 45 votos contrários. Não houve novos destaques ao substitutivo referentes aos estados de defesa e ao estado de sítio. Após apreciação de outras proposições, as emendas passaram a ser votadas na mesma reunião.

SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): – [...] Srs. Constituintes, terminamos a fase de prioridade de destaques sobre artigos do Substitutivo. Vamos entrar agora na floresta de 500 e tantas emendas. É verdade que já há um desmatamento razoável, a partir de algumas proposições já aqui rejeitadas. Vamos fazê-lo artigo por artigo, a partir do primeiro. São 64 artigos do Substitutivo. Vamo-nos permitir, através do trabalho de secretaria, condensar as emendas de mesma intenção, fazendo com que notemos aquela que seja mais abrangente.²⁵⁹

²⁵⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 57.

²⁵⁷ Arnaldo Martins era economista, ex-prefeito nomeado de Vilhena pelo PDS e deputado estadual constituinte em 1982. Na ANC, em primeiro mandato, era deputado federal pelo PMDB. Foi descrito como sensível às questões sociais. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 388.

²⁵⁸ “Art. 20 - O Presidente da República poderá decretar, ouvido o Conselho Constitucional, o Estado de Defesa, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão IV**. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 3.

²⁵⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 94.

Ainda sobre o mencionado art. 20 do substitutivo, o presidente comunicou a existência de emendas supressivas, as quais eram preferenciais em relação às emendas substitutivas ou modificativas. Dentre aquelas,²⁶⁰ a emenda mais abrangente foi proposta pelo constituinte José Genoíno, cuja finalidade era a supressão integral da seção. Os argumentos usados em sua justificativa se assemelham ao já discutido na subcomissão temática IV-B: o fator coercitivo, o potencial arbitrário e autoritário, a essência concentracionária em prol do Executivo e a reconhecida margem de discricionariedade. O constituinte Paulo Delgado (PT/MG)²⁶¹ endossou o discurso:

Entendemos que o instituto do estado de sítio assegura a defesa do Estado, e que a introdução desse capítulo, ou dessa seção, o Estado de Defesa, é a manutenção do atual texto constitucional de forma transformada e, nesse aspecto, não assegura a regressão da ditadura, não assegura a regressão do Estado autoritário para uma sociedade mais democrática, porque mantém a suspeição sobre a sociedade, mantém a concepção de democracia vigiada que nós queremos romper e superar.²⁶²

Para contraditar, o constituinte Luiz Soyer (PMDB/GO)²⁶³ considerou os discursos exagerados. Rechaçou, com veemência, a comparação de tais institutos com o AI-5 e argumentou que o estado de defesa e o estado de sítio são instrumentos incomparáveis: o primeiro, configurado para questões internas; o segundo, para questões externas. Além disso, repudiou os argumentos de que tais institutos estariam ao livre arbítrio do presidente, na medida em que a sua decretação estaria sujeita à audiência prévia com o Conselho Constitucional; ou que se tratava de medidas ditatoriais, porquanto apreciadas dentro de cinco dias pelo Congresso Nacional. A supressão seria, pois, um radicalismo.

O constituinte Ottomar Pinto, em consonância com o discurso de Luiz Soyer, declarou: “[...] estado de defesa é a contusão, é a torção. E estado de sítio é a fratura que requer a

²⁶⁰ “O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): – Nós temos emendas supressivas, que têm preferência na ordem de votação e temos emendas substitutivas e modificativas. As emendas supressivas são: Emenda nº 015-3 assinada pelo nobre Constituinte José Genoíno, que manda suprimir toda a seção intitulada do estado de defesa, toda a seção, 1ª do capítulo do anteprojeto da Subcomissão. E a mais abrangente de todas; Emenda nº 464-0, do nobre Constituinte Mário Maia, cujo destaque foi pedido pelo nobre Constituinte Aírton Cordeiro, suprime o art. 20 e seus parágrafos; e Emenda nº 298-1, da nobre Constituinte Lídice da Mata, com igual propósito de suprimir o art. 20 e seus parágrafos; o nobre Constituinte Aírton Cordeiro pede destaque para uma emenda proposta pelo Constituinte Vivaldo Barbosa, de nº 005-9, que suprime o art. 20; e finalmente a Emenda nº 281-7, destaque solicitado pelo Constituinte Paulo Ramos, proposta pelo Constituinte Agassiz Almeida, suprime o art. 20 e seus parágrafos.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 119.

²⁶¹ Paulo Delgado era professor, sociólogo, um dos fundadores e ideólogos do PT e deputado federal eleito, pela primeira vez, com o apoio de professores de Minas Gerais. Foi descrito como parlamentar “em absoluta coerência com programa do seu partido e com os compromissos assumidos junto à sua base eleitoral”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 251.

²⁶² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 120.

²⁶³ Luiz Soyer era advogado, agropecuarista, comerciante e deputado pelo PMDB em primeira legislatura. Os autores extraíram dos seus votos “um caráter conservador” e o descreveram como: “Íntimo do Centrão e sensível aos apelos da UDR [...]”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 195.

cirurgia, que requer o gesso, ou que requer medidas mais sérias a fim de debelar uma agressão mais grave ao organismo social, ao organismo nacional”.²⁶⁴ Por seu turno, o relator Prisco Viana reiterou que tais institutos eram inspirados por princípios democráticos, objetos de contínuo controle dos Poderes Legislativo e Judiciário, e, portanto, próprios de regimes democráticos, vide as experiências espanhola, francesa e alemã. Ao cabo das discussões, a proposta de supressão foi rejeitada com apenas 3 votos favoráveis.

Após a apreciação da emenda supressiva, a deliberação recaiu sobre as emendas substitutivas. Os constituintes passaram a discutir a emenda n.º 249-1, oferecida pelo deputado Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC),²⁶⁵ que objetivava a substituição das seções concernentes ao estado de sítio e ao estado de defesa. Por questões regimentais, porém, apenas a redação oferecida ao art. 20 do substitutivo estava sob análise.

O constituinte compreendeu que havia significativa coincidência entre as definições de estado de defesa e estado de sítio. Defendeu, ademais, que ambas as previsões representavam institutos superados. A título de ilustração, rememorou os episódios de crise na história republicana brasileira e a constante invocação ao estado de sítio durante a República Velha – especialmente no mandato de Artur Bernardes – e o governo de João Goulart, cujo encaminhamento de um decreto de sítio intensificou o cenário de instabilidade política.²⁶⁶

Informou, em seguida, ter pesquisado as constituições da Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia, Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, França, Guiné-Bissau, Japão, Peru, Portugal, União Soviética e Estados Unidos da América, cuja conclusão foi de que a minoria delas previa dispositivos amplos e discriminados em prol da manutenção da ordem e da paz. Nesse sentido, defendeu que era hora de implementar mecanismos ágeis em detrimento de mecanismos provocadores de crises. Para tanto, apresentou uma emenda substitutiva:

O SR. CONSTITUINTE ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS: – [...] A minha emenda, Sr. Presidente, substitui todos aqueles elencos ricos, ilustrados, culto de regras, salvaguardas, ressalvas, por um texto simples, que dá ao Presidente da República a responsabilidade de se investir de poderes excepcionais

²⁶⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 121.

²⁶⁵ Antonio Carlos Konder Reis era advogado, economista, com atuação pregressa na UDN e na ARENA, apoiador do regime militar e do AI-5, relator-geral da Constituição de 1967 e, na Constituinte, deputado federal pelo PDS. Foi assim retratado: “Parlamentarista, experiente, culto e bom articulador. Conservador no plano social e nacionalista no econômico [...] É outro quadro da direita com bom trânsito e respeito entre as demais correntes partidárias e ideológicas no Congresso Nacional”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 397-398.

²⁶⁶ Konder Reis asseverou: “No Brasil, toda vez que o Governo utilizou esse instituto, que pelo nome já se vê que é um instituto superado, hoje com o avanço dos meios de comunicação, com o avanço tecnológico em todos os setores, não há mais sítios e portanto não pode haver mais Estado de sítio. Outras medidas, outros mecanismos deverão ser utilizados para manutenção da ordem e, acima de tudo, para manutenção da paz interna.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 122.

sempre que em xeque, em perigo o funcionamento das instituições, a ordem interna e a paz social. E dou ao Congresso Nacional o direito, e não raro, na prática, o dever de suspender esses poderes excepcionais quando a representação popular julgar que eles são desnecessários ou excessivos na sua aplicação. Mantido o estado...[...] Estado de Sítio, Estado de Defesa são Institutos superados. Eles não se adaptam mais à ordem social, à ordem política. O Constituinte Ricardo Fiuza fez um esforço notável para atualizá-los. O Relator Prisco Viana aprimorou o trabalho do Constituinte Ricardo Fiuza, mas, se permanecerem na Constituição esses dois institutos, com o conselho Constitucional, com o referendun do Congresso Nacional para o Estado de Sítio, com consulta ao Congresso Nacional para o Estado de Defesa, com a enumeração das prerrogativas que podem ou não ser suspensas, tudo isso e mais do que possa imaginar não mudará o quadro. Toda vez que o Governo decretar o Estado de Defesa ou o Estado de Sítio estará dando uma demonstração de fraqueza, estará agravando a crise, não resolverá o problema.²⁶⁷

O relator Prisco Viana continuou a defender a redação de seu substitutivo. Quando iniciada a fase de votação da emenda, todavia, o quórum necessário não foi alcançado, razão pela qual a votação foi interrompida e a sessão, declarada encerrada. Na 9.^a reunião, as emendas continuaram a ser votadas. Para o encerramento dos trabalhos, constatado que o prazo final previsto era iminente, o presidente Jarbas Passarinho sugeriu que, no lugar de quatro discursos sobre uma emenda – dois a favor e dois contra –, houvesse uma manifestação favorável e outra contrária, com preferência ao relator para a defesa do substitutivo.

O presidente também comunicou que o constituinte Konder Reis havia requerido a remoção de sua emenda substitutiva, discutida ao final da oitava reunião. Por conseguinte, os trabalhos continuaram em atenção às emendas 399/A e 398/8 do constituinte José Genoíno. As suas propostas visavam, respectivamente, modificar a “consulta ao Conselho Constitucional” por “autorização do Congresso Nacional”; e assegurar a nulidade dos atos praticados durante o estado de defesa, cuja decretação fosse rejeitada pelo Congresso Nacional. A justificativa, para tanto, residia na atenuação de eventual arbítrio.

O constituinte ressaltou, ainda, um editorial da Folha de São Paulo que defendia a substituição da expressão “*ad referendum*” por “autorização” na hipótese de decretação de estado de sítio. O relator Ricardo Fiuza reiterou: os mecanismos eram essencialmente democráticos. A emenda foi rejeitada com 35 votos contrários e 7 favoráveis. Com a rejeição, as emendas correlatas ficaram prejudicadas.

Não obstante, o constituinte Paulo Ramos argumentou possuir emenda relacionada ao art. 20 sem nenhuma relação com a emenda anteriormente votada. E, assim, foi apreciada a emenda n.º 82-2, que incluía às hipóteses de decretação de estado de defesa a solicitação de governos estaduais quando incapazes de solucionar eventual ocorrência. O autor da emenda afirmou

²⁶⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 122.

concordar com o substitutivo; buscava, tão somente, o reconhecimento da autonomia do governo estadual para “agir com as forças de que dispõem, e ao mesmo tempo, preservando a imagem das Forças Armadas, sem tirar do Presidente de República todas as possibilidades de decretar o Estado de Defesa, desde que julgue conveniente”.²⁶⁸ Em resposta, o relator Prisco Viana argumentou que essa inclusão ensejaria conflitos políticos entre o presidente da República e o governo do estado. A emenda foi rejeitada com 21 votos favoráveis e 26 votos contrários.

Quanto ao art. 22 do substitutivo,²⁶⁹ foi apreciada a emenda n.º 350-3 do constituinte Iram Saraiva. A emenda buscava substituir a seção relativa ao estado de sítio. A alteração principal, relativa ao dispositivo mencionado, definia que ao Congresso Nacional competiria a decretação do estado de sítio, tanto por sua própria iniciativa quanto por parte do presidente da República. Em verificação preliminar²⁷⁰ – isto é, permanecer em pé como forma de assentimento –, a emenda foi rejeitada.

Houve, também, emenda do senador constituinte Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP),²⁷¹ cuja redação condicionava a decretação do estado de sítio à autorização por parte do Congresso Nacional. Em defesa da emenda, o constituinte Paulo Ramos argumentou tratar-se de um equilíbrio de forças entre os poderes, mediante o fortalecimento do Poder Legislativo, e, por consequência, da vontade popular.

²⁶⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 126.

²⁶⁹ “Art. 22. - O Presidente da República poderá decretar o Estado de Sítio, ‘ad referendum’ do Congresso Nacional, nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa.

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo Único - Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República, em mensagem especial, relatará ao Congresso Nacional os motivos determinantes de sua decisão, justificando as medidas decorrentes, e este deliberará, por maioria absoluta, sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também, nas mesmas condições, aprovar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão IV**, *cit.*, p. 3.

²⁷⁰ Anteriormente, enquanto votavam emenda referente ao art. 12 do substitutivo, cuja matéria não se comunica aos estados de sítio e defesa, o constituinte Israel Pinheiro requereu votação para a sua emenda. Nesse momento, o presidente Jarbas Passarinho informou: “V. Ex.^a não poderia propor contra o Regimento. Mas vou interpretar que a colocação de V. Ex.^a me permite um teste. E esse teste será feito da seguinte maneira: peço a atenção dos Srs. Constituintes para a votação que vai se inovar. Os que votaram a favor da emenda do nobre Constituinte Israel Pinheiro queiram permanecer em pé, como verificação preliminar. Em pé os que votam a favor da emenda. Então, como é evidente que cada um tem seu próprio nome, a votação foi nominal. E tomaremos apenas a palavra de cada um que votou. Pela emenda, eu pediria que o escrutinador tomasse nota”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 110.

²⁷¹ Fernando Henrique Cardoso era sociólogo, professor, senador eleito pelo PMDB em segundo mandato e um dos fundadores do PSDB. Os autores consignaram que o senador “já lecionou nos EUA e Inglaterra. Foi aposentado pelo AI-5 quando exercia a cátedra de Política da Faculdade de Filosofia e Letras da USP”. Apesar da ausência em votações consideradas importantes pelos autores, os autores o definiram como “parlamentar reconhecido nacional e internacionalmente por sua capacidade, seriedade, integridade e compromisso com as causas democráticas”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 422.

Contrário à proposta, o constituinte Ottomar Pinto defendeu que a tradição constitucional brasileira consagrava a decretação de estado de sítio *ad referendum* do Congresso Nacional. Para tanto, recorreu a episódios históricos – invasão da Polônia pela Alemanha – como justificativa de que, se forças adversárias adentrassem o território brasileiro, seria moroso convocar um Congresso em recesso, de modo a comprometer a defesa nacional. A emenda foi rejeitada, pois apenas 16 constituintes votaram “sim”, e a aprovação exigia 32 votos.

A emenda da constituinte Lídice da Mata adaptava a decretação do estado de sítio à gramática do parlamentarismo. Os demais constituintes argumentaram que a matéria não era própria daquela comissão e deveria ser encaminhada à comissão de sistematização. Além disso, a emenda n.º 346-2 do constituinte Nelton Friedrich, segundo a qual ao Congresso Nacional caberia decretar o estado de sítio após solicitação do presidente da República, foi declarada prejudicada. Quanto aos art. 23 e 24 do substitutivo,²⁷² as respectivas emendas dos constituintes Vivaldo Barbosa (PDT/RJ)²⁷³ e Nelton Friedrich também foram consideradas prejudicadas.

Atinente ao art. 25 do substitutivo,²⁷⁴ foi apreciada uma emenda repetida, de n.º 299 e autoria da constituinte Lídice da Mata, que buscava suprimir os incisos III e IV, que apresentavam restrições de direitos e garantias individuais na vigência do estado de sítio. A matéria foi rejeitada por 31 votos contrários e 29 votos favoráveis. Tal qual discutido na subcomissão temática, também foi analisada a emenda n.º 394-5, de autoria do constituinte José Genoíno, a qual buscava a

²⁷² “Art. 23. - O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso, após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas por elas abrangidas.

Art. 24. - A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.

Parágrafo Único - Na hipótese do caput deste artigo, o Presidente do Senado Federal, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão IV**, *cit.*, p. 3.

²⁷³ Vivaldo Barbosa era advogado, professor, deputado federal pelo PDT em primeiro mandato e havia participado do secretariado do político Leonel Brizola. Sua atuação na ANC, em defesa de questões sociais e dos trabalhadores, foi elogiada pelos autores: “Um dos parlamentares mais atuantes da bancada do PDT. Desde o início dos trabalhos, revelou-se com muito talento para as negociações entre as lideranças e foi o segundo constituinte com o maior número de propostas apresentadas”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 356.

²⁷⁴ “Art. 25. - Decretado o Estado de Sítio, com fundamento no item I, do artigo 2º, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

- I - obrigação de permanência em localidade determinada;
- II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;
- III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;
- IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião;
- V - busca e apreensão em domicílio;
- VI - intervenção nas Empresas de Serviços Públicos;
- VII - requisição de bens.

Parágrafo Único - Não se inclui nas restrições do item III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberados por suas Mesas.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão IV**, *cit.*, p. 4.

supressão, no parágrafo único do art. 25, a expressão “desde que liberadas por suas mesas”, por argumentar que a medida consubstanciava restrição à liberdade parlamentar. A emenda foi rejeitada em votação realizada por verificação preliminar.

Concernente ao art. 27 do substitutivo,²⁷⁵ relativo à suspensão da imunidade parlamentar durante a vigência do estado de sítio, foi apreciada a emenda n.º 346-5 do constituinte Iram Saraiva, que defendia a preservação da imunidade dos membros do Congresso Nacional durante o estado de sítio. Para o constituinte, a imunidade deveria permanecer inatingível. Em contraste, Ricardo Fiuza, relator na subcomissão, reiterou que a medida era democrática. Novamente, por meio de votação preliminar, a matéria foi rejeitada com apenas 19 votos favoráveis.

Em relação ao art. 30 do substitutivo,²⁷⁶ foi apreciada a emenda aditiva n.º 29-3 do constituinte José Genoíno, que resguardava os direitos à vida, à integridade e identidade pessoais, à não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa e a liberdade de consciência e religião – emenda esta similar àquela apresentada pelo deputado César Maia durante a subcomissão temática. O relator Prisco Viana informou que a emenda havia sido apresentada ao anteprojeto e fazia sentido à época; no entanto, com a nova redação do art. 30, argumentou que as mudanças já haviam sido implementadas.²⁷⁷ Mesmo assim, o autor da emenda considerou importante o estabelecimento de novos limites em favor de “direitos universais inerentes à pessoa humana”.²⁷⁸

O relator concordou que a preocupação era cabível, motivo pelo qual inscreveu, em seu substitutivo, a faculdade de requisição de exame de corpo de delito, por parte do preso, bem como a declaração de comunicação sobre as suas condições físicas e mentais no momento da autuação, com o objetivo de refrear eventuais abusos. Quanto à expressão adotada pelo anteprojeto da subcomissão, argumentou: “ [...] ‘que não poderá escusar-se de conhecer do mérito’ admitia poder

²⁷⁵ “Art. 27. - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio, após sua aprovação.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão IV**, *cit.*, p. 4.

²⁷⁶ “Art. 30. - Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes estarão sob a jurisdição permanente do poder judiciário.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão IV**, *cit.*, p. 4.

²⁷⁷ “O SR. RELATOR (Prisco Viana): – Sr. Presidente, a emenda do nobre Constituinte José Genoíno refere-se à redação do anteprojeto. S. Ex.^a tinha razão naquela época. E nós buscamos, com a nova redação dada ao art. 30, contemplar aquela advertência que se continha na emenda. O texto do anteprojeto admitia a possibilidade da Justiça não tomar conhecimento. Nós, então, estabelecemos que todos os atos praticados com a inobservância deste Capítulo, tudo o que fosse feito contrariamente ao que se tivesse estabelecido neste Capítulo, permaneceria sob a jurisdição permanente do Poder Judiciário. Creio que foi uma alteração importante, feita rigorosamente na direção daquela advertência oportuna feita pelo Constituinte José Genoíno.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 132.

²⁷⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 132.

escusar-se. Daí, estabelecemos que todos os atos ficarão sob jurisdição permanente do Poder Judiciário”.²⁷⁹

Entretanto, o relator aprovou a nova redação conferida pela emenda. Colocada em votação, o processo de verificação preliminar foi invertido pelo presidente Jarbas Passarinho, e a emenda foi aprovada sob aplausos. Na ocasião, referindo-se à noção de irretroatividade da lei penal, o constituinte Cardoso Alves (PMDB/SP)²⁸⁰ argumentou que “não fica bem na Constituição dizer que nós mantemos um princípio universal de Direito Penal. A Constituição brasileira reconhece o princípio universal de Direito Penal”.²⁸¹ Requereu, assim, a sua extração. Finalmente, na décima e última reunião, o anteprojeto da comissão foi lido por seu relator.

Dessa maneira, na comissão IV, o debate foi novamente polarizado. O relator Ricardo Fiúza da subcomissão IV-B rebateu as críticas imputadas ao anteprojeto da subcomissão: em sua perspectiva, os institutos eram democráticos; noutra antagônica, favoreceriam o arbítrio. Por sua vez, o relator da comissão IV, Prisco Viana, acolheu o trabalho da subcomissão em sua maior parte. As modificações apresentadas visaram maior limitação aos institutos. Com a apresentação de substitutivo, houve a apreciação de 1 destaque e 13 emendas. Apenas uma delas foi acolhida. Ao final da sessão, os constituintes parabenizaram o relatório de Prisco Viana e a condução dos trabalhos pelo senador Jarbas Passarinho. Manifestaram, enfim, os seus cumprimentos e agradecimentos pelos trabalhos desenvolvidos.

3.3 Subcomissão da União, dos Estados e do Distrito Federal

Esta subseção e a próxima destinam-se à análise do debate sobre a intervenção federal na fase temática do processo constituinte. Foi na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (II-A) que as primeiras disposições normativas sobre o mecanismo interventivo foram institucionalmente pensadas, articuladas e publicizadas.

Assim como na subcomissão IV-B, os trabalhos foram realizados entre 7 de abril e 25 de maio de 1987 em dezoito reuniões. Diferentemente da subcomissão IV-B, todavia, – onde as medidas de exceção puderam ser discutidas de modo prioritário em diversas sessões –, a intervenção federal não foi objeto de deliberação exclusiva em nenhuma das audiências públicas,

²⁷⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 132.

²⁸⁰ Cardoso Alves era advogado, empresário rural, ex-deputado estadual pelo PDC e ex-deputado federal pela ARENA cassado em 1969, com retorno à vida política em 1976, enquanto vereador em São Paulo. Na Constituinte, deputado federal pelo PMDB. Os autores o descreveram como: “Fundador do Centrão, reacionário convicto e assumido”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 416.

²⁸¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**, *cit.*, p. 132.

tampouco foi alvo de discussões acaloradas ou rotineiros destaques. Em que pese a significativa relevância do tópico da intervenção federal como técnica de exceção, o menor espaço de debates era esperado, dada a extensão do tema geral do federalismo na subcomissão.²⁸²

De plano se vê que o debate é menos extenso, menos controverso e mais conciso do que as tratativas sobre o estado de sítio e o estado de defesa. Por tais circunstâncias, o presente exercício descritivo preconiza as passagens, os discursos e os expedientes em que o instituto foi invocado, sob a ciência de que, necessariamente por pertinência temática, não há razão ou espaço para detalhamento idêntico ao das seções últimas. Afinal, não se pode esmiuçar o que não existiu.

As quatro reuniões inaugurais prestaram-se às questões institucionais e burocráticas: a eleição da Mesa Diretora, a indicação do relator da subcomissão, a definição de um plano de trabalho e a elaboração de um calendário para as audiências públicas. Foram eleitos, para a presidência, o deputado Jofran Frejat (PFL/DF), e, para as vice-presidências, o senador Meira Filho (PMDB/DF) e o deputado Ruben Figueiró (PMDB/MS).²⁸³

O relator designado foi o deputado Sigmaringa Seixas (PMDB/DF).²⁸⁴ Ao todo, a subcomissão era composta por 18 parlamentares, uma vez que o PT e o PDT não lhe indicaram constituintes.²⁸⁵ Na segunda sessão, o presidente Jofran Frejat reconheceu que a subcomissão não estava entre as mais disputadas, muito porque havia “‘assuntos da moda’ que, naturalmente, atraem

²⁸² Para Leonam Liziero, “mostrou-se grande interesse nos propósitos desta subcomissão a garantia de autonomia do Distrito Federal, bem como o debate sobre a transformação de território em Estados. Em suma, suas principais propostas foram, portanto: i) a União como ente federativo formado pela associação indissolúvel de Estados e Distrito Federal; ii) grande número de competências privativas e exclusivas da União; iii) sistema de repartição de competências comuns entre Estados e Municípios; iv) repartição de algumas matérias para apenas entre União e Estados; v) direito ao Município de fazer sua própria lei orgânica, ainda que não fosse reconhecida como ente federativo, para ter sua autonomia resguardada”. LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 64.

²⁸³ Jofran Frejat era médico, deputado federal pelo PFL em primeiro mandato, descrito como “signatário do Centrão, nacionalista e, sem dúvida, coerente com o discurso de campanha [...]”; Meira Filho era radialista, jornalista, senador pelo PMDB pela primeira vez, foi intensamente criticado pelos autores pelo seu posicionamento considerado contrário aos “interesses dos trabalhadores” e das “reivindicações populares” e pelo alinhamento com o governo local e com o governo federal; Ruben Figueiró era advogado, agricultor, pecuarista, ex-deputado estadual por duas vezes, com atuação pregressa na UDN e deputado federal pela segunda vez, na Constituinte pelo PMDB, classificado pelos autores como “reconhecidamente reacionário, desde os tempos de política estudantil”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 174; 176-177; 224.

²⁸⁴ Sigmaringa Seixas era advogado, deputado federal pelo PMDB pela primeira vez, com subsequente atuação pelo PSDB. Assim foi retratado: “Hábil, discreto e firme nas decisões, em poucos meses parecia um veterano”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 178.

²⁸⁵ “Titulares: PMDB: Meira Filho; Ruy Bacelar; Francisco Carneiro; Messias Soares; Paes de Andrade; Paulo Mincarone; Roberto Rollemberg; Ruben Figueiró; Sigmaringa Seixas; Vilson Souza; Wagner Lago. PFL: Annibal Barcelos; Chagas Duarte; Geovani Borges; Mozarildo Calvacanti; Jofran Frejat. PDS: Felipe Mendes. PTB: Marluce Pinto. Suplentes: PMDB: Olavo Pires; Pompeu de Souza; Aluizio Campos; Geraldo Campos; Gidel Dantas; José Carlos Vasconcelos; Márcia Kubitschek; Milton Barbosa; Osmundo Rebouças; Rosa Prata; Vasco Alves. PFL: Arnaldo Prieto; Dionísio Dal-Prá; Jacy Scanagatta; José Camargo; Mário Assad. PDS: César Cals Neto. PDT: Maurício Corrêa. PTB: Mendes Botelho.” Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2a. Acesso em: 10 jul. 2024.

a atenção da imprensa e das pessoas que estão buscando discutir os assuntos temporários”.²⁸⁶ Em contraste, defendeu que a subcomissão abordava temas importantes, os quais se estendiam desde a competência dos entes federativos até aspectos próprios da vida nacional, mencionando assuntos como intervenção, estado de emergência, navegação aérea e marítima, telecomunicações e suas concessões.

Na terceira reunião, na definição de um calendário, o relator Sigmaringa Seixas reconheceu como temas relevantes o debate sobre federação, competência, forma de intervenção e aspectos relativos ao Distrito Federal e Territórios. Sobre o último tópico, inclusive, durante as reuniões iniciais, muitos constituintes e convidados – manifestamente vinculados a tais causas –²⁸⁷ declararam as suas intenções de transformação de seus territórios de origem em estados e de concessão de maior autonomia ao Distrito Federal. Houve, aliás, na quarta reunião, uma primeira audiência extraoficial, conduzida pelo ex-governador e constituinte Ottomar Pinto acerca de sua experiência enquanto governador do então território de Roraima.

Não houve, como mencionado, a designação de audiência com preocupações exclusivas sobre a intervenção federal. O tema, porém, aparece de modo incidental em diversas falas. De fato, a tônica do debate foi a questão federativa, e isso explica as escolhas dos assuntos e dos expositores durante as audiências públicas, as quais ocorreram entre a 5.^a e a 12.^a reuniões.

Foram os respectivos temas “Orçamento e finanças do Distrito Federal”; “Poder Judiciário no Distrito Federal/Representação política no Distrito Federal”; “Jazidas Minerais”; “Defesa Civil”; “Os territórios e a União”; “Transformação dos territórios em Estados”; “Uma nova estrutura da União, dos Estados e dos Municípios”; e “Estrutura e funcionamento do regime federativo/Transformação dos territórios em Estados”. Os arguentes convidados eram, em sua maioria, representantes políticos de territórios e do Distrito Federal ou intelectuais e especialistas com expressividade nacional.²⁸⁸

²⁸⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**. Atas de Comissões. 7 de abril de 1987 a 25 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 4.

²⁸⁷ “A maior peculiaridade, em sua composição, residiu no fato de que seis dos seus membros eram constituintes que representavam territórios federais (Amapá e Roraima), e outros quatro eram representantes do Distrito Federal. Territórios federais no Brasil de então eram apenas os dois citados, e o Distrito Federal, evidentemente, um ente único. Assim, os constituintes que representavam todos demais 22 estados então existentes, inclusive os mais populosos e de maior representação no Congresso Nacional, compunham menos da metade da Subcomissão da União, do DF e dos Territórios.” OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. II.a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 117-129, p. 119.

²⁸⁸ Na 5.^a reunião, José Carlos Mello, secretário de Governo do Distrito Federal, e Fernando Tupinambá Valente, conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal e ex-secretário de Finanças, debateram “Orçamento e finanças do Distrito Federal”. Na 6.^a, José Ribeiro Leitão, presidente da Associação de Magistrados do Distrito Federal, e Carlos Alberto Müller Lima Torres, representante do Comitê Pró-Diretas, discutiram “Poder Judiciário no Distrito Federal/Representação política no Distrito Federal”. Na 7.^a, José Mendo Mizael de Souza, representante do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), e Sylvio Baeta Neves, diretor-geral substituto do Departamento Nacional de

Na 13ª reunião, o relator Sigmaringa Seixas pôde apresentar o seu parecer, relatório e anteprojeto. Após todas as audiências públicas e deliberações, o presidente da subcomissão Jofran Frejat reconheceu que os prazos foram cumpridos de modo tranquilo e seguro. Comunicou, porém, o oferecimento de 267 sugestões, das quais 155 haviam sido oferecidas na noite de sábado, e a reunião em questão acontecia na noite de segunda-feira.

À vista da sobrecarga, Sigmaringa Seixas protestou: apesar da extensão de prazo para o oferecimento de sugestões de normas, manteve-se inalterada a data para apresentação de seu anteprojeto. Requereu, por isso, mais vinte e quatro para oferecimento do relatório; reconheceu, enfim, que o seu trabalho reclamava adaptação e alteração em razão das sugestões supervenientes.

A despeito da ressalva inicial, o relator apresentou um relatório sucinto durante a sessão. Admitiu a influência por parte do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos e, no âmbito da questão federativa, procurou “criar um modelo descentralizado, que se contrapõe ao atual, centralizado, com uma gama incalculável de competências da União, sendo reservada aos Estados apenas uma competência supletiva e aos Municípios, uma competência residual”.²⁸⁹ Esse processo de descentralização deveria ser gradual, e comentou:

[...] Devido à exigüidade do tempo, como já ressaltai, não foi possível descrever e alongar os pareceres sobre cada uma delas. Adotou-se o critério da divisão temática para a classificação dessas sugestões. Assim, foram separadas em seis grupos, a saber, sobre: princípios gerais da organização do Estado; bens da União; competência da União; intervenção federal; Distrito Federal e Territórios; e disposições transitórias pertinentes à matéria da Subcomissão.²⁹⁰

Quanto às sugestões, informou os casos de acolhimento total, acolhimento parcial e não acolhimento sobre cada um dos seis mencionados grupos. Leu, em seguida, o texto do anteprojeto.²⁹¹ Após congratulações e apontamentos ao trabalho do relator, a sessão foi encerrada.

Produção Mineral e diretor da Divisão do Fomento da Produção Mineral, discorreram sobre “Jazidas Minerais”. Na 8.ª, o general Roberto Pinheiro Klein, secretário especial de Defesa Civil do Ministério da Defesa do Ministério do Interior, abordou o tema “Defesa Civil”. Na 9.ª, Getúlio Alberto de Souza Cruz, governador do Território de Roraima, e Raimundo Azevedo Costa, prefeito do Amapá, discutiram “Os territórios e a União”. Na 10.ª, Silvio Sebastião de Castro Leite, prefeito de Boa Vista, e Wedner Moreira Cavalcante, presidente da OAB de Roraima, debateram “Transformação dos territórios em Estados”. Na 11.ª, o ex-desembargador e professor Osny Duarte Pereira palestrou sobre “Uma nova estrutura da União, dos Estados e Municípios”. Na 12.ª, a última audiência pública, o jurista e professor Josaphat Marinho e Jorge Nova da Costa, governador do Amapá, exploraram o tema “Estrutura e funcionamento do regime federativo/Transformação dos territórios em Estados”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**, *cit.*, *passim*; BRASIL. Câmara dos Deputados. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, *cit.*, *online*.

²⁸⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**, *cit.*, p. 84.

²⁹⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**, *cit.*, p. 84.

²⁹¹ Ao fim da leitura, o constituinte Felipe Mendes fez coro ao relator e protestou contra a não remessa de algumas de suas sugestões. O presidente da subcomissão se solidarizou com o parlamentar, visto que algumas de suas propostas também não foram apresentadas. A solução por eles encontrada consistiu na apresentação de tais sugestões preteridas na forma de emenda ao anteprojeto do relator. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**, *cit.*.

Com efeito, os comentários de Seixas durante a sessão foram informais e, vide autoavaliação, sucintos. A sua percepção pôde ser compreendida com maior profundidade em seu relatório e anteprojeto formais. O referido documento foi estruturado em três partes: introdução; exposição e justificação das opções do relator; e descrição sumária das sugestões de normas oferecidas, acolhidas ou não.

Na seção introdutória, apresentou críticas quanto à organização federativa brasileira. Defendendo “a descentralização federativa gradual, no processo de reconquista das autonomias subtraídas”²⁹², criticou o agigantamento da União e manifestou parecer similar ao das proposições apresentadas no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Nesse sentido, mostrou-se favorável à concessão de maior autonomia ao Distrito Federal e à transformação de territórios em estados.

Na seção intitulada “Do anteprojeto”, dentre outros apontamentos, apresentou duas considerações pertinentes sobre o mecanismo interventivo em debate. A primeira aborda o inciso V do art. F, presente no capítulo II “Da Competência Privativa da União Federal”, o qual previa que à União caberia a decretação do estado de sítio e da intervenção federal. O relator reconheceu, entretanto, que as medidas de defesa do Estado eram objeto de outra subcomissão e comissão, antevendo não somente alterações futuras como eventual positivação de um estado de sítio.

Por sua vez, a segunda consideração trata precipuamente da intervenção federal. É que o relator propôs o Capítulo IV “Da Intervenção Federal” em seu anteprojeto. Na ocasião, lembrou a tradição histórico-normativa brasileira sobre o instituto, que comumente o alocava na seção relativa à organização do Estado Federal, vide marcos constitucionais de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. Sobre o tema, explicou:

De comum em todas as Constituições citadas, à exceção da Carta de 37, o princípio da intervenção federal nos Estados regula-se sobre a forma de limitações negativas, vale dizer, a regra é a da não intervenção, salvo nos casos expressamente previstos. Por isso mesmo, a fórmula tradicional que encabeça a disciplina da intervenção federal repete-se invariavelmente: “A União não intervirá nos Estados, salvo para...”²⁹³

Avesso à fórmula de limitação da Carta de 1937, Seixas defendeu que o regramento constitucional para a intervenção federal não poderia se distanciar da fórmula consagrada na tradição constitucional brasileira, isto é, a limitação negativa, sob a defesa de que “o que se há de

²⁹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**. Relatório e anteprojeto da matéria. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 2, grifos do autor.

²⁹³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*, p. 14, grifos do autor.

resguardar, acima de tudo, é a autonomia dos Estados-membros”.²⁹⁴ A regra seria a autonomia; e a exceção, a intervenção federal.

Aduziu, ainda, que o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos promoveu uma repetição da forma e do conteúdo das normas constitucionais vigentes, mas melhorando o texto, e isso constituiria uma base segura para as modificações propostas. Em termos legais concretos, em sintonia com as demais disposições, o relator propôs a inclusão do Distrito Federal como ente federativo suscetível de intervenção. Quanto às hipóteses de decretação, por inspiração da Comissão Provisória, propugnou:

No que concerne à hipótese do item III do art. 10 da Constituição em vigor, a presente proposta acompanha a redação do art. 78, III, do Anteprojeto da Comissão Provisória, tendo em vista que, como hoje previsto, os casos de ameaça de irrupção de perturbação da ordem e os de corrupção no poder público estadual propiciam a intervenção arbitrária do Governo Federal, constituindo-se em afronta virtual à autonomia dos Estados. É necessário estabelecer hipóteses e condições objetivas para a intervenção, jamais deixando brechas para que a subjetividade das decisões violem a autonomia. Os casos acima referidos, ora excluídos na proposta do Relator, devem ser objeto de controle e solução segundo os mecanismos legais de que dispõem o Poder Legislativo, o Judiciário e o próprio Poder Executivo dos Estados, no que se refere à simples ameaça de perturbação da ordem pública.²⁹⁵

Também concordou com o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos em suprimir a hipótese de intervenção federal para a reorganização das finanças de um estado que adotasse medidas ou executasse planos econômicos ou financeiros em descompasso com as diretrizes estabelecidas em lei federal, por se tratar de “dispositivo típico do modelo federativo concentrado, incabível numa Constituição que pretenda aumentar e consolidar a autonomia estadual”.²⁹⁶

Em seguida, registrou as “virtudes” do anteprojeto da mencionada Comissão Provisória.²⁹⁷ Em conformidade com a proposta, defendeu o poder de intervenção nos estados que violassem os princípios fundamentais constitucionais, consignando, dentre eles, o respeito aos direitos da pessoa humana. No mesmo sentido, a harmonia e coordenação entre os estados, as garantias do Poder Judiciário e as garantias do Ministério Público também consubstanciariam

²⁹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*, p. 14.

²⁹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*, p. 14.

²⁹⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*, p. 14.

²⁹⁷ “O Anteprojeto da Comissão Provisória, entre tantas outras virtudes, assenta-se em princípios fundamentais que, a par disso, representam conquistas históricas e irreversíveis do homem. Tais princípios constituem a própria essência da soberania popular, da legitimidade do poder, numa palavra, da liberdade. Trata-se dos direitos humanos; cujo respeito deve ser condição da autonomia, assim como, já se o disse há pouco, essência da soberania.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*, p. 14.

princípios fundamentais – a última hipótese, aliás, considerada pelo relator como um princípio constitucional sensível –, cuja violação justificaria eventual intervenção.²⁹⁸

Por sua vez, o relator defendeu a competência do Presidente da República como o agente responsável pela intervenção federal mediante decreto. Isso se justificaria na medida em que “os casos de seu cabimento exigem, quase sempre, maior rapidez e agilidade do ato decisório, como previsto na Constituição vigente e acolhido no Anteprojeto da Comissão Provisória”.²⁹⁹

No entanto, em razão da excepcionalidade e gravidade inerentes ao instituto, o relator propôs a limitação do poder de intervenção, de modo a estabelecer a apresentação de eventual decreto ao Congresso Nacional no “curtíssimo” prazo de quarenta e oito horas após a publicação, donde seria aprovado ou rejeitado. Seixas entendeu que essa medida conferiria maior legitimidade ao ato presidencial e asseguraria a atuação do Poder Legislativo. Finalmente, expressou que as demais normas reiteraram disposições constantes do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos e, “no seu conjunto e em substância”, da Constituição de 1967.³⁰⁰

Em atenção às sugestões de normas, após descrevê-las brevemente, acolheu ou rejeitou-as.³⁰¹ Tais sugestões versaram sobre três aspectos principais do tema: limitação da intervenção em municípios; normas, hipóteses, condições e casos de intervenção federal e estadual; e prévia aprovação da intervenção federal no Congresso Nacional. Não houve discriminação do teor de cada sugestão, mas, tão somente, uma breve descrição e o respectivo parecer do relator. Após a listagem, o relator apresentou o anteprojeto, lido na 13.^a sessão.

Na 14.^a reunião, os constituintes refletiram sobre a melhor forma de debatê-lo. Assentiram com a proposta do constituinte Ruben Figueiró, isto é, a deliberação por capítulos. A discussão ocorreu efetivamente na 15.^a reunião, oportunidade em que todos os capítulos foram apreciados. Curiosamente, o capítulo IV sobre intervenção federal não foi objeto de nenhum comentário:

O SR. PRESIDENTE (Jofran Frejat): [...] Continua franqueada a palavra aos ilustres Constituintes que queriam falar sobre o Capítulo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Pausa.)

²⁹⁸ Sobre o tópico, Leonam Liziero compara: “Quanto às hipóteses de intervenção federal, o texto do Anteprojeto era parecido com o da Constituição de 1988, apenas com algumas diferenças em relação aos princípios constitucionais previstos respectivamente nos arts. 14, VII e 34, VII. O texto de 1988 é menos restritivo, uma vez que não inclui as hipóteses contidas no Anteprojeto como ‘temporiedade dos mandatos eletivos, cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes’, ‘harmonia e coordenação dos Poderes’, ‘garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público’”. LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil**, *cit.*, p. 64.

²⁹⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*, p. 15.

³⁰⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*, p. 15.

³⁰¹ Dentre as sugestões sobre o tema intervenção federal, manifestou-se pelo não acolhimento na forma da sugestão de José Ignácio Ferreira (03102-0); pelo não acolhimento das sugestões de Simão Sessim (04024-0), Furtado Leite (03593-9), Vasco Alves (06333-9), Cid Sabóia de Carvalho (02046-0) e de José Ignácio Ferreira (03127-5); pelo acolhimento integral no mérito e parcial na forma da sugestão de Délio Braz (05333-3); pelo acolhimento parcial no mérito das sugestões de Antônio Carlos Franco (07615-5), Jorge Leite (02182-2), Israel Pinheiro Filho (05738-0) e de Roberto Rollemberg (07458-6); e pelo acolhimento integral da sugestão de Victor Faccioni (01029-4). BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A**, *cit.*

Não havendo mais quem queira manifestar-se, passamos ao Capítulo IV, Da Intervenção Federal. (Pausa.)

Não havendo Constituintes intervencionistas, passo ao Capítulo V, que se refere ao Distrito Federal e aos Territórios.

Com a palavra o Constituinte Ruben Figueiró.³⁰²

Em que pese tivessem planejado a discussão do anteprojeto em três reuniões, os constituintes apreciaram todos os capítulos na primeira oportunidade. Na 16.^a reunião, em seguida, houve nova oportunidade para deliberação. Frejat consignou que o período em questão também se destinava à apresentação de emendas. Não houve participações expressivas, e a sessão logo foi encerrada.

Com o oferecimento de emendas, o relator apresentou um substitutivo. Na 17.^a reunião, houve a apresentação de destaques e a votação do anteprojeto mencionado. Após discurso inaugural do presidente da subcomissão, o relator informou que 178 emendas foram oferecidas: 26 aprovadas, 102 rejeitadas e 16 aprovadas em parte.

No capítulo IV relativo à intervenção federal, houve uma alteração no art. 16 do anteprojeto. Seixas decidiu acolher emenda do constituinte Roberto Rollemberg (PMDB/SP),³⁰³ a qual condicionava o decreto interventivo à aprovação anterior do Congresso Nacional.³⁰⁴ Assim, eventual decreto deveria observar os termos de autorização do Congresso, que decidiria no prazo de vinte e quatro horas, contado a partir do recebimento da mensagem presidencial. Na hipótese

³⁰² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**, *cit.*, p. 104. Essa ausência de debate encontra paralelo em eventos observados por Márcio Ponzilacqua e Hugo Henriques em trabalho sobre a análise de admissibilidade de proposições legislativas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal no ano de 2014: “[...] notou-se que ainda menos frequentemente – de fato, raríssimas vezes – houve apresentação de voto divergente escrito e entregue à mesa da comissão para integrar o processo da proposição a que ele se refere; também são raríssimas as ocorrências de votos contrários à aprovação do voto do relator e ainda mais raras as votações em que o relator é, ao fim, vencido; soma-se a esse cenário a observação de um número expressivo de proposições que não são discutidas de qualquer forma, resultando na fórmula extremamente comum nas atas, proferida ao fim do voto do relator pelo presidente da comissão: ‘Em discussão a matéria. (Pausa) Não havendo quem queira discutir, em votação. As Sras. e os Srs. Senadores que concordam permaneçam como se encontram. (Pausa) Aprovado por unanimidade’”. PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. Análise de admissibilidade de proposições legislativas, *cit.*, p. 56.

³⁰³ Roberto Rollemberg era advogado, ex-vereador por dois mandatos pelo PSD e MTR, ex-prefeito de Jales pelo antigo PTB, ex-deputado estadual pela ARENA e, na Constituinte, deputado federal pelo PMDB, em segundo mandato. Cassado pelo AI-5 em 1969, com retorno à vida política em 1982. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 441.

³⁰⁴ Em consulta ao anteprojeto substitutivo, trata-se da Emenda aditiva n.º 2A0072-0, de autoria de Roberto Rollemberg, com a seguinte redação: “Inclua-se onde couber: ‘A decretação da intervenção federal dependerá de aprovação prévia do Congresso Nacional, que decidirá no prazo de vinte e quatro horas a contar do recebimento da mensagem do Presidente da República’”. Sobre ela, o relator deu o seguinte parecer: “Propõe que a intervenção federal se vincule à prévia aprovação do Congresso Nacional, para tanto, decidirá no prazo de vinte e quatro horas a contar do recebimento da mensagem do Presidente da República. Os percutientes argumentos oferecidos pelo nobre autor da emenda convenceu [sic] o Relator, sobretudo porque defere ao Poder Legislativo a decisão sobre questão tão grave e que, exatamente por isso, não pode prescindir da interferência do Congresso Nacional. A emenda é acolhida no mérito, na forma da redação que se dará no Anteprojeto. Pela aprovação no mérito”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto e relatório da Subcomissão II-A**. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 69.

de não funcionamento do Congresso Nacional, haveria convocação extraordinária em vinte e quatro horas para apreciação da mensagem do Presidente da República.

Após a leitura do anteprojeto, a sessão foi suspensa e posteriormente reiniciada para apreciação dos pedidos de destaque. Com a reabertura dos trabalhos, os constituintes votariam o anteprojeto, com exceção dos dispositivos destacados. Em obediência ao trâmite, o anteprojeto foi aprovado com 16 votos favoráveis e nenhum contrário. O substitutivo estava aprovado. Ato contínuo, a apreciação dos destaques seguiu a ordem cronológica dos dispositivos.

Houve a apresentação de um destaque para votação em separado, apresentado pelo constituinte Felipe Mendes (PDS/PI),³⁰⁵ em relação ao inciso IV do art. 14, o qual previa “assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais” como hipótese para decretação de intervenção federal. O constituinte assim argumentou:

O SR. CONSTITUINTE FELIPE MENDES: – Sr. Presidente, Sr. Relator, Srs. Constituintes, atrevo-me a entrar em terreno que não é meu, que é o do Direito Constitucional. Mas creio que, quando o Relator acrescentou dispositivos aos textos constitucionais, que temos em nossa tradição constitucional, como este novo inciso VII, que diz: “assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:” ele, no caso, estaria deixando de lado outros princípios constitucionais básicos. Então, a minha idéia seria a de suprimir onde se enxugar um pouco este artigo, para não deixar margem à interpretação de que se um Estado infringir um princípio constitucional que não esteja aqui relacionado, não haveria intervenção. Acho que qualquer princípio constitucional que não for assegurado pelos Estados, pelas unidades da Federação, merecem, logicamente, a intervenção federal. Se um Estado não está cumprindo a Constituição, em qualquer que seja o ponto, aí cabe a intervenção federal. A minha idéia é apenas de reduzir mais, sintetizar mais este artigo.³⁰⁶

Em contradição, o relator justificou: constavam no dispositivo os princípios pertencentes à tradição constitucional brasileira. Observou, contudo, que não havia nenhuma emenda aditiva ou supressiva. Nesse instante, o presidente argumentou que a colocação de Felipe Mendes tornava a situação complicada, dado que o constituinte não havia apresentado nenhuma emenda supressiva, aditiva ou modificativa apta a justificar a sua proposição. Em resposta, o constituinte retirou o destaque para evitar complicações na votação.

Em situação similar, o constituinte Ruben Figueiró propôs a votação em separado da expressão “Presidente da República” no art. 15 do anteprojeto. Sua proposta consistia em substituir a expressão mencionada por “Poder Executivo”, ou seja, que competisse ao Poder Executivo, e

³⁰⁵ Felipe Mendes era economista, professor, deputado federal pelo PDS em primeiro mandato. Foi descrito como: “Membro do Centrão, é também simpatizante da UDR [...]”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. *A Nova Constituição*, *cit.*, p. 320.

³⁰⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios*, *cit.*, p. 118.

não à figura do Presidente, a decretação da intervenção federal. O constituinte reconheceu, todavia, que não havia emenda modificativa e retirou o destaque, pois, do contrário, o dispositivo ficaria vago. Não houve novos destaques acerca da intervenção federal.

Com a apreciação de todas as propostas e apresentação do projeto, o presidente da subcomissão apontou erros datilográficos e procedeu à votação simbólica da redação final do anteprojeto da subcomissão. Permanecendo conforme se encontravam como sinal de assentimento ao anteprojeto, os constituintes aprovaram-no. Finalmente, Jofran Frejat registrou os seus agradecimentos e encerrou a sessão.

Assim sendo, a subcomissão tinha por mote a descentralização federativa gradual, e os temas nela tratados não estavam entre “os assuntos da moda”. Como visto, a intervenção federal não foi instituto jurídico debatido com prioridade na subcomissão – nem pelos constituintes, nem pelos expositores das audiências públicas. No anteprojeto do relator Sigmaringa Seixas, o instituto foi previsto à luz da limitação negativa, isto é, da regra da não intervenção, em consonância com a tradição constitucional brasileira. As disposições constantes no relatório foram igualmente influenciadas pelo anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Com a apresentação de emendas, o relator ofereceu um substitutivo, no qual acatou a proposta de condicionamento da intervenção federal à aprovação anterior do Congresso Nacional. Dois destaques foram apresentados, ambos subsequentemente retirados. O debate continuava na comissão temática.

3.4 Comissão da Organização do Estado

A comissão temática II dividia-se em três subcomissões temáticas: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (II-A); Subcomissão dos Estados (II-B); e Subcomissão dos Municípios e Regiões (II-C). Nos moldes das demais instâncias deliberativas, os anteprojeto aprovados foram posteriormente remetidos à comissão temática pertinente, e, assim como visualizado na comissão temática IV, os acordos das lideranças condicionaram a eleição.³⁰⁷

³⁰⁷ É o que se extrai do discurso do constituinte Mário Covas na sessão inaugural: “[...] O PFL preferiu, e o PMDB concordou, em permanecer com as presidências em sete das Comissões, já que uma delas cabia ao PDS, que, por sua vez, terá a Presidência da Comissão e o PMDB ficará com as relatorias. Preenchidos os cargos de Vice-presidente, nesta Comissão, coube ao PMDB a primeira Vice-Presidência, a segunda Vice-Presidência e a relatoria. Não tivemos oportunidade de fazer esta comunicação ao conjunto dos peemedebistas. Quero fazê-la agora aos membros desta Comissão. Foi feito um trabalho com audiência das Lideranças e Vice-Lideranças da Câmara e do Senado, em que se buscou atender à distribuição regional. Nesta Comissão, a primeira Vice-Presidência ficou com o Estado do Acre, na pessoa do Senador Nabor Júnior; a segunda Vice-Presidência, ficou com a Paraíba, na pessoa do Deputado José Maranhão. Sabemos que a Presidência ficou com o PFL que indicou o Deputado José Thomaz Nonô. Finalmente, o Relator desta Comissão, por designação da Presidência, seria o paranaense José Richa. De modo que quero fazer apelo à Comissão no sentido de que viabilize a votação, porque também assim estaremos atendendo àquilo que determine o Regimento. Muito obrigado. (Palmas).”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização do Estado**. Atas de Comissões. 1º de abril de 1987 a 12 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 3.

Dessa maneira, na primeira e segunda reuniões da Comissão da Organização do Estado, realizadas respectivamente em 1.º de abril e 7 de abril de 1987, os constituintes reuniram-se para a definição da Mesa Diretora. O deputado José Thomas Nonô (PFL/AL) foi eleito presidente; o senador Nabor Júnior (PMDB/AC), 1º vice-presidente; e o deputado José Maranhão (PMDB/PB), 2º vice-presidente.³⁰⁸ A relatoria foi designada ao senador José Richa (PSDB/PR).³⁰⁹ A comissão era integrada por 58 parlamentares titulares.³¹⁰ Em 8 de abril de 1987, consecutivamente na terceira sessão, foram estipuladas as normas e o roteiro de trabalho, tanto para a comissão quanto para as subcomissões temáticas.

Tão logo encerrados os trabalhos em tais subcomissões, os respectivos anteprojeto foram apresentados na quarta reunião, realizada em 26 de maio de 1987. Além da aprovação do calendário, o regulamento interno também foi debatido e, sob alterações, assentido pelos

³⁰⁸ José Thomaz Nonô era deputado federal pelo PFL, exercente de segundo mandato, com atuação pregressa no PDS. Foi apontado pelos autores como parlamentarista e contrário à participação popular no processo legislativo. Nabor Júnior era ex-governador do Acre e senador pelo PMDB. Foi assim retratado: “Discreto, apesar de atuante, pouco aparece no noticiário nacional, tendo merecido apenas uma citação por seu desempenho na Constituinte, o que, sem dúvida, não lhe faz justiça”. José Maranhão era advogado, empresário, ex-deputado estadual cassado pelo AI-5 e, na Constituinte, deputado pelo PMDB, exercendo o seu segundo mandato federal, com ausência em votações consideradas importantes para os autores. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.* p. 114-115; 121; 276.

³⁰⁹ José Richa era dentista, jornalista, empresário, ex-líder estudantil, ex-prefeito de Londrina, ex-deputado federal por dois mandatos, ex-governador do Paraná e senador pelo PMDB na Constituinte, com subsequente filiação ao PSDB. Assim o retrataram: “Fiel ao posicionamento moderado que sempre determinou a sua ação política, tomou decisões na Assembléia [sic] Nacional Constituinte que contrariam vários setores [...]”. Também retratado como “homem público de grande experiência”, foi criticado pelo seu posicionamento em votações sobre temas sociais e econômicos. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.* p. 288.

³¹⁰ “Titulares: PMDB: Chagas Rodrigues; José Richa; Meira Filho; Nabor Júnior; Ruy Bacelar; Alexandre Puzyna; Amílcar Moreira; Del Bosco Amaral; Denisar Arneiro; Fernando Gomes; Fernando Velasco; Francisco Carneiro; Geraldo Melo; Hilário Braun; Ivo Cersósimo; José Dutra; José Maranhão; Luiz Alberto Rodrigues; Luiz Freire; Mário Bouchardet; Maurício Fruet; Mauro Miranda; Messias Soares; Nestor Duarte; Paes de Andrade; Paulo Mincarone; Paulo Roberto; Renato Bernardi; Roberto Rollemberg; Ronaldo Carvalho; Ruben Figueiró; Sigmaringa Seixas; Vilson Souza; Wagner Lago. PFL: Aloysio Chaves; Anníbal Barcellos; Chagas Duarte; Elieser Moreira; Eraldo Trindade; Geovani Borges; Guilherme Palmeira; João Lobo; Jofran Frejat; José Teixeira; Mozarildo Cavalcanti; Sérgio Brito; Valmir Campelo; Waldec Ornelas; José Thomas Nonô. PDS: Davi Alves Silva; Felipe Mendes; Lavoisier Maia; Melo Reis. PDT: Carlos Cardinal; Edésio Frias. PTB: Marluce Moreira Pinto; PT: Victor Buaiz. PDC: Siqueira Campos. Suplentes: PMDB: Dirceu Carneiro; Louremberg Nunes Rocha; Olavo Pires; Pompeu de Souza; Ronaldo Aragão; Airton Sandoval; Aluizio Campos; Arnaldo Martins; Asdrubal Bentes; Carlos Vinagre; Carrel Benevides; Firmo de Castro; Geraldo Campos; Gidel Dantas; Gonzaga Patriota; Hélio Manhães; Irajá Rodrigues; José Carlos Vasconcelos; José Serra; José Viana; Jutahy Júnior; Márcia Kubitschek; Milton Barbosa; Naphtali Alves; Nion Albernaz; Onofre Corrêa; Osmundo Rebouças; Paulo Silva; Raimundo Rezende; Raul Ferraz; Rosa Prata; Rospide Netto; Ubiratan Aguiar; Vasco Alves. PFL: Arnaldo Prieto; Benito Gama; Dionísio Dal-Prá; Divaldo Suruagy; Humberto Souto; Inocêncio Oliveira; Jacy Scanagatta; José Agripino; José Camargo; Eraldo Tinoco; José Santana; Leur Lomanto; Mário Assad; Ricardo Fiuza; Salatiel Carvalho. PDS: Aécio de Borba; César Cals Neto; Gerson Peres; Narciso Mendes. PDT: Adroaldo Streck; José Fernandes; Maurício Corrêa. PTB: Dirce Quadros; Mendes Botelho. PT: Paulo Paim; Plínio de Arruda Sampaio.” Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão da Organização do Estado. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/comissao2. Acesso em: 10 jul. 2024.

constituintes. Na ocasião, aliás, Jofran Frejat, presidente da subcomissão II-A, comunicou a tranquilidade, a fraternidade e o equilíbrio durante as discussões nela havidas.

O prazo para oferecimento de emendas já estava aberto quando realizada a quinta reunião, oportunidade em que o presidente da comissão franqueou a palavra para que os parlamentares discutissem o anteprojeto da subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Mais uma vez, os temas recorrentes foram a transformação de territórios em estados, a autonomia do Distrito Federal e a questão federativa. Pouco foi dito sobre a intervenção federal.

Discutindo autonomia, o constituinte Chagas Rodrigues (PSDB/PI)³¹¹ defendeu: “[...] nós temos que ter todo o cuidado ao tratar da intervenção da União nos Estados e da intervenção dos Estados nos municípios”.³¹² De modo mais detido, o deputado Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR)³¹³ consignou dos trabalhos da subcomissão uma preocupação considerável na preservação da autonomia dos estados, no sentido de que todas as hipóteses previstas se exibiam justificáveis.

Em contrapartida, não obstante o comentário preliminar favorável, o constituinte criticou a previsão legal de autorização antecedente do Congresso Nacional para a intervenção. Isso porque, embora soasse democrático, o assentimento prévio inviabilizaria a eficácia da medida:

[...] uma questão que eu gostaria de levar à consideração do nobre Relator é quanto à aplicação do que eu chamaria de remédio útil, ou heróico, até da União, ao intervir no Estado para garantir principalmente o cumprimento das disposições constitucionais, porque os arts. 15 e 16, que tratam especificamente da intervenção a condicionam à prévia autorização do Congresso Nacional, o que à primeira vista parece uma medida altamente democrática. Mas parece-me que, se alguém está por merecer uma intervenção e é avisado previamente de que vai sofrer essa intervenção – e se vai discutir e até prever se o Congresso estiver em recesso que se convoque o Congresso para decidir sobre a pretensa medida – o objetivo pode se esvair e até mesmo se complicar. Portanto, gostaria de ponderar à Comissão e ao Relator que se fizesse uma nova análise desses dispositivos, invertendo os fatos. Que a União tivesse, através do Presidente, o poder de intervenções, condicionando em vinte e quatro horas, como está previsto, a sua aprovação ou não. Então, aí, o Presidente teria que meditar muito sobre uma medida dessa, porque dentro de vinte e quatro horas ele teria essa medida cassada ou aprovada [*sic*].³¹⁴

³¹¹ Chagas Rodrigues era advogado, professor, ex-líder estudantil com atuação pregressa no PTB e na UDN, pelos quais foi eleito deputado e governador do Piauí. Quando reeleito pelo então MDB, foi cassado pelo AI-5. Na Constituinte, senador pelo PMDB. Foi classificado como “político experiente e muito respeitado por seus companheiros de partido e adversários”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.* p. 319.

³¹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização do Estado**, *cit.*, p. 21.

³¹³ Mozarildo Cavalcanti era médico, ex-governador de Roraima, presidente do Conselho Regional de Medicina, com atuação antecedente na ARENA e no PDS. Na Constituinte, deputado pelo PFL. Foi criticado pelos autores pelos seus votos e apontado como um dos fundadores do Centrão. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.* p. 394-395.

³¹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização do Estado**, *cit.*, p. 21.

Além de tais declarações, houve novas oportunidades para o debate dos anteprojetos de todas as subcomissões durante a sétima, oitava e nona sessões. Em que pese a oportunidade, os constituintes pouco se preocuparam em argumentar. As preocupações recaíram mais sobre a forma – o trâmite do processo constituinte em relação aos prazos, oferecimento de emendas e substitutivo – do que sobre o conteúdo.

Nesse contexto, o relator da comissão, José Richa, apresentou o seu substitutivo. Esse trabalho foi dividido em quatro partes: introdução; parecer sobre o anteprojeto e as emendas; substitutivo; e parecer sobre as emendas. Da introdução se extraem críticas ao regime civil-militar, considerado “autoritário e centralizador, que desfigurou a frágil democracia brasileira daquela época”, a qual “redundou numa estrutura centralizada de poder, que abalou os Pilares da República e aluiu as bases da Federação”.³¹⁵

José Richa argumentou que o seu substitutivo foi inspirado em princípios republicanos, federativos e municipalistas; que o seu trabalho sistematizou, coordenou e sintetizou os anteprojetos das subcomissões sob os motes da autonomia e da descentralização – elemento este, aliás, tratado como requisito necessário para a viabilização da democracia e de um Estado de Direito considerado duradouro.

Em seu parecer, notadamente em relação ao anteprojeto da subcomissão II-A, que é pertinente à presente investigação, Richa parabenizou o trabalho de Sigmaringa Seixas e dos demais constituintes, sobretudo em virtude da preservação e da concessão de autonomia aos estados, municípios e Distrito Federal. Quanto ao mecanismo interventivo, pronunciou-se: “Mantivemos praticamente intocado o capítulo relativo à Intervenção, suprimindo apenas os casos que julgamos de menor gravidade, passíveis de outro tratamento em lei”.³¹⁶

Finalmente, na décima e última sessão, houve a votação do substitutivo do relator, das emendas e dos destaques. Com a abertura dos trabalhos, o presidente da subcomissão informou que a primeira votação seria a do relatório; em seguida, os constituintes votariam em bloco as emendas acolhidas pelo relator e, após, aquelas por ele rejeitadas, ressalvados os destaques.³¹⁷

³¹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão II**. Comissão da Organização do Estado. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 2.

³¹⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão II**, *cit.*, p. 2.

³¹⁷ José Thomaz Nonô consignou que os destaques redundantes seriam evitados, que os temas seriam apreciados em ordem cronológica e que, para cada proposta, haveria um orador favorável e outro contrário. Sob constante deliberação sobre as normas regimentais, o substitutivo do relator foi aprovado por 49 votos favoráveis e 1 contrário. Houve, consecutivamente, a aprovação em bloco das emendas acolhidas e da manutenção da rejeição das demais propostas. Antes mesmo da votação preliminar do substitutivo, porém, o constituinte Del Bosco Amaral demonstrou preocupação com a questão da prejudicialidade, motivo por que apresentou pedido de preferência dos destaques relativos ao art. 29 – em sua leitura “a matéria mais polêmica desta Comissão da Organização do Estado, ou seja, a redivisão territorial do País”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização do Estado**, *cit.*, p. 36.

Dos 284 apresentados, 84 foram retirados e 141, declarados prejudicados. Não à toa, a prejudicialidade afetou os destaques aos arts. 23 – relativo à intervenção federal – e 24 – concernente à intervenção estadual – do substitutivo do relator,³¹⁸ de modo que, também na fase de votação, a intervenção federal não voltou a ser propriamente tematizada:

SR. PRESIDENTE (José Thomaz Nonô): – Está retirado o destaque.

Art. 23. Pedidos de Destaques nos 213 e 216, ambos de autoria do Constituinte Jairo Carneiro. Contemplam emendas do mesmo Constituinte. Prejudicados.

Passa-se ao artigo subsequente, art. 24. Requerimento de Destaque nº 13, supressivo, de autoria do Constituinte Mozarildo Cavalcanti. Emenda nº 103, do mesmo Parlamentar: suprimam-se do art. 24 as expressões: "ou em município localizado em Território Federal". Pelo mesmo motivo fica prejudicado o Pedido de Destaque nº 215, de autoria do nobre Constituinte Jairo Carneiro [*sic*].³¹⁹

Sem alterações textuais sobre intervenção federal, isto é, mantendo-se preservado o substitutivo do relator José Richa sobre o instituto e com o encerramento da fase de votações, os constituintes expressaram o seu contentamento com o trabalho final.

Desse modo, na comissão II, a intervenção federal foi retratada como instituto a ser constitucionalizado com precaução, e a previsão de autorização legislativa para a intervenção federal foi criticada: o assentimento prévio inutilizaria a sua eficácia. Mais uma vez, não houve extenso debate. Nesse contexto, o relator da comissão, José Richa, elogiou o trabalho da subcomissão e informou que as disposições sobre a intervenção federal, sobretudo quanto às hipóteses, passaram por modificações pontuais. Ato contínuo, apresentou o substitutivo,

³¹⁸ Da análise das notas taquigráficas da comissão, salvo melhor juízo, não se extrai justificativa suficientemente clara quanto à prejudicialidade de tais destaques, tampouco se pode precisamente identificar quais emendas fundamentaram os pedidos indicados. De todo modo, lê-se noutros excertos da sessão um grau de incerteza na interpretação das regras regimentais. Citem-se duas passagens: (i) “O SR. PRESIDENTE (José Thomaz Nonô): – E o entendimento de V. Ex.^a, que mantém o destaque. Há opiniões na Mesa de que ele estaria prejudicado, mas a Presidência entende em sentido contrário [...]” e (ii) “O SR. PRESIDENTE (José Thomaz Nonô): – Dezenove votos contra 27, fica a matéria prejudicada. Pedido de Destaque nº 48, emenda de autoria do Constituinte Mauricio Corrêa. Prejudicada. O SR. CONSTITUINTE CARLOS CARDINAL: – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem. O SR. PRESIDENTE (José Thomaz Nonô): – Tem V. Ex.^a a palavra. O SR. CONSTITUINTE CARLOS CARDINAL: – Poderíamos ter conhecimento da emenda? O SR. PRESIDENTE (José Thomaz Nonô): – Pois não. Acrescente-se ao art. 21 o seguinte parágrafo: "Compete ao Governador do Distrito Federal propor à Assembléia Legislativa lei que organize os efetivos da Polícia Civil e Militar e Corpo de Bombeiros, obedecidos os princípios desta Constituição." O SR. CONSTITUINTE CARLOS CARDINAL: – Posso sustentar? O SR. PRESIDENTE (José Thomaz Nonô): – Não, está prejudicada”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização do Estado**, *cit.*, p. 48-49; p. 69.

³¹⁹ Apesar da ausência de fundamentação decisória e discriminação das emendas por parte do presidente da comissão, verifica-se que o constituinte Jairo Carneiro, na emenda n.º 2S0310-7, propunha, dentre os princípios constitucionais ensejadores de intervenção federal, não apenas os direitos da pessoa humana mas também os direitos coletivos e políticos; e, na emenda 2S0313-1, um oitavo inciso para o dispositivo, de modo que a intervenção também se prestaria para “assegurar a entrega ao Poder Judiciário e ao Ministério Público das quotas que lhes sejam devidas, nos termos e nos prazos previstos nesta Constituição ou em lei”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas oferecidas ao substitutivo**. Comissão da Organização do Estado. Centro Gráfico do Senado Federal: Brasília, 1987, p. 104; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização do Estado**, *cit.*, p. 69.

consignando críticas ao regime militar e à centralização federativa. Com a declaração de prejudicialidade de diversos destaques, as disposições do substitutivo acerca da intervenção federal foram aprovadas sem novas alterações. O presidente da comissão registrou agradecimentos, consignando desse fórum a harmonia e a colaboração para a condução dos trabalhos.

3.5 Comentários sobre a fase temática

Esta subseção comenta o debate constituinte na fase temática.

O estado de sítio e o inaugural estado de defesa foram tematizados em subcomissão majoritariamente composta por parlamentares conservadores e por expositores vinculados às Forças Armadas ou às polícias. Conforme Maria Pia Guerra, a segurança pública foi deslocada para a subcomissão IV-B, o que representou “a primeira vitória das Forças Armadas no processo, pois concentrou os seus temas de interesse em uma única comissão, composta por parlamentares mais conservadores”.³²⁰

Segundo Vanessa Schinke, como visto, a dinâmica da subcomissão foi confusa, com abrangência e sem encadeamento temático, e o convite a ESG era contraditório com a narrativa de rompimento com o regime.³²¹ Para Leonardo Teixeira, aliás, a regulamentação dos estados de sítio e defesa se vincularam a uma das tendências da subcomissão, consistente em “conservar a estrutura anterior em respeito a uma suposta tradição das instituições, ainda que pudesse ser compatibilizada com mecanismos de controle democrático decorrente da necessidade de se fazer a transição”.³²²

Em dissertação acerca dos discursos de parlamentares e da imprensa quanto aos instrumentos de exceção, tanto em 1946 quanto em 1988, Gabriel Casela conclui que, na subcomissão IV-B: o estado de defesa tratava-se de proposta vinculada ao setor militar e orientada por sugestões do Centro de Comunicação do Exército; os constituintes contrários aos instrumentos de exceção, notadamente os de esquerda, não conseguiram argumentar ou convencer a opinião pública e outros partidos; os constituintes, em geral, exibiam desconhecimento e falta de

³²⁰ “A concentração, associada ao poder de veto que o regime, direcionou as decisões tomadas sobre o tema para os interesses das Forças Armadas [...] Na relação de membros da subcomissão, um dos únicos deputados de oposição era o Dep. José Genoíno (PT). Na lista de convidados, as únicas lideranças da sociedade civil foram Geraldo Lesbat Cavagnari Filho e o presidente da OAB Márcio Thomaz Bastos. Todos os demais ligavam-se às Forças Armadas ou às corporações policiais. Acrescente-se ainda os representantes das Forças Armadas e das corporações policiais que atuavam como *lobistas* na assembleia. Se a presença destes atores não é em si mesma prejudicial, o desequilíbrio é certamente problemático[...]”. GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988**. Brasília: Ministério da Justiça e da Cidadania. Coleção LAB-MDH - Laboratório de Tecnologia para Pesquisa em Memória e Direitos Humanos, 2016, v. 1, p. 86-87, 2016, grifo da autora.

³²¹ SCHINKE, Vanessa Dorneles. *A Assembleia Nacional Constituinte e as Forças Armadas*, *cit.*

³²² TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. *A Nova República e as discussões sobre segurança pública e nacional na Constituinte brasileira de 1987-1988*. **História Constitucional**, n. 25, p. 1407-1445, 2024, p. 1438.

preparo para os debates; o prazo era apertado e as questões regimentais, mal resolvidas; os convites aos professores da ESG expressavam a influência da perspectiva militar no debate.³²³

Em atenção às considerações dos autores, às discussões extraídas das notas taquigráficas e aos dados biográficos dos constituintes, de fato, as propostas defendidas pelo relator e por constituintes conservadores, vinculados – ou não – ao componente militar, prevaleceram em detrimento do posicionamento de políticos considerados progressistas.

Isso não significa, contudo, insuficiência da oposição, inefetividade do debate, tampouco inconsistência ou irrelevância argumentativa. A atuação parlamentar foi enfática. Não restritos à via discursiva, os constituintes contrários à regulamentação dos estados de sítio e defesa nos moldes apresentados pelo relator insistentemente apresentaram uma série de emendas e destaques. Visualiza-se, pois, uma série de discursos e proposições.

A dinâmica demonstra a configuração de duas cosmovisões. Há, de um lado, uma matriz conservadora, representada pela ESG e por constituintes vinculados ao setor militar; de outro, uma matriz de inspiração liberal, representada pela OAB e por parlamentares progressistas, avessa à noção de segurança nacional e seus desdobramentos. Na última, há uma ramificação, vinculada a uma tradição política de esquerda que rechaça mecanismos intermediários como o estado de defesa.

Tais blocos não são uniformes ou previsíveis, já que as reflexões dos constituintes são dotadas de autonomia e complexidade, nem sempre captadas pelos pronunciamentos. A título de exemplificação, o relator Ricardo Fiuza – a despeito da proximidade com o setor militar e da defesa da regulamentação de mecanismos excepcionais – admitiu influência do anteprojeto Afonso Arinos; manifestou ciência quanto às variantes terminológicas e às polêmicas inerentes ao Direito Constitucional das Crises; e, com efeito, não aderiu à proposta esguiana de instituição de um estado de recessão econômica.

Apesar das particularidades, é possível captar e sistematizar duas tendências.

Na argumentação pró-manutenção ou expansão de técnicas de exceção, visualiza-se: justificação pela defesa da democracia; recorrência ao Direito Comparado e à experiência estrangeira como forma de legitimação da constitucionalização da exceção; amplo vocabulário sobre categorias analíticas do Direito Constitucional; preferência pela criação de mecanismos de defesa gradativos; e preocupação terminológica. Trata-se de discurso técnico e racionalizado, que minimiza os efeitos potencialmente arbitrários do sistema constitucional das crises.

Na argumentação com receio ou repúdio às medidas de exceção, verifica-se: preocupação com o uso indevido de mecanismos excepcionais e suas consequências às garantias e aos direitos

³²³ CASELA, Gabriel Teixeira. **Democracia sitiada**: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos de exceção. 1946/1988. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

individuais; medo de banalização dos institutos; busca pela proteção e preservação da sociedade e do cidadão em detrimento da defesa do Estado; admissibilidade tão somente do estado de sítio, com justificação também pautada na experiência estrangeira; predição de discricionariedade e subjetividade para a experiência concreta. Trata-se de discurso liberal, que faz constantes menções a eventos autoritários na história brasileira, em especial àqueles ocorridos durante a ditadura militar.

Os temas mais discutidos na subcomissão, sobretudo via destaques, foram: a supressão do estado de defesa; a preocupação com as garantias individuais, vide imunidades parlamentares, liberdade de imprensa, dentre outras restrições; e a busca pela previsão de responsabilização por excessos, pela reafirmação de direitos fundamentais e pelo controle mútuo da exceção por meio de órgãos consultivos e do Poder Legislativo.

Os debates, ademais, fazem referência a notícias publicadas em jornais, o que demonstra a atenção dos parlamentares às matérias veiculadas à época. Noutras passagens, também se nota a preocupação com o registro de seus discursos nos anais da Constituinte. É igualmente curioso observar um ponto convergente entre os constituintes favoráveis e contrários à normatização de medidas de exceção: o uso do vocábulo “democracia”. Muito usado, pouco contextualizado. Por força do esvaziamento semântico, conjectura-se: de um lado, os favoráveis recorreram à lógica de uma democracia – um regime político – que precisa ser protegida; de outro, os contrários a reclamaram na gramática de direitos oponíveis ao poder e ao propenso arbítrio do Estado. Nesse sentido, ambas as perspectivas fizeram menção a episódios da história política nacional e internacional para referendar a sua argumentação.

Cotejando os discursos, vê-se que os parlamentares conservadores geralmente amenizaram qualquer vinculação ao pensamento autoritário: “medidas absolutamente democráticas que refletem o anseio do povo brasileiro”; estado de defesa enquanto “contusão, torçãozeira” e estado de sítio enquanto “fratura que requer o gesso”. Em lógica oposta, os constituintes progressistas radicalizaram o discurso e nas medidas visualizaram a “supremacia do poder coercitivo”, um “Estado gendarme”, sob a máxima: “Vamos manter o direito de prender, mas não vamos manter o direito de torturar”.

A dinâmica é similar à descrita no capítulo prévio: uma constante invocação de diversas nomenclaturas para o fenômeno, a rememoração de episódios considerados autoritários na experiência constitucional brasileira e estrangeira, bem como a antagonização entre uma perspectiva pragmática e legiferante e outra cética e condenatória.

Em síntese, o repúdio à Doutrina de Segurança Nacional foi questão recorrente, ao passo que a quantidade de instrumentos de exceção – por exemplo, a previsão de um estado de recessão

econômica – foi questão central ao debate. Muitas hipóteses de suspensão da ordem constitucional, se facilmente atingíveis, incorreriam em habitualidade ou permanência. Era esse o receio.

Por seu turno, a intervenção federal foi tópico secundário na subcomissão II-A. Os principais temas nela debatidos cingiram-se à criação de novos estados e à descentralização federativa gradual, com críticas à estrutura federativa do regime civil-militar. A busca por maior autonomia aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal em detrimento da União foi questão mobilizadora. A própria composição da subcomissão explica: muitos constituintes titulares eram expressamente vinculados a causas regionalistas, sobretudo quanto à criação de novos estados.

O tema, assim, tal qual observado por toda a subcomissão, não ensejou grandes conflitos. Os prazos foram respeitados sem maiores contratempos. Houve maior harmonia discursiva e propositiva, portanto. Ainda que a intervenção tenha sido pouco discutida, observa-se, pelos pronunciamentos dos constituintes, na lógica da almejada descentralização federativa, um comportamento de cautela no tratamento da intervenção da União nos estados, DF e municípios. O próprio relator invocou a primazia da não intervenção, ou da limitação negativa, enquanto prática constitucional brasileira sedimentada.

Um aspecto preliminarmente controvertido esteve na (des)necessidade de autorização prévia, por parte do Congresso Nacional, para a intervenção. Conquanto soasse democrática, a medida, na essência, poderia convertê-la em mecanismo infrutífero. Aqui se percebe, pois, a atenção dos constituintes aos eventos hipotéticos. Não se preocuparam, tão somente, com o seu componente democrático, mas também com a sua eficácia para os momentos críticos.

É digno de nota, inclusive, que, entre a subcomissão temática II-A e a comissão temática II, houve a supressão ou a alteração textual de diversas hipóteses interventivas; por exemplo, a conversão de “respeito aos direitos humanos” em “direitos da pessoa humana” e a eliminação, dentre os princípios constitucionais, do respeito à temporariedade de mandatos eletivos ou às garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Por todo o exposto, ao fim da fase temática, assim estavam delineados os institutos investigados. O estado de defesa era, ouvido o Conselho Constitucional, faculdade do Presidente da República, com subsequente controle do Congresso Nacional. As razões para implementação eram a preservação ou restabelecimento da ordem pública ou da paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções. O tempo de duração não poderia ser superior a trinta dias. As medidas coercitivas previstas eram a restrição do direito de reunião e associação; do sigilo de correspondência; de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, da ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados.

Por sua vez, o estado de sítio seria instituído a ser decretado pelo Presidente da República *ad referendum* do Congresso Nacional em dois casos: comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovassem a ineficácia do estado de defesa; e declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira. Na primeira hipótese, não poderia ser decretado por mais de trinta dias; na segunda, poderia perdurar pelo tempo necessário. As medidas coercitivas previstas eram: obrigação de permanência em localidade determinada; detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns; restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão; suspensão da garantia de liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos; e requisição de bens.

Finalmente, a intervenção federal seria decretada pelo Presidente da República, com previsão de submissão ao Congresso Nacional em vinte e quatro horas. Nesse decreto, a amplitude, o prazo, as condições de execução – e, se cabível, a nomeação de interventor – seriam especificados. Eram as hipóteses interventivas: manter a integridade nacional; repelir invasão de um Estado federado em outro; garantir o livre exercício de quaisquer dos Poderes estaduais; reorganizar as finanças de Estado federado; assegurar a entrega aos Municípios das quotas que lhes fossem devidas a título de transferência de receitas públicas de qualquer natureza ou de participação na renda tributária; prover a execução da lei federal, ordem ou decisão judicial; assegurar a observância de princípios constitucionais.

4 O DEBATE PARLAMENTAR: técnicas de exceção em rediscussão

Não há possibilidade de compatibilizar a democracia sem a liberdade, não há possibilidade de confundir a liberdade com a anarquia [...] Vamos dar à democracia o direito de defender-se, para assegurar a liberdade. (Palmas).³²⁴

Este capítulo tematiza uma nova etapa do processo constituinte. Trata-se da fase parlamentar.³²⁵ Nela o debate deixa de ser precipuamente temático: no lugar das audiências públicas e das reflexões tematicamente cingidas – mas discursivamente plurais e abertas – a dinâmica se atualiza, inclusive regimentalmente, e novas forças políticas exsurtem. A despeito das defesas das emendas populares,³²⁶ trata-se de um tempo concêntrico; tempo do procedimento, dos partidos, de seus líderes, dos acordos.

Nessa conjuntura, os institutos em análise não mais foram debatidos sob exclusividade, tampouco com semelhante atenção àquela despendida durante a fase temática. Isso porque, naturalmente, de acordo com o rito constituinte, a conformação dos mecanismos extraordinários em análise se deu em conjunto com outras matérias constitucionais. O processo constitutivo ocorreu sob diversos espaços deliberativos e com perspectiva de encerramento, de promulgação de um novo texto.

Assim sendo, em atenção à nova dinâmica, o capítulo está dividido em quatro momentos e, como antes, constrói-se em observância à ordem cronológica da Assembleia Nacional Constituinte. A primeira subseção aborda a sinuosa comissão de sistematização e está disposta em duas partes: na primeira, procede-se à análise comparativa e progressiva do projeto de constituição em suas distintas versões; na segunda, examina-se o processo de votação do segundo substitutivo,

³²⁴ Discurso do constituinte Jarbas Passarinho favorável à manutenção do estado de defesa no texto constitucional durante votação de destaque em plenário. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano II, n.º 224, 13 de abril de 1988, p. 9367.

³²⁵ “Nesse momento encerrava-se a ‘Constituinte Popular’ nas instâncias *descentralizadas* e se iniciava a ‘Constituinte Partidária’ uma vez que os processos decisórios até a aprovação de um Projeto Constituinte se daria somente após a proposição de outros dois anteprojetos de Constituição e uma mudança regimental que conferiu às Etapas 4, 5 e 6 um caráter *centralizado* em que as negociações, acordos e barganhas se faziam necessários para viabilizar as votações das emendas.” SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte**, *cit.*, p. 36, grifos da autora.

³²⁶ “Nome popular da PROPOSTA DE EMENDA de autoria coletiva, com no mínimo 30.000 subscrições de eleitores, destinadas ao Projeto de Constituição a ser discutido e votado no 1.º turno (RANC, 24).” OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**, *cit.*, p. 49. Nos termos do *caput* do art. 24 do regimento interno da ANC, “fica assegurada, no prazo estabelecido pelo §1.º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições:”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução n.º 2, de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano I, n.º 33, 25 de março de 1987, p. 876.

com atenção aos destaques pertinentes.

A segunda subseção cuida do instante mais emblemático do processo constituinte: a etapa de plenário. Tendo em vista a extensão e a complexidade dos discursos parlamentares nesse momento, há, em consequência, maior incidência de citações diretas. Investiga-se, ademais, o processo de votação dos institutos em primeiro e segundo turnos. Conquanto seja o plenário o momento de maior prestígio – e, certamente, o mais comentado e invocado pela história constitucional brasileira – é de se observar que o debate nele não se encerra. Alterações supervenientes ocorreram na comissão de redação.

Dessa maneira, as discussões travadas nessa comissão superveniente, restrita e pouco comentada, assim como os eventos constituintes últimos, próprios da promulgação da dita “Constituição Cidadã”, são apreciadas na terceira subseção. No quarto e último momento, as impressões sobre o processo constituinte na fase parlamentar são apresentadas.

Como de praxe, duas ressalvas. Tendo em vista que a dinâmica constituinte se desloca de um espaço eminentemente temático para um espaço eminentemente parlamentar, há que se notar, desde já, que o presente capítulo trata mais enfaticamente de questões procedimentais. Cuida-se, aliás, de debate temporalmente extenso. Como reflexo, constata-se: não há pertinência temática para a descrição dos pormenores de cada reunião realizada nas comissões de sistematização ou redação, tampouco das sessões plenárias. Cabe, isto sim, a localização pormenorizada dos discursos e menções ao objeto de pesquisa. Uma leitura mais detida e delimitada se faz necessária, portanto.

4.1 Comissão de sistematização

Como visto, o processo constituinte de 1987-1988 não foi orientado por projeto ou comissão constitucional antecedentes. Sem embargo da influência exercida pela Comissão Afonso Arinos, as normas constitucionais foram criadas “de baixo para cima”: as primeiras instâncias formais de criação normativa foram as vinte e quatro subcomissões temáticas e, ato contínuo, as oito comissões temáticas correspondentes – fase temática tal que, a despeito de pressões corporativistas, gozou de liberdade para a organização dos trabalhos, para a convocação de expositores e, notoriamente, para o conteúdo de cada anteprojeto.

Liberdades discursivas naturalmente favorecem o dissenso opinativo.³²⁷ Antevendo

³²⁷ “Tal procedimento era reconhecido em suas dificuldades, principalmente a possibilidade de propostas, nas subcomissões, contraditórias entre si e cuja confluência, em anteprojetos nas comissões temáticas e, depois, em um único projeto na comissão de sistematização, se tornaria bastante difícil. Mas o relator do regimento interno apoiou a fórmula centrífuga de elaboração constitucional ‘para que cada um pudesse sentir que nas comissões encontrará um nicho onde vai poder expor seu ponto de vista.’” LOPES, Julio Aurelio Vianna. **A carta da democracia: a construção da ordem de 1988**. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2018, p. 25.

contradições entre os anteprojetos, máxime pela heterogeneidade de cada comissão e seus integrantes com distintas visões políticas, o Regimento Interno da ANC, nos termos do parágrafo único do art. 15 e do §1º do art. 19,³²⁸ “previu a criação de uma Comissão de Sistematização, encarregada de harmonizar os anteprojetos das Comissões Temáticas e oferecer o Anteprojeto e o Projeto de Constituição a serem submetidos ao Plenário”.³²⁹

Esse exercício de compatibilização não foi pacífico. Nesse período, “a Constituinte viveu uma longa fase de agonia. Todas as expectativas foram convulsionadas, todos os cronogramas foram desrespeitados, todos os conflitos recrudescentes”.³³⁰ Pode por isso ser pensada em dois planos: o planejado e o ocorrido.

De acordo com o Regimento Interno (RIANC), uma vez recebidos os anteprojetos das oito Comissões Temáticas pela Comissão de Sistematização, o fluxo procedimental seria o seguinte:

- o relator apresentaria, em dez dias, o Anteprojeto que reuniria as matérias aprovadas nas Comissões;
- publicado o texto, nos cinco dias seguintes qualquer constituinte poderia apresentar emendas de adequação e, a partir daí, o relator teria mais cinco dias para apresentar Projeto de Constituição;
- aprovado preliminarmente pela Comissão de Sistematização em dez dias, o Projeto entraria em discussão no Plenário da ANC durante 40 dias, sendo que nos 30 primeiros dias poderiam ser apresentadas emendas de mérito, inclusive populares;
- encerrada a quarentena, a Comissão de Sistematização teria mais 25 dias para apreciar as emendas e devolver o Projeto ao Plenário, para votação em dois turnos.

Para o fluxo acima referido, a Mesa da ANC estimara um prazo de pouco mais de cem dias, o que permitiria o início das votações do Plenário em meados de outubro de 1987 e a promulgação da nova Constituição em 15 de novembro do mesmo ano. Nada disso ocorreu, porém: os trabalhos da Comissão de Sistematização se prolongaram até 18 de novembro e a votação em Plenário só começou em 27 de janeiro de 1988. Nos sete meses compreendidos entre a apresentação do Anteprojeto da Comissão de Sistematização e o início da votação do Projeto de Constituição pelo Plenário, teve lugar uma tormentosa desaceleração do tempo, aferrado nas presas da reação conservadora, diante da qual os progressistas viram passar seu momento propício, numa sucessão de impasses insuperados.³³¹

³²⁸ “Art. 15. As Comissões e Subcomissões são as seguintes:

Parágrafo único. As Comissões e Subcomissões, além das atribuições previstas neste Regimento, elaborarão as Normas Gerais e as Disposições Transitórias e Finais, Relativas à temática de suas competências, cabendo à Comissão de Sistematização, além de compatibilizá-las, a elaboração do Preâmbulo [...]

Art. 19. Na Comissão de Sistematização os anteprojetos recebidos das Comissões serão distribuídos em avulsos a todos os seus membros, devendo o Relator, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar relatório fundamentado, concluindo por anteprojeto.

§ 1º Na elaboração do anteprojeto, a Comissão de Sistematização compatibilizará as matérias aprovadas nas Comissões.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução n.º 2, de 1987, *cit.*, p. 874-875.

³²⁹ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**, *cit.*, p. 7.

³³⁰ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 147.

³³¹ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 148-149.

Além do descumprimento de prazos e regras, essa etapa é marcada por dilemas institucionais de impacto. Citem-se a sobre-representação das forças progressistas³³², o poder de agenda do relator na comissão³³³ e o advento de agremiações políticas dissidentes como o Centro Democrático, o Grupo de Consenso, o Grupo dos 32³³⁴ e, muito especialmente, o Centrão,³³⁵ criado a partir da insatisfação com os rumos tomados no processo constituinte.

Aos propósitos da subseção, importa contextualizar que os trabalhos da comissão de sistematização ocorreram entre os meses de junho e novembro de 1987, num total de 22 reuniões

³³² “A dispersão das forças conservadoras no início do jogo democrático deu uma posição vantajosa aos progressistas no momento da elaboração do Regimento Interno, reforçada por outro fato. Com os primeiros resultados dos trabalhos constituintes, tornou-se cada vez mais claro que a Comissão de Sistematização apresentava uma sobre-representação das forças progressistas quando comparada ao Plenário. E esta sobre-representação foi consequência da escolha estratégica de membros considerados progressistas para compor a Comissão de Sistematização, pelo líder do PMDB na Assembleia Nacional Constituinte, senador Mário Covas [sic]”. GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006, p. 202-203.

³³³ Pilatti o descreve como um elevado poder de agenda do relator, na medida em que lhe permitiu “apresentar, não um, mas dois substitutivos, com ampla liberdade de aproveitar ou não as agendas e propostas oriundas das Comissões Temáticas e das emendas, bem como interpretar, a seu modo, a influência dos grupos paralelos formados nessa fase”. PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 192. Consoante Ricardo Coelho, aliás, “ao analisar as propostas recebidas das Comissões, o relator assumiu publicamente uma postura favorável às propostas de cunho progressistas em detrimento das conservadoras. Segundo Cabral, o critério para a escolha entre os artigos conflitantes - decidido em reunião com o líder do PMDB na Constituinte, senador Mário Covas (SP), com o líder do Governo na Câmara dos Deputados, deputado Carlos Sant’Anna (PMDB/BA), e com o presidente da ANC, deputado Ulysses Guimarães (PMDB/SP) - foi o de privilegiar as propostas consideradas ‘progressistas’”. COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**. São Paulo, 1999. 289 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999, p. 177.

³³⁴ Pilatti descreve o “Centro Democrático” enquanto embrião do futuro Centrão, formado por parlamentares conservadores do PMDB e comandado por Carlos Sant’Anna e Expedito Machado. Por sua vez, narra que, “tendo como figuras mais proeminentes José Richa (PMDB), Virgílio Távora (PDS), Adolfo de Oliveira (PL) e Sandra Cavalcanti (PFL), o *Grupo dos 32* reunia autodefinidos *moderados* do MDB e *modernos* dos partidos conservadores com o propósito expresso de encontrar soluções de consenso para os temas polêmicos, além da óbvia intenção de partilhar influência com os líderes partidários, o relator e seus auxiliares. Com as mesmas motivações e integrado por progressistas do PMDB, *modernos* do PFL e membros dos partidos de esquerda, articulava-se também a *Comissão Interpartidária* ou *Grupo do Consenso*, cujo porta-voz mais constante era o progressista Euclides Scalco (PMDB), secundado por Lúcio Alcântara (PFL). Ambos os grupos preparavam propostas alternativas e, às vésperas do término do prazo para emendas ao Projeto, reuniram-se seguidamente em conjunto”. PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 153; 157, grifos do autor.

³³⁵ “O grupo se intitulava Centro Democrático, logo alcunhado de ‘Centrão’ pelos seus próprios dirigentes e, principalmente, por seus adversários à esquerda da Assembleia. Sua irrupção no processo constituinte conferiu-lhe nova dinâmica porque conseguiu galvanizar a maioria de seus membros para a substituição do regimento interno que, até então, disciplinara a elaboração constitucional. Era um movimento coordenado pelas lideranças partidárias do PFL (José Lourenço), PDS (Amaral Netto), PTB (Gastone Righi), PDC (Mauro Borges), da bancada do PL (excetuando o líder Adolfo de Oliveira) e de segmentos da centro-direita e do centro no PMDB (Cardoso Alves, Daso Coimbra, Max Rosenmann). Embora a formação deste agrupamento majoritário contra o regimento interno da Assembleia fosse nova, não havia novidade na dinâmica do processo constituinte, pois permanecia disseminada a recusa da centralidade aos temas da ordem pública e de consenso fundamental entre seus membros. Neste sentido, o Centrão apenas dá continuidade à esta tendência da Assembleia, radicalizando-a e dirigindo-a, especialmente, contra a comissão de sistematização e atingindo, portanto, os segmentos políticos, nucleados na centro-esquerda/esquerdas. Era uma mobilização justificada na frustração da participação individual dos constituintes durante a última fase da elaboração constitucional (a sistematização), antes do plenário.” LOPES, Julio Aurelio Vianna. **A carta da democracia**, *cit.*, p. 90-91.

ordinárias e 32 extraordinárias, sob a presidência do senador Afonso Arinos (PFL/RJ)³³⁶, sob as vice-presidências dos deputados Aluizio Campos (PMDB/PB) e Brandão Monteiro (PDT/RJ)³³⁷ e, notadamente, pela relatoria do também deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM),³³⁸ auxiliado por relatores adjuntos ou de campo.³³⁹ Apesar da previsão regimental de 89 membros titulares, 93 constituintes a compuseram para fins de representação partidária.³⁴⁰

³³⁶ Afonso Arinos era advogado, professor, jornalista, escritor, fundador da UDN, membro da Academia Brasileira de Letras, constituinte em 1946 e foi retratado da seguinte maneira: “Foi ministro das Relações Exteriores e é autor de vários livros sobre Direito Constitucional e História do Brasil. Presidiu a ‘comissão de notáveis’ encarregada de redigir o anteprojeto de Constituição que acabou não sendo considerado pela Constituinte eleita. Presidiu a Comissão de Sistematização e foi tratado com deferência especial por todos os partidos, o que, por si só, é a comprovação da autoridade moral que logrou alcançar ao longo de uma vida dedicada a estudar e trabalhar pela solução dos problemas sociais, econômicos e políticos do Brasil. Após a elaboração do projeto da Comissão da Sistematização ficou enfermo e, a conselho médico, afastou-se de boa parte das votações em plenário. Apesar disto, foi o único constituinte a ser aplaudido de pé, inclusive pelas galerias, em três oportunidades: na defesa do parlamentarismo, na defesa do direito de voto aos 16 anos e na promulgação da nova Carta. Eleito senador sem ‘pôr os pés na rua para pedir um voto’, como disse que faria ao aceitar a imposição, pelos amigos, da sua candidatura, afirmou, ao tomar posse, que renunciaria tão logo a Constituição fosse promulgada por sentir-se ‘velho e cansado’”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 327-328.

³³⁷ Aluizio Campos era administrador, advogado e pecuarista, ex-deputado estadual pelo PPB e PSB, com atuação também pela UDN, ARENA e PP. Na Constituinte, deputado pelo PMDB, exercendo o seu segundo mandato, assim classificado: “Foi vice-presidente da Comissão de Sistematização, onde teve um desempenho considerado bom por seus próprios companheiros. Embora se diga de centro-esquerda, votou várias vezes seguindo a orientação do Centrão e da UDR”. Por sua vez, Brandão Monteiro era advogado, bancário, deputado federal pela segunda vez, sempre pelo PDT. Descreveram-no como: “Líder do partido, encontrou algumas dificuldades com companheiros de bancada não alinhados com o programa partidário”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 271; 333.

³³⁸ Bernardo Cabral era advogado, ex-presidente da OAB, ex-deputado estadual pelo PTB em 1962 e ex-deputado federal pelo então MDB em 1966, cassado em 1969 pelo AI-5. Na Constituinte, foi deputado pelo PMDB e, na descrição dos autores: “Desempenhou, com incrível disposição e competência, a função de relator da Comissão de Sistematização”, sendo também retratado como “parlamentarista de longa data” e “homem de posições claras e firmes”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 127-128.

³³⁹ “Para auxiliá-lo na sistematização das matérias oriundas das Comissões temáticas, organizá-las num todo coerente, eliminar as repetições e sanar as contradições, o relator nomeou quatro relatores adjuntos, os senadores Fernando Henrique Cardoso (SP), Wilson Martins (MS) e José Inácio Ferreira (ES) e o deputado Nelson Jobim (RS), todos do PMDB, e oito relatores de campo, isto é oriundos de cada uma das Comissões temáticas e de diferentes partidos: Os deputados Adolpho Oliveira (PL/RJ), Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), Joaquim Bevilacqua (PTB/SP), Renato Vianna (PMDB/SC), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), Nilson Gibson (PMDB/PE), Konder Reis (PDS/SC) e o senador Virgílio Távora (PDS/CE)”. COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**, *cit.*, p. 176-177.

³⁴⁰ “Composição: Titulares: PMDB: Abigail Feitosa; Ademir Andrade; Almir Gabriel; Alfredo Campos; Aluizio Campos; Artur da Távola; Bernardo Cabral; Carlos Mosconi; Carlos Sant'Anna; Celso Dourado; Cid Carvalho; Cristina Tavares; Egídio Ferreira Lima; Fernando Bezerra Coelho; Fernando Gasparian; Fernando Henrique Cardoso; Fernando Lyra; Francisco Pinto; Haroldo Sabóia; Ibsen Pinheiro; João Calmon; João Herrmann Neto; José Fogaça; José Freire; José Geraldo; José Ignácio Ferreira; José Paulo Bisol; José Richa; José Serra; José Ulisses de Oliveira; Manoel Moreira; Mário Lima; Milton Reis; Nelson Carneiro; Nelson Jobim; Nelson Friedrich; Nilson Gibson; Osvaldo Lima Filho; Paulo Ramos; Pimenta da Veiga; Prisco Viana; Raimundo Bezerra; Renato Vianna; Rodrigues Palma; Severo Gomes; Sigmaringa Seixas; Theodoro Mendes; Virgildásio de Senna; Wilson Martins. PFL: Afonso Arinos; Alcení Guerra; Aloysio Chaves; Antonio Carlos Mendes Thame; Arnaldo Prieto; Carlos Chiarelli; Christóvam Chiaradia; Edme Tavares; Eraldo Tinoco; Francisco Dornelles; Francisco Benjamin; Inocêncio Oliveira; José Jorge; José Lins; José Santana; José Thomaz Nonô; Luís Eduardo; Marcondes Gadelha; Mário Assad; Oscar Corrêa; Osvaldo Coelho; Paulo Pimentel; Ricardo Fiúza; Sandra Cavalcanti. PDS: Antonio Carlos Konder Reis; Darcy Pozza; Gerson Peres; Jarbas Passarinho; José Luiz Maia; Virgílio Távora. PDT: Brandão Monteiro; José Maurício; Lysâneas Maciel. PTB: Francisco Rossi; Gastone Righi; Joaquim Bevilacqua. PT: Luís Ignácio Lula da Silva; Plínio Arruda Sampaio. PL: Adolfo Oliveira. PDC: Siqueira Campos. PC do B: Haroldo Lima. PCB: Roberto Freire. PSB: Jamil Haddad. PMB: Antonio Farias. Suplentes: PMDB: Aécio Neves; Albano Franco; Chagas Rodrigues; Daso Coimbra; Délio Braz; Euclides Scalco; João Agripino; João Natal; José Carlos Grecco; José Costa; José Maranhão; Luiz Henrique; Manoel

E importa consignar, eminentemente, que a comissão providenciou quatro elaborações normativas formais³⁴¹ distintas: o anteprojeto de constituição, o projeto de constituição, o substitutivo I do relator e o substitutivo II do relator.³⁴² Foi concomitantemente palco para discussões – ainda que pontuais – sobre o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal, observáveis tanto nas correntes sessões quanto nas emendas e nas proposições mencionadas.

Por força das circunstâncias, esta subseção articula invocações discursivas sobre o sistema constitucional das crises com previsões normativas constantes em cada anteprojeto. Como realizado por todo o trabalho, a disposição do tema obedece à cronologia dos fatos, de forma que os pronunciamentos e o excertos normativos são intercalados pela dinâmica temporal. Tão somente as passagens pertinentes, reitere-se, já que a função da comissão de sistematização foi compatibilizar – e, naturalmente, tematizar – todos os temas afeitos à futura constituição.

4.1.1 Os vários esboços

Em 26 de junho de 1987, o relator Bernardo Cabral apresentou o anteprojeto de constituição; texto de 501 artigos, alvo de críticas e alcunhas como “*Frankenstein*”³⁴³ e

Viana; Márcio Braga; Marcos Lima; Michel Temer; Miro Teixeira; Nelson Wedekin; Octávio Elísio; Roberto Brant; Rose de Freitas; Uldurico Pinto; Vilson de Souza; Ziza Valadares. PFL: Cleonânio Fonseca; Enoc Vieira; João Alves; João Menezes; Jonas Pinheiro; José Queiroz; José Tinoco; Lael Varella; Mozarildo Cavalcanti; Paes Landim; Ricardo Izar; Simão Sessim. PDS: Adylson Motta; Bonifácio de Andrada; Victor Faccioni. PDT: Bocayuva Cunha; Luiz Salomão. PTB: Ottomar Pinto. PT: José Genoíno. PL: Itamar Franco. PDC: José Maria Eymael; Roberto Ballestra. PC do B: Aldo Arantes. PCB: Fernando Santana. PSB: Beth Azize.” BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Sistematização. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy_of_comissao-de-sistematizacao. Acesso em: 01 nov. 2024.

³⁴¹ Aqui se frisa a dimensão formal, pois as forças políticas insatisfeitas com os trabalhos advindos da comissão de sistematização também apresentaram anteprojeto extraoficiais. Cite-se, por exemplo, a atuação do “Grupo dos 32” (que elaborou três projetos, o Ícaro, Hércules 1 e o Hércules 2, que foi utilizado no Cabral 2, o segundo esboço de Constituição). Outras denominações, sob inspiração da literatura e da mitologia grega, também foram usadas, vide “Quasímodo”, “Medeia”. “Atenas”, “Prometeu”, “Tântalo”, “Ícaro” e, finalmente, “Hércules”. CUNHA, Fernando Whitaker da. A Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 32, p. 247-277, 1989, p. 252. Mencione-se, ademais, que, em atenção ao anteprojeto de constituição, até mesmo “o Palácio do Planalto enviou à Comissão de Sistematização um substitutivo ao anteprojeto elaborado por Bernardo Cabral. A essa iniciativa, o relator reagiu com as seguintes palavras: ‘É preciso ficar bem claro que só uma pessoa pode apresentar substitutivos: eu’ (...) ‘O regimento diz que nesta fase só cabem emendas de adequação’”. COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**, *cit.*, p. 178-179.

³⁴² A etapa da comissão de sistematização está compreendida entre as fases I e P, respectivamente: “I: Anteprojeto de Constituição”; “J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto”; “L: Projeto de Constituição”; “M: Emendas (1P) de Plenário e Populares”; “N: Substitutivo 1 do Relator”; “O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1”; “P: Substitutivo 2 do Relator”. Confira a tabela constante no capítulo introdutório.

³⁴³ “A extensão do texto, alguns pecadilhos de forma e outros conteúdos polêmicos, porém, despertaram apreensões, descontentamentos e críticas no campo conservador [...] Tudo isso somado, o Anteprojeto foi recebido com uma saraivada de críticas, logo amplificadas pela imprensa, e rapidamente apelidado de *Frankenstein*.” PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 151, grifo do autor.

“monstrengo”.³⁴⁴ Em apresentação aos constituintes, Cabral defendeu a sistematização constitucional, cujo procedimento exigiria a distribuição e estruturação do material encaminhado pelas comissões, a sua alocação em conformidade com os postulados da ciência jurídica e a ordenação das matérias constitucionais.

Para isso, comunicou que, “após ter em mente os grandes segmentos do Direito Constitucional, optou por abraçar o critério de ordenação que esteve presente na própria criação e enunciação seriada das Comissões Temáticas”.³⁴⁵ o texto se iniciaria pelo preâmbulo, pelo catálogo de direitos e pela estruturação do Estado e dos sistemas que os garantissem. Foram também registradas as atribuições da comissão e a ressalva de que, “quando determinada matéria foi tratada, diversamente ou não, por mais de uma Comissão, decidiu-se pela consagração do texto que mais se adequasse à realidade do momento brasileiro”.³⁴⁶

Convém observar os institutos. Quanto à intervenção federal, as diferenças foram exclusivamente formais: no anteprojeto da comissão temática, o instituto estava previsto no Capítulo VIII “Intervenção” do Título IV “Organização do Estado”; e, no anteprojeto de constituição, compunha o Capítulo VII “Da Intervenção” do Título IV “Da Organização do Estado”. Em dimensão substantiva, a redação foi mantida.

O mesmo não ocorreu com o estado de defesa e com o estado de sítio. Houve alterações no plano formal: no lugar de “Da Defesa do Estado”; o Título VI passou a ser “Da Defesa do Estado e das Instituições democráticas”; e, na hipótese de desaprovação de eventual decretação do instituto por parte do Congresso Nacional, o anteprojeto de constituição substituiu a expressão “rejeitado” por “não aprovado”.³⁴⁷

Igualmente, houve modificações materiais: a principal delas relativa aos agentes. O anteprojeto da comissão determinava consulta ao Conselho Constitucional para a sua decretação. Todavia, o conselho, com essa nomenclatura e composição, deixou de existir. No anteprojeto da constituição, a decretação do instituto continuou a ser atribuição do Presidente da República, mas sob novas condições: por solicitação pelo Primeiro-Ministro e ouvido o Conselho da República.³⁴⁸

³⁴⁴ “A respeito dos apelidos de projetos, como os do ‘Grupo dos 32’, acima referidos, um comentarista político observou que: ‘Quando o primeiro anteprojeto de Constituição chegou ao ‘Grupo dos 32’, com seus 497 artigos [sic], os constituintes não tiveram dúvidas quanto ao apelido que lhe dariam ao encaminhá-lo ao Centro de Processamento de Dados do Senado (Prodasen) para as primeiras cópias: ‘Frankenstein’. E por motivos óbvios, segundo o Senador José Richa que, mais impiedoso, sempre se referiu ao primeiro anteprojeto como ‘o monstrengo’.” CUNHA, Fernando Whitaker da. *A Constituição de 1988*, cit., p. 252-253.

³⁴⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição**. Comissão de Sistematização. 26 de junho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 2.

³⁴⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição**, cit., p. 2.

³⁴⁷ Eis a redação do § 7.º do art. 241 do anteprojeto de constituição: “Não aprovado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição**, cit., p. 32.

³⁴⁸ No art. 14 do anteprojeto da comissão, o Conselho Constitucional era descrito como um órgão de consultoria política sobre assuntos relativos à ordem pública e à paz social; a ser presidido pelo Presidente da República e composto

Eram os reflexos da conjuntura, já que, na fase de sistematização, a Constituinte expressava uma perspectiva parlamentarista. Demais procedimentos foram mantidos.

Quanto ao estado de sítio, além de mudanças estilísticas pontuais, a principal diferença entre os anteprojetos esteve na iniciativa. Para a comissão temática, o Presidente da República poderia decretá-lo *ad referendum* do Congresso Nacional; para a comissão de sistematização, haveria dois novos requisitos: (i) ouvir o Conselho da República e (ii) *solicitar* a decretação ao Congresso Nacional. O Legislativo assumiria função antecedente e decisiva. Além de tais regras, a redação foi substancialmente conservada.

Na quarta reunião extraordinária, a primeira após a apresentação do anteprojeto de constituição, houve a apresentação de “sinopse das propostas de emenda de compatibilização e adequação do anteprojeto de constituição” dentre as quais se nota uma emenda modificativa de compatibilização gramatical relativa ao instituto do estado de sítio.³⁴⁹ Na sétima sessão extraordinária, por sua vez, houve a apresentação e discussão do índice do anteprojeto.

Com o oferecimento de emendas de adequação³⁵⁰ ao anteprojeto, o relator Bernardo Cabral, em 9 de julho de 1987, manifestou o seu parecer sobre elas e publicizou o seu projeto de constituição. Reconhecendo as críticas lançadas contra o documento, asseverou que as regras regimentais impediram atuação mais enfática enquanto relator.³⁵¹

pelo Vice-Presidente, Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Ministro da Justiça e Ministro representante das Forças Armadas. Esse dispositivo foi suprimido. Houve o advento de um novo órgão: o Conselho da República. Esse instituto ganhou seção própria: a Seção IV “Do Conselho da República”, inscrita no Capítulo II “Do Executivo” do Título V “Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo”. Em sua composição, além dos já previstos pelo Conselho Constitucional, estavam contemplados os líderes da maioria e da minoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Primeiro-Ministro e seis cidadãos brasileiros natos, maiores de trinta e cinco anos, dois indicados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado, dois eleitos pela Câmara, com mandato de três anos. Além disso, a competência do órgão era mais abrangente do que o pronunciamento sobre a intervenção federal ou decretação de estado de defesa e de sítio. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão IV. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**. 14 de junho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 4-5; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição**, *cit.*, p. 24; 32.

³⁴⁹ Era a descrição da matéria: “Substituir a locução ‘do estado de sítio’ por ‘o estado de sítio’. Compatibilização gramatical. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 1. Atas de Comissões. 9 de abril de 1987 a 23 de setembro de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 150.

³⁵⁰ “Apresentadas ao Anteprojeto de Constituição, destinadas a compatibilizar aspectos divergentes dos anteprojetos provenientes das comissões temáticas (RANC, 19).” OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987**, *cit.*, p. 49. Nos termos do § 2.º do art. 19 do regimento interno da ANC, “ao anteprojeto poderão ser apresentadas nos 5 (cinco) dias que se seguirem à distribuição dos avulsos, e que serão destinados à sua discussão, circunscritas, essas emendas, à adequação do trabalho apresentado com os anteprojetos oriundos das Comissões”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução n.º 2, de 1987, *cit.*, p. 875.

³⁵¹ “Reitero afirmação que fiz, quando do oferecimento do Anteprojeto: as regras regimentais, que balisam minha ação, cercearam a liberdade de iniciativa do Relator. Tal como a grande maioria dos Senhores Constituintes, também detectei, no Anteprojeto, a par de virtudes e inovações elogiáveis, inconsistências, superfetações, desvios e, acima de tudo, a ausência de um fio condutor filosófico [...] É de uma pontiaguda evidência, pois, que o resultado dessa multifacetada contribuição só poderia ser um documento complexo, extenso, não uniforme [*visi*].” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Volume I. Comissão de Sistematização. 9 de julho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 3.

Nesse momento, poucas foram as emendas analisadas: “De fato, das 5.624 emendas propostas ao Anteprojeto, o relator apreciou apenas 977, tidas como de adequação. As demais foram guardadas para apreciação em fase anterior”,³⁵² ao argumento de que as normas regimentais novamente impediam a sua apreciação.³⁵³ O novo documento – de 496 artigos, menor que o anterior – foi, mais uma vez, “alvo de pesadas críticas: a irreverência conservadora, que batizara o Anteprojeto de *Frankenstein*, agora apelidava o Projeto de *Bebê de Rosemary*”.³⁵⁴ De modo geral, não houve inovações materiais.

Quanto à intervenção federal, a emenda de adequação n.º 00183-4, de Jamil Haddad (PSB/RJ),³⁵⁵ modificava o *caput* do art. 71 do anteprojeto, para que constasse “A União não intervirá nos Estados, salvo para:”, sob a justificativa de aperfeiçoamento da redação. O parecer do relator foi favorável: “Pertinente – o princípio é da não intervenção. Pela aprovação”.³⁵⁶ Além da renumeração, não houve atualizações quanto aos institutos dos estados de defesa e sítio.

Na 11.^a reunião extraordinária, em 11 de julho de 1987, por 76 votos favoráveis e 15 contrários, o projeto de constituição foi aprovado sem discussão, em rápida votação, por força de acordo entre as lideranças partidárias, uma vez que não haveria prejudicialidade das emendas já oferecidas e, na ocasião, não apreciadas.³⁵⁷ Em que pese o entendimento mútuo pela retirada de

³⁵² COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**, *cit.*, p. 179.

³⁵³ O relator assim se expressou: “Doutra parte, copiosas emendas – que poderiam ter atenuado tais conveniências – não comportariam, neste momento, ser acatadas, como claramente prescreve o artigo 19, §2.º, do Regimento da Assembléia Nacional Constituinte, prestigiado em sua plena eficácia por manifestação unânime do Presidente da Assembléia Nacional Constituinte e das lideranças partidárias. Abrir-se-á, entretanto, logo após este segmento de compatibilização e adequação, o instante mais frutuoso de nossos misteres: em Plenário, sem limitação de conteúdo, formularão Vossas Excelências, estou certo – e então sim – as Emendas que traduzam ou possam vir a traduzir os anseios da sociedade. A elas se somarão, na época, as chamadas Emendas Populares, verdadeira manifestação das aspirações da cidadania. Sensível a todo este notável repositório, ao qual farei aditar não só algumas idéias importantes dos trabalhos das Comissões Temáticas, como ainda a consideração ao veiculado em Emendas que agora, por motivos regimentais, não puderam ser apreciadas, e, ademais, por convicções pessoais, este Relator elaborará Substitutivo, à apreciação dos meus eminentes pares. E aí sim, este será trabalho de minha lavra, cuja defesa haverei de assumir, de um lado, sem o mais leve constrangimento e, de outro, sem qualquer resistência às críticas e contribuições construtivas [sic]”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**, *cit.*, p. 3.

³⁵⁴ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 153.

³⁵⁵ Jamil Haddad era médico, ex-deputado estadual pelo antigo PSB e pelo MDB, cassado em 1969 com retorno à vida política em 1983 enquanto prefeito do Rio de Janeiro. Na Constituinte, senador pelo PSB. Participou da fundação do PDT. Além de parlamentarista, foi descrito como: “Socialista de longa data, homem de postura inconfundível, desempenhou excelente papel na defesa dos interesses da classe trabalhadora”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 341.

³⁵⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas oferecidas ao anteprojeto de Constituição**. Volume I (Emendas 1 a 2731). Comissão de Sistematização. Julho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 55; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Volume II. Parecer sobre as emendas apresentadas. Comissão de Sistematização. 9 de Julho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 5.

³⁵⁷ “O SR. CONSTITUINTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, desde ontem à tarde e hoje pela manhã, as lideranças de todos os Partidos aqui representados estiveram reunidas com o Presidente Afonso Arinos e com o Relator Bernardo Cabral, no esforço de chegar a um entendimento quanto à forma de encaminharmos os nossos trabalhos nesta Comissão de Sistematização. Considerando vários argumentos advindos de setores os mais diversos dos nossos partidos; considerando que, nesta fase, a Comissão de Sistematização, por força de dispositivo existente no Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, deve cingir-se à apreciação de emendas de adequação formal; considerando, finalmente, que dentro de poucos dias o Plenário da Assembléia Nacional

destaques, o constituinte Gastone Righi (PTB/SP),³⁵⁸ liderança partidária, objetou. Exigindo o cumprimento do regimento, o seu destaque foi analisado e rejeitado.

Em 14 de julho de 1987, o projeto de constituição foi enviado ao plenário da ANC, abrindo-se prazo para a apresentação de emendas de plenário e de emendas populares. O projeto retornou à comissão de sistematização, oportunidade em que, no dia 26 de agosto de 1987, o relator apresentou o primeiro substitutivo – o “Cabral I” – com 305 artigos e 69 disposições transitórias, com modificações influenciadas pelo Grupo dos 32 e pelo Grupo do Consenso.³⁵⁹

Em apresentação aos constituintes, o relator louvou o engajamento cívico – tanto dos parlamentares quanto da sociedade – no processo constituinte, notadamente pelo oferecimento de 20.770 emendas e 86 populares. Enalteceu o caráter democrático do texto em construção; a influência romana, continental e sobretudo portuguesa em matéria constitucional na realidade brasileira; e a espontaneidade das contribuições normativas em detrimento de um texto inicial.

Também reconheceu, de antemão, a controvérsia em determinados temas como sistema de governo, duração do mandato presidencial, reforma agrária e anistia, manifestando sua opinião sobre alguns dos temas controvertidos. Ao cabo da apresentação, informou que deixou de fornecer parecer sobre as emendas populares, porquanto pendentes de defesa oral.³⁶⁰

Com a aprovação, ora parcial, ora integral de algumas emendas, modificações sobrevieram. No Cabral I, a intervenção federal ganhou nova hipótese: dar fim à guerra civil; e o

Constituinte iniciará a discussão do projeto e apresentará novas emendas, muitas das quais tornando sem eficácia as emendas de adequação formal ora eventualmente aprovadas e, mais ainda, modificando a fundo a substância do texto constitucional, pareceu-nos, aos Líderes presentes a essas reuniões, que seria de inteligência política e de economia de tempo trazer à consideração do Plenário da Comissão de Sistematização a possibilidade de, hoje, ao recebermos e acolhermos o relatório apresentado pelo Constituinte Bernardo Cabral, que introduz cerca de trezentas modificações em seu próprio texto, anteriormente trazido ao nosso conhecimento, darmos como bom o trabalho de adequação feito.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 1, *cit.*, p. 212.

³⁵⁸ Gastone Righi era advogado, professor, deputado pelo PTB em terceiro mandato, cassado pelo AI-5 em 1968. Os autores registraram sua liderança no PTB, o voto em favor dos direitos dos trabalhadores e que o constituinte “chegou a integrar o Centrão e votou contra a reforma agrária seguindo a UDR”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 424.

³⁵⁹ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 161.

³⁶⁰ “O objetivo, em todos estes casos, foi de apresentar soluções constitucionais para problemas fundamentais da nação brasileira, com propostas que sejam viáveis tanto para o Brasil de hoje como para o futuro. Acredito ter apresentado, no documento que agora passo às mãos de Vossas Excelências, propostas de ordenamento constitucional para os principais temas que deste momento histórico que atravessamos. Cabe-nos agora procurar pontos comuns que nos permitam alcançar o objetivo perseguido, o de elaborar a Constituição de um país moderno. Para tanto, é preciso que sejamos capazes de ignorar o circunstancial e nos concentrarmos no permanente, de modo a estabelecer normas básicas que venham a nortear nossa Pátria, bem como o Brasil de nossos filhos e netos. Longe de ser um trabalho personalista, este Substitutivo é resultado de tudo quanto pude ouvir e de tudo quanto me convenci. Submeto-o, agora, ao melhor juízo de meus ilustres pares para que o engrandeçam com sua indispensável contribuição.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**. Comissão de Sistematização. 25 de agosto de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 3.

adjetivo “federado”, atributo do Estado invadido por outro, foi suprimido.³⁶¹ Além disso, o substitutivo conferiu nova redação à hipótese de intervenção federal para reorganização financeira estadual e transferência de receitas tributárias ao município. Se, no projeto de constituição, tratava-se de duas hipóteses em diferentes incisos;³⁶² no substitutivo, sob redação sucinta, foram previstas as alíneas “a” e “b” do inciso IV do art. 52, sob o mote de reorganização das finanças do Estado.³⁶³

Foram incluídas condicionantes para a decretação de intervenção federal: (i) as solicitações dos Poderes Legislativo e Executivo, se coactos ou impedidos, e de requisição do Supremo Tribunal Federal, se coacto o Poder Judiciário; (ii) a requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral, se desrespeitada ordem ou decisão judiciária; (iii) e o provimento, novamente pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, se recusada a execução de lei federal ou inobservados os princípios constitucionais elencados.

O substitutivo trazia maiores limitações à intervenção federal, passando a exigir a participação de outros agentes e instituições. Apesar da renumeração, a remissão a alguns dispositivos não foi alterada, de modo que, erroneamente, em certas passagens se referiu à enumeração do antigo projeto. Disposições outras foram conservadas.

Por sua vez, o substitutivo reorganizou o Título VI “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Enquanto o projeto de constituição previa capítulos autônomos para os estados de defesa e sítio, houve, no substitutivo I, um capítulo denominado “Dos Estados de Defesa e de Sítio”, que se desdobrava em três seções: “Do Estado de Defesa”, “Do Estado de Sítio” e “Disposições Gerais”. A despeito do remanejamento, o texto era essencialmente o mesmo.

Nesse contexto, uma novidade do Cabral I foi a previsão de novo órgão consultivo. Não obstante a manutenção do Conselho da República, a quem permaneceria a competência opinativa sobre a intervenção federal nos Estados, pronunciar-se sobre a decretação dos estados de defesa ou sítio passou a ser atribuição do Conselho de Defesa Nacional.³⁶⁴

³⁶¹ “Art. 52 - A União não intervirá nos Estados, salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão de um Estado em outro; III - por termo a guerra civil;”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 24.

³⁶² “Art. 74 - A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...] IV - reorganizar as finanças do Estado federado que suspender o pagamento de sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior; V - assegurar a entrega aos Municípios das quotas que lhes forem devidas a título de transferência de receitas públicas de qualquer natureza ou de participação na renda tributária, nos prazos previstos nesta Constituição ou em lei;” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**, *cit.*, p. 16.

³⁶³ “Art. 52 - A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...] V - reorganizar as finanças do Estado que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias repartidas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 24.

³⁶⁴ Nos termos do art. 120 do primeiro substitutivo, o Conselho de Defesa Nacional seria órgão consultivo para assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do Estado Democrático, composto pelo: Presidente da República, Presidente da Câmara Federal; Presidente do Senado Federal; Primeiro-Ministro; Ministro da Justiça; Ministro das

Desse modo, nos termos do primeiro substitutivo, o estado de defesa seria decretado pelo Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvido o Conselho de Defesa Nacional; enquanto o estado de sítio poderia, ouvido o referido conselho, ser objeto de solicitação, por parte do Presidente da República, ao Congresso Nacional.

A par de modificações de estilo, vê-se alteração textual nas medidas coercitivas durante o estado de sítio. Na hipótese de comoção grave de repercussão nacional ou de fatos comprobatórios da ineficiência do estado de defesa, lê-se suspensão da liberdade de reunião, e não mais *garantia* da liberdade de reunião.³⁶⁵ Igualmente, o art. 244 do projeto de constituição – que reiterava a salvaguarda de certos direitos fundamentais e a inafastabilidade da jurisdição – não encontra correspondência no Cabral I, inferindo-se a sua supressão.³⁶⁶ Apesar de tais alterações, a redação de outros dispositivos perdurou.

Prevvia-se, a princípio, um único substitutivo. Não foi o que aconteceu. Após a abertura de prazo de oferecimento de emendas (ES) à referida proposição, em cenário marcado por tensões e negociações, “um novo Substitutivo, não previsto regimentalmente, foi apresentado em 5 de setembro”.³⁶⁷ Tratava-se do Cabral II, documento de 264 artigos e 72 dispositivos transitórios, “uma tentativa de conciliar as demandas das forças mais conservadoras com as das mais progressistas, além das do presidente Sarney”.³⁶⁸

Como de praxe, ressoando os valores de democracia, nacionalidade e cidadania; em defesa das tendências do constitucionalismo moderno, do equilíbrio federativo, do parlamentarismo, de inovações contidas no texto; e antes de dar seu parecer sobre as emendas – tanto as populares quanto as dos constituintes – ou de apresentar o projeto, Bernardo Cabral defendeu o novo texto.³⁶⁹

Pastas Militares; Ministro das Relações Exteriores e Ministro do Planejamento. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 31.

³⁶⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**, *cit.*, p. 31; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 38.

³⁶⁶ “Art. 244 - Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes estarão sob a jurisdição permanente do Judiciário, inclusive em relação aos que venham a atingir o direito à vida, à integridade e identidade pessoais, a liberdade de consciência e religião.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**, *cit.*, p. 31.

³⁶⁷ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares, *cit.*, p. 198.

³⁶⁸ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares, *cit.*, p. 198.

³⁶⁹ “A escolha dessa alternativa – o novo Substitutivo – se explica inquestionavelmente: impôs-se ao Relator, como determinante mesmo dessa nova etapa de trabalho, não apenas a detida meditação sobre as Emendas Populares (até então pendentes da defesa oral), como, ainda, o minucioso exame dos preciosos subsídios trazidos pelos milhares de emendas de meus ilustres pares. Com isso, reitero o que antes proclamei: este trabalho é resultado do esforço e da convicção pessoais do Relator que, produzindo-o e abraçando-o, assume as inerentes responsabilidades e se expõe ao julgamento histórico. Mas por ser pessoal, nem por isso é personalista. Bem antes, aqui têm Vossas Excelências um resultado maturado por tudo quanto procurei de todos haurir: a leitura das emendas, as discussões com os Constituintes e as bancadas, os debates com representantes dos demais Poderes, as audiências com variados segmentos da sociedade, a atenção, enfim, a tudo que pudesse significar representação da opinião nacional. [...] O resultado final foi um texto tanto quanto possível conciso. No entanto, inevitavelmente mais extenso que o desejável, seja pelos ditames culturais

O segundo substitutivo reintroduziu, no *caput* do art. 40, disposto no Capítulo VI “Da Intervenção – não mais Capítulo VII –, a regra de que a União não interviria nos Estados *e no Distrito Federal*, listando as hipóteses de cabimento. Dentre elas, alguma expansão: não mais restrita à invasão de um estado por outro, repelir “invasão estrangeira” também ensejaria intervenção federal. A expressão “guerra civil” foi suprimida; em seu lugar, leu-se “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Houve mudança verbal: não mais “prover” – a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial – e, sim, “promover”.³⁷⁰

Foi suprimido o *caput* do art. 54 do primeiro substitutivo, que reafirmava as competências respectivas do Presidente da República e do Governador do Estado para a intervenção federal e estadual, ao passo que o § 1.º do art. 54 do Cabral I se converteu no *caput* do art. 42 do Cabral II. Na nova redação, as condicionantes antecedentes para a intervenção foram modificadas: além do Supremo Tribunal Federal ou o Tribunal Superior Eleitoral, também o Superior Tribunal de Justiça seria apto a requisitar a intervenção nos casos de desrespeito à ordem ou à decisão judiciária. E, se no Cabral I, competia ao STF a análise de representação do PGR tanto na (i) hipótese de recusa à execução de lei federal quanto na (ii) inobservância de princípios constitucionais, o novo substitutivo fracionou as competências: ao STJ caberia dar ou negar provimento à primeira situação; ao STF, a segunda. O restante se manteve.³⁷¹

No segundo substitutivo, no agora Título V “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, em que pesem modificações textuais sobretudo estilísticas, as normas sobre o estado de defesa e estado de sítio foram preservadas. Inscrito na seção terceira de disposições gerais, o art. 189 do primeiro substitutivo – que impedia a alteração da Constituição na vigência de estado de sítio ou de defesa –, sob redação algo distinta, foi realocado na Subseção I “Da emenda à Constituição” da Seção VIII “Do Processo Legislativo” do Capítulo I “Do Poder Legislativo”

típicos da nossa história, seja pela complexidade de nossos reclamos e problemas, seja, ainda, pelo grau do desmoronamento institucional que este Projeto tem a tarefa de corrigir.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte.

Segundo Substitutivo do Relator, *cit.*, p. 3-4.

³⁷⁰ “Art. 40 - A União não intervirá nos Estados e no Distrito Federal, salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; [...] VI - promover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Segundo Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 37.

³⁷¹ “Art. 42 - A decretação da intervenção dependerá: I - no caso do inciso IV do artigo 40, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; II - no caso de desrespeito a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do inciso VII do artigo 40; IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Segundo Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 38.

do Título IV “Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo” do segundo substitutivo.³⁷²

As semelhanças e as diferenças narradas podem ser visualizadas no Apêndice B do trabalho. Desse modo, por atuação do relator Bernardo Cabral, a comissão de sistematização foi preliminarmente marcada pela apresentação de quatro elaborações constitucionais distintas: o anteprojeto de constituição, o projeto de constituição, o primeiro substitutivo e o segundo substitutivo. Tais modificações sucessivas se deram num contexto de disputas políticas no processo constituinte. Percebe-se, assim, a cada novo esboço normativo, a adoção de modificações formais, estilísticas, gramaticais e materiais.

Na dimensão substantiva, as alterações preconizaram a implementação de maiores limitações à decretação dos institutos do estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal. A gramática normativa, aliás, foi adaptada ao parlamentarismo, e as principais alterações envolveram a estruturação e as competências dos órgãos consultivos, o reforço da atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como a adoção de novas hipóteses interventivas e medidas coercitivas.

4.1.2 Os vários destaques

Entre 24 de setembro e 18 de novembro de 1987, houve a 32.^a e última reunião extraordinária da comissão de sistematização, oportunidade em que todas as propostas – o projeto de constituição, os dois substitutivos e suas respectivas emendas – foram votadas, “tendo sido apreciados 2.612 destaques num total de 535 votações. Dessas votações resultou o Projeto ‘A’ de Constituição, contendo 1800 dispositivos distribuídos em 335 artigos”.³⁷³

O texto foi votado em ordem cronológica, título por título. A preferência de votação recaiu sobre o segundo substitutivo, cujos títulos e capítulos, se aprovados, acarretariam prejudicialidade aos textos correspondentes do projeto de constituição, do primeiro substitutivo e das emendas a eles apresentadas, com ressalva aos destaques.

Em 21 de outubro de 1987, na 192.^a votação da comissão de sistematização, o Título III “Da Organização do Estado” foi aprovado por unanimidade por 80 constituintes. Concernente ao

³⁷² “Art. 70 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 1.º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio, de estado de defesa ou de intervenção federal.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Segundo Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 44.

³⁷³ Segundo Ricardo Coelho, “o período que antecedeu as votações na Comissão de Sistematização foi marcado por intensas negociações entre todas as partes na busca de soluções de consenso para as questões polêmicas. A elaboração de dois substitutivos além do Projeto de Constituição é um indicador eloqüente do quanto se tentou resolver, através da negociação e de concessões mútuas, as questões que dividiam a Assembléia. No entanto, da mesma forma que o consenso não foi conseguido nas Subcomissões e Comissões temáticas que trataram de questões polêmicas, tendo essas sido resolvidas no voto, na Comissão de Sistematização, as matérias controversas iriam ser decididas pela contraposição de forças através do voto da maioria [*sic*].” COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**, *cit.*, p. 179-180.

capítulo sobre intervenção federal, houve três destaques.

Na 265.^a votação, foi apreciado o de n.º 3513-87. O deputado Eduardo Bonfim (PMDB/AL),³⁷⁴ autor da proposta, propôs a supressão do inciso III do art. 40 do segundo substitutivo – hipótese interventiva para “pôr fim a grave comprometimento da ordem pública” –, ao fundamento de que a faculdade era imprecisa e violaria a autonomia estadual. O relator-adjunto Adolfo Oliveira (PL/RJ)³⁷⁵ o contestou, argumentando que o instituto era não apenas necessário, mas apropriado para um regime democrático.

O SR. CONSTITUINTE EDUARDO BONFIM: – Sr. Presidente, ao propormos a supressão do inciso III do art. 40, que afirma que "a União poderá intervir nos Estados para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública". Na realidade, Sr. Presidente, esse inciso possibilita que a União venha a intervir nos Estados com a finalidade alheia aos superiores interesses da Nação e ao sabor de interesses políticos mesquinhos. Esse inciso, na realidade, é extremamente subjetivo, é genérico e não tipifica a gravidade do comprometimento aludido. Conseqüentemente, Sr. Presidente, fere o princípio consagrado da autonomia dos Estados. Portanto, Sr. Presidente, propomos a supressão desse artigo, e como sugestão deixamos aqui um outro destaque que tipifique a gravidade do comprometimento, que exemplifique em que situação, de qual gravidade poderá a União intervir nos Estados. Dessa forma em que se encontra esse inciso, realmente, fere totalmente, pela subjetividade, pela generalidade, o princípio consagrado da autonomia dos Estados. Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente [*sic*].
[...]

O SR. RELATOR (Adolfo Oliveira): – Sr. Presidente, Sr.as e Srs. Constituintes, a Relatoria se sente no dever de pedir toda a atenção, de resto habitual, dos ilustres integrantes da Comissão de Sistematização, para esta emenda supressiva do eminente Constituinte Deputado pelo Partido Comunista do Brasil. Basta a leitura do texto para que se veja o correto alcance da previsão de um dos casos de intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal. Qual é este caso? "Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública". Eu imagino – e tenho o privilégio de falar em nome do Relator-Geral e dos meus companheiros da Relatoria Adjunta e Auxiliar – que nenhuma hipótese está melhor e mais nitidamente configurada do que esta. Ainda há pouco, o eminente Constituinte José Fogaça me lembrava um argumento seu, expendido a propósito de um texto de emenda com objetivo semelhante à do nobre representante, autor do destaque. Esse dispositivo é de defesa do Estado democrático, não é de defesa de uma ditadura militar. Temos de deixar de raciocinar em termos de regime autoritário, de regime de força, para pensarmos na defesa daquela democracia que desejamos plena e, por isso

³⁷⁴ Eduardo Bonfim era advogado, deputado federal pelo PMDB e ex-deputado estadual pelo mesmo partido. Apontaram que o constituinte “cumpru o prometido em campanha e, uma vez eleito, assumiu, na Constituinte, a condição de membro do PC do B”. Foi descrito como “parlamentarista convicto, um dos ideólogos do partido” e como “uma das boas revelações da Constituinte. É capaz, como poucos, de aliar discrição com trabalho e articulação”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 119.

³⁷⁵ Adolfo Oliveira era médico, ex-vereador de Petrópolis, ex-deputado estadual por dois mandatos e deputado federal pela quarta vez. Na Constituinte, deputado pelo PL, partido do qual foi fundador. Também atuou na UDN e no MDB. Consignando a sua atuação enquanto relator-adjunto, ao autores registraram que Adolfo Oliveira estava “entre os constituintes com mais horas de trabalho durante os dezenove meses de duração da Constituinte”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 327.

mesmo, com os seus instrumentos legítimos de defesa. Eis a razão por que, embora tenhamos a maior simpatia pelo autor da emenda, somos contrários a ela e pedimos a manutenção do texto.³⁷⁶

Colocado em votação, a proposição foi rejeitada com 53 votos contrários e 25 favoráveis. Por conseguinte, foi discutido o destaque n.º 0048-87 da emenda n.º ES 24761-1, do deputado Cunha Bueno (PDS/SP),³⁷⁷ com o objetivo de suprimir a expressão “forma republicana” em hipótese interventiva, mantendo-se, apenas, a forma representativa e democrática.

Tecendo críticas ao legado republicano do Brasil e de países vizinhos, o constituinte argumentou: “[...] aqueles que votarem a favor da exclusão dessa frase, de maneira alguma estarão votando pela monarquia, mas pelo direito de um brasileiro poder ser monarquista”.³⁷⁸ Em resposta, o relator de campo Antônio Carlos Konder Reis considerou o destaque inadequado e inoportuno, visto que os constituintes já haviam se decidido pela forma de governa republicana. Ademais, apontou contradição na proposta:

Se a Constituição estabelece o regime republicano, evidentemente se uma Unidade federada contrariar esse princípio, não só pode, como deve ser objeto de intervenção [...] Essa regra do art. 40 é uma regra reflexa; ela estabelece como razão para a intervenção o desrespeito ao regime republicano, porque no art. 1º está consagrado o regime republicano. A emenda, portanto, chegou fora de hora e em mau lugar. O Sr. Relator inclina-se pela manutenção do projeto e se manifesta contrariamente à emenda.³⁷⁹

Após o parecer de Konder Reis, Cunha Bueno retirou a emenda, anunciando a intenção de rediscuti-la noutra oportunidade. Em sequência, durante a 268.^a votação, houve deliberação sobre o destaque n.º 7.830 da emenda n.º ES-34177-4, do deputado José Serra (PMDB/SP).³⁸⁰

Era a sua finalidade suprimir o art. 41, III, do segundo substitutivo, o qual possibilitava a intervenção estadual nos municípios – e federal no Distrito Federal ou em municípios localizados em territórios federais – se o mínimo de receita municipal não fosse aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino. José Serra arguiu que, nessa situação, a cláusula interventiva era

³⁷⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 2. Suplemento “C”. Ata da 32.^a reunião extraordinária. 24 de setembro de 1987 a 5 de novembro 1987. Brasília: Senado Federal, 198, p. 817.

³⁷⁷ Cunha Bueno era economista, ex-deputado estadual pela ARENA. Na Constituinte, deputado pelo PDS. Estava em seu quarto mandato federal. Assim foi retratado: “Ganhou notoriedade ao defender a volta da monarquia [...] um dos mais jovens membros do bloco reacionário revelado durante os 19 meses de funcionamento da Constituinte”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 416.

³⁷⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 2, *cit.*, p. 822.

³⁷⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 2, *cit.*, p. 822.

³⁸⁰ José Serra era economista, professor, ex-presidente da UNE e deputado federal pelo PMDB em seu primeiro mandato, e anteriormente exilado no Chile, França e Estados Unidos da América. Sob críticas quanto ao seu posicionamento nas votações, os autores apontaram que: “Por ter alcançado notoriedade, ainda ao tempo de estudante, e ser um técnico respeitado na sua área, atuou na Constituinte dentro de uma linha de estrelismo que irritou a muitos dos colegas e à imprensa”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 433-434.

inadequada, redundante, potencialmente discricionária, tecnicamente incorreta e exprimia falta de isonomia em detrimento dos municípios.³⁸¹

Para contraditar, o constituinte Celso Dourado (PMDB/BA)³⁸² argumentou que, nas circunstâncias políticas brasileiras em que viviam, o comportamento de alguns prefeitos municipais era de indiferença com a gestão de recursos públicos e com a subsequente prestação de contas. Desse modo, o inciso deveria ser preservado para a moralização da administração municipal.

Na mesma toada, o então relator José Fogaça (PMDB/RS)³⁸³ defendeu que os estados possuiriam sabedoria, equidade e ponderação para lidar com os casos excepcionais nos quais os municípios não conseguissem cumprir a determinação constitucional da aplicação em educação, inclusive podendo auxiliá-los; bem como que a preservação do dispositivo implicaria conquista importante da Constituição no que tange à destinação de recursos para a educação: “Não seria recomendável retirar este instrumento eficaz, poderoso e importante do ponto de vista social que consideramos uma conquista do texto”.³⁸⁴ O trâmite logo se transformou em discussão:

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA: – Só uma pergunta ao Relator, apenas para uma questão de orientação de votação, S. Ex.^a estaria disposto a incluir o mesmo dispositivo, promovendo intervenção nos municípios caso este dispositivo não venha a se cumprir, por vários fatores, para todos os governos estaduais e alguma forma de intervenção judicial, com intervenção supõe-se, inclusive, deposição temporária do Chefe do Executivo, no Governo Federal também, caso o dispositivo não fosse cumprido. S. Ex.^a defenderia ambas as medidas? No caso de todos os Estados e no caso do Governo Federal?

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): – Tem a palavra o Relator.

O SR. RELATOR (José Fogaça): – A relatoria considera que a questão

³⁸¹ Serra argumentou: “Em primeiro lugar, há uma falta de isonomia no tratamento da questão. Não há a hipótese de intervenção nos Estados, caso estes não cumpram o mínimo exigido no dispêndio em educação, na proporção de sua receita. [...] Acredito que manter esse texto é, em primeiro lugar, especificar algo que já está contemplado no mais geral; em segundo, é dar uma arma que pode ser exercida de maneira discricionária por governadores. [...] E finalmente há um erro técnico que por si só seria suficiente para que isso fosse suprimido. O erro é o seguinte, aqui diz: ‘Não tiver sido aplicado um mínimo exigido da receita municipal’. Não fala da receita de impostos. Receita municipal inclui operações de crédito, taxas e todos os tipos de receitas municipais [...] Portanto, por razões de natureza técnica e de justiça, porque a mesma coisa não se contempla para os Estados e para a União, e porque trata-se de um dispositivo redundante, uma vez que já há outros mecanismos de controle, é que proporia a supressão deste item que corresponde, além do mais, a uma reivindicação dos prefeitos, dos movimentos municipalistas, e dos Deputados municipalistas que estão nesta Assembleia Nacional Constituinte”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 2, *cit.*, p. 823.

³⁸² Celso Dourado era professor, ex-vereador pelo PTB, um dos fundadores do PP e deputado federal pelo PMDB. Foi assim classificado: “Pastor presbiteriano, é um dos poucos do chamado grupo evangélico com postura progressista [...] No cenário político nacional, esse professor baiano é um nome quase desconhecido mas, sem dúvida, de grande valor”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 135-136.

³⁸³ José Fogaça era professor, advogado, ex-líder estudantil, compositor, escritor, apoiado por artistas e intelectuais ao início de sua carreira política, ex-deputado estadual, ex-deputado federal e senador pelo PMDB. Foi lembrado como um dos relatores-adjuntos indicados por Bernardo Cabral, descrito como parlamentarista e “comprometido com as causas populares”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 376.

³⁸⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 2, *cit.*, p. 823.

levantada pelo nobre Constituinte José Serra é impertinente e imprópria para o estudo, à votação e à análise desta matéria que estamos votando.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA: – Permita-me retrucar que seria melhor o Relator responder com argumentos do que com adjetivos.

O SR. RELATOR (José Fogaça): – Sr. Presidente, gostaria de dar um esclarecimento, em homenagem ao Constituinte José Serra. Não há nesta posição nenhuma intenção e nenhum desejo de desmerecer o propósito de S. Ex.^a. O que estamos dizendo é que, neste momento, não cabe desvelar uma posição da Relatoria quanto à questão dos Estados, porque estamos votando a questão dos Municípios, sobre a qual incide a emenda de S. Ex.^a. Portanto, em outra oportunidade, quando emergir a questão dos Estados, a Relatoria dará o seu parecer e a sua visão da matéria.³⁸⁵

Com 30 votos favoráveis, 58 desfavoráveis e 1 abstenção, o destaque foi rejeitado. Outros não pertinentes ao trabalho; a redação final dos Títulos I, II e preâmbulo; bem como os Títulos IV, V, VI, VII e IX, nas suas respectivas versões do segundo substitutivo e com ressalva aos destaques, foram também votados na ocasião. A propósito, na 284.^a votação, o Título V “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” foi aprovado com 75 votos favoráveis e 4 votos contrários. Com a suspensão da sessão, os trabalhos foram reiniciados no dia seguinte, isto é, 29 de outubro de 1987. Na oportunidade, durante a 306.^a votação, houve a aprovação da redação final do Título III por 53 votos favoráveis, 4 contrários e 8 abstenções.

Consecutivamente, em 6 de novembro de 1987, deu-se início à votação dos destaques ao Título V. Relativos ao estado de sítio e ao estado de defesa, seis destaques foram debatidos.

De início, houve a aprovação de requerimento de preferência para a votação do destaque n.º 000980-87, relativo à emenda n.º ES-27563-1, de autoria do constituinte Haroldo Lima (PCdoB/BA).³⁸⁶ Tratava-se da 359.^a votação. O objetivo da proposição era suprimir a Seção I do Capítulo I do Título V; noutras palavras, suprimir o estado de defesa da Constituição.

Haroldo Lima rememorou a experiência constitucional brasileira quanto à defesa do Estado. Relatou que a temática da emergência foi introduzida em 1937 – antes disso, o constitucionalismo brasileiro já previa o estado de sítio –; que a Constituição de 1946 extirpou o estado de emergência; que a Constituição de 1967 manteve a exclusão, mas que, por meio da Emenda n.º 11/1978, o tema foi reintroduzido: além do estado de sítio, foram previstos o estado de emergência e as medidas de emergência no ordenamento constitucional. O rol de medidas

³⁸⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 2, *cit.*, p. 823-824.

³⁸⁶ Haroldo Lima era engenheiro, com passagem pelo AP, deputado eleito pelo PMDB, mas filiado ao PC do B e seu líder durante a Constituinte. Assim o descreveram: “Fiel à linha pragmática de seu partido, destemido e trabalhador, revelou-se, também, um bom articulador, sabendo ceder e argumentar [...] Apesar de um discurso normalmente em tom duro, é um articulador respeitável, tanto que, independente da sua reduzida bancada, sempre foi alvo da maior deferência por parte dos líderes dos outros partidos. Assim, é um trunfo para as forças progressistas e, indiscutivelmente, uma preocupação para os conservadores e reacionários”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 140-141.

coercitivas em cada uma das experiências constitucionais também foi por ele listado.

Comentou, aliás, que “o Substitutivo atual retoma essa linha de desenvolvimento do pensamento da chamada defesa de Estado do Brasil”.³⁸⁷ Isso porque, de modo semelhante, desenvolvia-se a partir de três elementos básicos – o tempo de vigência da medida excepcional, a região afetada e as medidas coercitivas possíveis – e apresentava não apenas restrições outrora normatizadas, bem como introduzia novidades: a requisição de bens e a proteção à difusão de pronunciamento de parlamentares, por exemplo. Terminada a reflexão, manifestou-se:

Sr. Presidente, há um jogo de nomes nessa doutrina constitucional brasileira a respeito da defesa do Estado [...] No Substitutivo que estamos discutindo, existe o estado de defesa, que, até então, com esse nome inexistia, e existe o estado de sítio. Pelo que expus, o estado de defesa proposto no Substitutivo tem a mesma filosofia, a mesma compreensão e a mesma concretude das medidas do estado de emergência proposto. Daí porque, penso eu, Sr. Presidente, sem nenhum prejuízo da defesa do Estado democrático brasileiro, poderíamos ficar com a tradição que vem de 1946: permanecer o estado de sítio e retirar o estado de defesa que é a ressurreição do estado de emergência e das medidas de emergência. (Palmas).³⁸⁸

Encaminhando de modo contrário, o constituinte Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE)³⁸⁹ contestou: “[...] o Estado não é estranho à sociedade, o Estado é a projeção da sociedade. O Estado é concebido em favor e como instrumento de operação e do disciplinamento da vida social. O Estado precisa ter suas defesas e mecanismos que assegurem a sua permanência em favor e pela sociedade”.³⁹⁰

Argumentou que concordaria com Haroldo Lima se o texto em debate tivesse feito como a Constituição de 1946: um estado de sítio abrangente e outro limitado. Todavia, pontuou que o projeto constitucional em discussão estava a estabelecer disposições semelhantes às encontradas na Constituição da Espanha, por exemplo. Defendeu, por isso, que o projeto se revelava um grande avanço e que tanto o estado de defesa quanto o estado de sítio eram medidas precisas.

Por didatismo, comentou que preferiria denominar apenas estado de sítio como na Constituição de 1946, mas que o relator Bernardo Cabral não estava errado em normatizar hipóteses maior e menor, e isso se justificaria porque o estado de sítio seria medida traumática, ao passo que estado de defesa seria apropriado para questões localizadas. Em arremate, consignou

³⁸⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3. Suplemento “C”. Ata da 32.^a reunião extraordinária. 6 de novembro de 1987 a 18 de novembro de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 7.

³⁸⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 7.

³⁸⁹ Egídio Ferreira Lima era advogado, ex-vereador por Timbaúba e ex-deputado estadual cassado pelo AI-5. Deputado federal pelo PMDB, exercia o mandato pela segunda vez. Assim foi descrito: “É desses poucos políticos que podemos chamar de pragmáticos ‘no bom sentido’ [...] Parlamentar de eficiente atuação, tanto no plenário quanto na iniciativa de leis [...]”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 301-302.

³⁹⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 7.

que a busca pela defesa do Estado não era sinônimo de autoritarismo:

Não devemos ter medo desse nome, devemos tirar a maldição que a ditadura pôs sobre a palavra "defesa do Estado", devemos, de uma vez por todas, esquecer os danos e as marcas que em cada um, na sociedade, deixou o regime autoritário. Só assim conseguiremos a paz, a harmonia de todos e a convergência no sentido do bem. O estado de defesa, como aqui se encontra disciplinado, é democrático, preciso e indispensável à defesa do Estado, que, em última análise, significa a defesa e a proteção da sociedade. As duas hipóteses – a abrangente, o estado de sítio, e a restrita, o estado de defesa – são perfeitamente democráticas e perfeitamente ajustáveis à situação nacional, sobretudo em um País com a extensão do nosso. Vamos admitir que no Estado do Relator, o Amazonas, surgisse uma problemática séria, sem nenhuma repercussão concreta e objetiva sobre os demais Estados. Não seria correto decretar o estado de sítio e deixar uma problemática localizada ao Amazonas. Daí o estado de defesa muito bem traçado, muito bem desenhado e conforme o estado de direito e a democracia que queremos edificar. (Palmas).³⁹¹

Citado, o relator Bernardo Cabral se pronunciou. Parabenizou o deputado Egídio Ferreira Lima por lembrar que na Constituição de 1946 havia tanto um estado de sítio abrangente quanto outro limitado e ressaltou outras medidas que impediriam arbitrariedade durante a vigência de eventual estado de defesa – dentre elas o relaxamento da prisão ilegal, a submissão do decreto de estado de defesa ao Congresso Nacional em 24 horas e, por essa apreciação, a possibilidade de rejeição e cessação imediata da medida:

Ora, Srs. Constituintes, o dono absoluto da justeza da medida a esta Casa. Não fica ao alvedrio, ao alvitre, ao desejo, pura e simplesmente, do que queira o Presidente da Republica. O que não se pode deixar a de dar garantias. Não importa o que houve no passado, temos que nos fixar no presente, tomando como ponto de partida para o futuro o Estado sem um órgão de defesa [...] Conseqüentemente, Sr. Presidente, não há como se dar suporte para acolher a Emenda Haroldo Lima. Por estas razoes, a Relatoria votará contrariamente, ficando o texto, na esteira da argumentação do nobre Constituinte Egídio Ferreira Lima [sic].³⁹²

Em votação, o destaque foi rejeitado: 22 votos favoráveis e 47 votos contrários. Imediatamente após a votação, o deputado Raimundo Bezerra (PMDB/CE)³⁹³ denunciou que estava acontecendo no Brasil naquele instante, em sua leitura, “[...] verdadeira desobediência civil que está sendo cometida pela Autolatina, quando desafia o controle de preços”.³⁹⁴ Por força de tais

³⁹¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 7.

³⁹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 8.

³⁹³ Raimundo Bezerra era médico, ex-deputado estadual pelo PDS e deputado federal pelo PMDB em primeiro mandato. Para os autores, “uma boa surpresa cearense para a causa popular. Revelou-se um aliado, em questões fundamentais, da classe trabalhadora”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 169.

³⁹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 8.

fatos, por ele considerados estarecedores, conclamou todos os constituintes a apoiarem unanimemente o presidente Sarney, “[...] para que sua Excelência tenha força suficiente para tomar a atitude que o caso requer, até a intervenção, convocar as Forças Armadas, porque esse é um ato de agressão patente à soberania nacional [...]”.³⁹⁵ Apesar da conclamação, o tópico foi por ora ignorado.

Ato contínuo, na 360.^a votação, os constituintes debateram o destaque n.º 001027-87 relativo à emenda substitutiva n.º ES 2320-4, apresentada pelo constituinte Vilson Souza (PMDB/SC).³⁹⁶ O objetivo era (i) condicionar a decretação do estado de defesa ao controle prévio do Congresso Nacional e (ii) transferir a competência consultiva do Conselho de Defesa Nacional, órgão composto por entidades militares e governistas, para o Conselho da República.³⁹⁷

Para ilustrar o argumento, Souza relembrou um episódio considerado abusivo: a decretação de medidas de emergência, por parte do então presidente da República João Figueiredo, durante a votação da Emenda Dante de Oliveira, pelo que foi praticamente suspensa “toda a comunicação, todo contato de Brasília com o resto do País quando se votava uma das mais importantes medidas constitucionais para a efetivação do processo democrático do Brasil”.³⁹⁸ Argumentou, por isso, que o assentimento anterior do Congresso Nacional consubstanciaria ato de soberania e de maturidade.

Para contraditar, o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS)³⁹⁹ consignou que, em razão da aprovação de emenda de Nelson Carneiro (PMDB/RJ),⁴⁰⁰ a competência consultiva para a

³⁹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 8.

³⁹⁶ Vilson Souza era professor, advogado, deputado federal pelo PMDB em primeiro mandato, sob a seguinte descrição: “Parlamentarista, de boa formação intelectual, revelou-se, desde a fase das subcomissões, debatedor e articulador silencioso daqueles que preferem, a exemplo de Tancredo Neves, o diálogo a dois, franco, cordial e, sobretudo, sinceramente dedicado à procura da solução”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 408.

³⁹⁷ O constituinte assim arguiu: “Não podemos permitir que o indivíduo, ainda que legitimado pela escolha popular, possa sobrepor-se à representação da sociedade na decretação dessas medidas excepcionais. Lembro que pouquíssimas Constituições do Mundo prevêem a figura do estado de defesa. A maioria prevê o estado de sítio, que será decretado ou pelo Chefe de Estado ou pelo Chefe de Governo, mas sempre mediante a prévia audiência e autorização do órgão de representação nacional”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 8-9.

³⁹⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 9.

³⁹⁹ Nelson Jobim era advogado, professor e deputado estreante pelo PMDB, egresso de família tradicional do Rio Grande do Sul. Tratado como “outra revelação da Constituinte”, os autores assim o descreveram: “Aos poucos, ganhou simpatia e respeito dos principais líderes do PMDB e acabou indicado por Mário Covas para ser seu Primeiro Vice-Líder [...] Tem um perfil liberal com algumas posições progressistas, mas, de fato, pelo menos ao nível congressual, é um político independente. Advogado de boa formação, político em ascensão, parlamentarista, nacionalista, é adversário de propostas estatizantes”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 380-381.

⁴⁰⁰ Nelson Carneiro era advogado, jornalista, deputado federal por vários mandatos, ex-constituinte em 1946, senador pelo PMDB em terceiro mandato, com atuação pregressa na UDN, PL, PSD, MDB e PTB. Além de parlamentarista e nacionalista, assim foi retratado: “Próximo aos 80 anos de idade, surpreende pela lucidez e pela incrível disposição de trabalho, refletidas na frequência [sic] às votações e no volume das propostas oferecidas [...] Parlamentar que, sob todos os aspetos, dignifica a função de legislador, valoriza os milhões de votos que, merecidamente, vem recebendo

decretação de estado de defesa já pertenceria ao Conselho da República.⁴⁰¹ Apontou, em seguida, que a emenda de Vilson Souza carregava “um problema muito sério”:

Estamos nós, neste Capítulo, trabalhando com aquilo que se chama Sistema Constitucional das Crises, ou seja, são as formas constitucionais dos tratamentos das crises institucionais. Não podemos estabelecer esta inversão da ordem por uma razão muito simples: o estado de defesa se destina, por exemplo, determinar ou restabelecer a ordem em locais atingidos por calamidades naturais de grandes proporções. Decretado o estado de defesa, o Presidente da República remeterá, em 24 horas, ao Congresso e submeterá a ele a ratificação desse estado de defesa. Ora, se estamos perante uma situação de grave crise institucional em determinado local da República, decorrente de calamidade pública, e se vamos esperar, aguardar a decisão do Congresso Nacional, para o qual, evidentemente, não há prazo algum para que aprove o estado de sítio, como, também, não há nenhum prazo para o Congresso referendar o estado de defesa, estaríamos submetendo o estado de defesa pensando, equivocadamente, que as situações de crise, situações institucionais de calamidade pública, aguardam a decisão do Congresso Nacional, que poderá demorar muito tempo.⁴⁰²

Desse modo, reputou legítimo e claro o tratamento constitucional que distinguia o estado de defesa do estado de sítio. No encerramento de seu discurso, conferiu legitimidade à constitucionalização de medidas excepcionais, justificando que, na ocorrência de crises, a falta de previsão incorreria em ilegalidade:

Queria chamar a atenção dos eminentes Constituintes, este Capítulo do Sistema Constitucional das Crises nasceu no Direito Constitucional por uma situação muito simples e muito clara. Precisamos de instrumentos como estes para as hipóteses de crise, porque, se a Constituição não tiver o estado de defesa ou o estado de sítio, se não tiver estes instrumentos constitucionais de preservação e intervenção imediata nas crises, estaremos empurrando o Estado para a ilegalidade. O fato da crise institucional independe das regras constitucionais. Se não houver instrumentais que possibilitem a eficaz intervenção do Estado perante esses fatos, estaremos, necessariamente, jogando o Poder Executivo na ilegalidade, porque é dever do Executivo, perante a Nação e o povo, preservar a ordem pública. Era isto, Sr. Presidente.⁴⁰³

ao longo de mais de quatro décadas”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 347-348.

⁴⁰¹ “O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, pretende a emenda do eminente Constituinte Vilson Souza alterar o caput do art. 152 para fazer com que o ato da decretação do estado de defesa dependa de prévia aprovação do Congresso Nacional. O eminente Relator havia colocado que o estado de defesa seria decretado pelo Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho de Segurança Nacional. Devemos lembrar, primeiramente, que, em face da aprovação da emenda do eminente Constituinte Senador Nelson Carneiro, esse poder foi transferido, no lugar próprio, para o Conselho da República, portanto, o texto atual do Relator, tendo em vista aquela aprovação do Constituinte Nelson Carneiro, o Presidente da República só pode decretar o estado de defesa por solicitação do Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho da República e, depois, submeterá o ato ao Congresso Nacional.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 9.

⁴⁰² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 9.

⁴⁰³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 9.

O constituinte José Genoíno se manifestou em sequência. Apoiando a emenda de Vilson Souza, respondeu que as críticas contra ela não haviam respondido uma questão: “Não estamos aqui discutindo estado de defesa para calamidade pública. Estamos discutindo estado de defesa como a medida preliminar ao estado de sítio, a se antepor a determinadas crises institucionais ou para enfrentá-las”.⁴⁰⁴ Nesse contexto, argumentou que medidas coercitivas reclamavam precauções, isto é, “mecanismos para diminuir, para atenuar a evidência natural de que com a decretação de uma medida coercitiva o poder arbitrário do Estado inerente à sua condição de Estado não ultrapasse a determinados limites que firmam as liberdades públicas e as liberdades individuais”.⁴⁰⁵

Defendeu que o Congresso Nacional não era peça figurativa ou mero órgão legislador. O seu papel também englobaria dar o aval, aprovar ou rejeitar a medida, ser ouvido; do contrário, haveria concentração de poder em favor do Executivo. Com a palavra, o constituinte Marcondes Gadelha (PFL/PB)⁴⁰⁶ rebateu. Para o senador, a redação dada pelo relator era extremamente cautelosa e que, havendo extrapolação, haveria responsabilização pelo Congresso Nacional. De toda sorte, haveria de se confiar no Poder Executivo, no Poder Legislativo e na democracia. Pediu, por fim, a permanência do texto.

Sr. Presidente, eu poderia concordar com o Constituinte Vilson Souza em submeter previamente ao Congresso Nacional a decretação do estado de defesa, se também uma calamidade pública esperasse por uma decisão do Congresso Nacional para se instalar, se uma enchente ou um terremoto pedissem licença ao Congresso Nacional e aguardassem, pacientemente, a decisão dos membros do Poder Legislativo para começar a produzir os seus efeitos devastadores, colocar milhares ao desabrigo, instalar a fome, a insegurança ou a intranquilidade [...] Se essas circunstâncias excepcionais geradas por propósitos de desestabilização institucional aguardassem elegantemente, com toda *noblesse*, por uma decisão do Congresso Nacional, aí, então, evidentemente, caberia esta parcimônia excessiva que vai muito além daquela que já é extraordinariamente, desmesuradamente colocada pelo nobre Relator, ungido do melhor espírito democrático. Sr. Presidente, tenhamos a hombridade de colocar o problema em termos: ou o Estado necessita desse mecanismo de estado de defesa ou ele não necessita. É evidente que todos os organismos complexos, até mesmo seres vivos de escala inferior, têm dispositivos automáticos de defesa contra agressões do meio ambiente ou contra desordens intestinais, e toda a estrutura complexa só pode evoluir e só pode progredir se tiver ínsitos, na sua própria Constituição, esses mecanismos, esses automatismos de defesa contra focos incipientes de desordem e

⁴⁰⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 9.

⁴⁰⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 9.

⁴⁰⁶ Marcondes Gadelha era médico, ex-deputado federal por três mandatos, com atuação pregressa pelo MDB, PMDB, PDS e, na Constituinte, senador pelo PFL, do qual era líder no Senado. Consignaram a sua ausência nas votações, que acarretou perda do mandato. Assim foi retratado: “Para quem, no início da década de 70, foi um dos articuladores do grupo autêntico do MDB e, sem dúvida, dos mais combativos deputados da oposição, justamente no período mais difícil do regime militar, a sua trajetória política, nos últimos tempos, tem causado muita estranheza entre os observadores políticos”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 278.

desestabilização.⁴⁰⁷

Na ocasião, em que pesem os elogios ao texto, tratado por bem redigido e com boa técnica, o constituinte Egídio Ferreira Lima sugeriu uma inversão na frase para fins de clareza.⁴⁰⁸ Em resposta, o relator Bernardo Cabral acolheu a sugestão de Ferreira Lima e apontou equívocos no discurso antecedente de José Genoíno:

Esta Casa não é uma Casa avalista. Esta Casa ou aprova ou recusa o ato do Presidente da República. Não poderia oferecer a S. Ex.^a, como deseja o eminente Constituinte, dizendo que o estado de defesa implica em medidas coercitivas – palavras textuais – e que, portanto, devem ser colocadas determinadas precauções. Essas precauções estão todas alinhadas, a partir da prisão, que deve ser comunicada ao juiz, seguindo-se da aprovação ou não pelo Congresso Nacional. Realmente, só tomo a presença do eminente Constituinte José Genoíno na tribuna para apoiar o nobre Constituinte Vilson Souza, de forma que deploro e sou obrigado a votar contra sua emenda. Sr. Presidente, pela rejeição. O voto é “não”.⁴⁰⁹

Em votação, o destaque foi rejeitado com 20 votos a favor e 58 contra. Ato contínuo, foi o momento de apreciação do destaque n.º 000561-87, concernente à emenda n.º 1P-06636-1, de autoria de José Genoíno, com o fito de suprimir a expressão “sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência” – na hipótese de rejeição do estado de defesa pelo Congresso Nacional – correspondente ao art. 152, § 8.º, do segundo substitutivo.

Em resumo, o deputado julgava a emenda como necessária por duas razões: a primeira, porque a expressão destacada era desnecessária, sendo pertinente o aprimoramento do texto; a segunda, porque se abriria “uma discussão sem critério, sem fronteiras, entre atos lícitos e atos ilícitos, na medida em que aqui não está colocando explicitamente ‘atos ilícitos’”,⁴¹⁰ e a supressão confirmaria a soberania decisória do Congresso Nacional.

Em contraposição, o deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE)⁴¹¹ reconheceu algum

⁴⁰⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 10.

⁴⁰⁸ Ferreira Lima consignou: “O advérbio ‘quando’, seguido das condições que levam à decretação do estado de defesa, colocado nessa ordem, deixa uma dúvida; só seria ouvido o Congresso nessas condições. Haveria outro decreto de estado de defesa, que prescindiria dessas condições. Então, qual é concretamente a sugestão? O artigo ficaria assim redigido: ‘Quando for necessário preservar ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por greves e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções, o Presidente da República poderá decretar, por solicitação do Primeiro-Ministro, e ouvido o Conselho da República, o estado de defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional.’ Ficaria perfeitamente claro e não induziria nenhuma dúvida de interpretação”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 10.

⁴⁰⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 10-11.

⁴¹⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 11.

⁴¹¹ Oswaldo Lima Filho era advogado, ex-deputado estadual pelo anterior PTB, ex-ministro no governo de João Goulart e, na Constituinte, deputado pelo PMDB. Sobre ele registraram o seu comportamento “absolutamente favorável às reivindicações dos movimentos populares e sindicais” e a sua contribuição na fundação da Frente Parlamentar Nacionalista contra o lobby do capital estrangeiro. Teceram elogios: “Embora não tenha ficado até o final dos trabalhos de elaboração da nova Constituição, o deputado Oswaldo Lima Filho cumpriu com desenvoltura a sua

constrangimento em se opor à iniciativa de José Genoíno, por ele considerado “ilustre professor de História” e “vigilante em defesa das liberdades públicas”. Entendeu, porém, que o deputado havia se excedido. Argumentando, exemplificou:

O Primeiro-Ministro requer ao Presidente da República a decretação do estado de defesa. Isto é feito. Durante a sua vigência, medidas indispensáveis são tomadas: desapropriação de estoques para alimentação das populações, censura telefônica, enfim, todas as medidas que o estado de defesa permite. Por qualquer motivo, por uma vigilância que pode ser muito justa, o Congresso Nacional pode vir a negar aprovação ao estado de defesa assim decretado. Esses atos de desapropriação de bens, de estoques, como ficarão? Eles foram lícitos dentro de uma medida decretada pela Presidência da República, com apoio na Constituição, para um objetivo lícito. Parece-me que a disposição deve permanecer.⁴¹²

Além do comentário, o constituinte resgatou a denúncia de Raimundo Bezerra sobre o conflito entre a Autolatina e o Governo Federal. Em discurso aplaudido, comentou que, naquele momento, as instituições democráticas estavam ameaçadas e que o presidente Sarney devia tomar medidas imediatas e enérgicas em defesa da soberania nacional e da democracia; ao passo que, curiosamente, em virtude do debate corrente – sobre o estado de defesa –, ironizou: “[...] a Constituinte está um pouco como os sábios de Bizâncio, que ficavam a discutir o sexo dos anjos ou quantos anjos caberiam na ponta de um alfinete, enquanto os sarracenos cercavam Constantinopla”.⁴¹³

Em seguida, sem novos apontamentos sobre o tópico externo, o constituinte Michel Temer (PMDB/SP)⁴¹⁴ encaminhou favoravelmente à emenda. Discorrendo sobre a diferença entre licitude e ilicitude e reconhecendo redundância na disposição, concluiu: “Portanto, se o ato é lícito, não há razão para dizer que é ‘sem prejuízo do ato assim praticado’”. Nesse cenário, “por mero apego à boa técnica constitucional”, defendeu a exclusão do trecho. Atento às críticas, em elogio ao “eminente professor de Direito Constitucional Michel Temer”, Bernardo Cabral aprovou a emenda José Genoíno: o destaque foi aprovado por 50 votos favoráveis, 30 contrários e 3 abstenções.⁴¹⁵

obrigação e é merecedor do reconhecimento de todos aqueles comprometidos com as causas que ele tão bem soube defender”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 315.

⁴¹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 12.

⁴¹³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 12.

⁴¹⁴ Michel Temer era advogado e deputado federal pelo PMDB em primeiro mandato. Consta em sua descrição: “Considera-se liberal, reformista, nacionalista e estatizante. Seus votos, no entanto, não demonstram bem isto. Ficou contra a maioria das reivindicações relativas aos direitos sociais [...]”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 438-439.

⁴¹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 12-13.

Depois da votação, dois destaques de José Maria Eymael (PDC/SP)⁴¹⁶ foram mencionados. O primeiro, de n.º 7.731, foi retirado pelo autor; o segundo, de n.º 007738-87, foi debatido. Nele se pretendia a supressão do trecho “desde que liberado por suas Mesas” do parágrafo único do art. 155 do segundo substitutivo. Para o constituinte Eymael, a norma não condicionava a atuação da Mesa Diretora aos termos regimentais, o que consagraria uma espécie de “princípio de arbítrio da Mesa ao arrepio do Regimento Interno da Câmara e do Senado [...] isto representa um retrocesso em toda a história constitucional brasileira, porque é a primeira vez no Direito Constitucional pátrio que se estabelece esse princípio”.⁴¹⁷

Para contraditar, o deputado Nelson Carneiro apontou que não havia emenda para incluir “na forma de seus Regimentos”, bem como que a inclusão era desnecessária, já que, aprovados tais dispositivos, os regimentos da Câmara e do Senado providenciariam a sua atualização. Haveria que se confiar nos representantes eleitos para as Mesas.⁴¹⁸

O relator auxiliar José Fogaça, por sua vez, ponderou que o raciocínio de Eymael faria sentido sob um estado de normalidade democrática; era, porém, forçoso recordar que estavam a discutir uma situação excepcional – a de um estado de sítio. Sobre o instituto, manifestou-se:

Não podemos jamais esquecer que, para o projeto de Constituição que estamos elaborando, para o projeto de sociedade que estamos organizando, que será o de uma sociedade democrática, o estado de sítio é um instrumento excepcional sim, mas um instrumento de defesa do Estado democrático; não um instrumento do autoritarismo, como bem lembrou o nobre Constituinte Nelson Carneiro. Quando ocorrer uma grave ameaça de caráter fascista, uma grave ameaça às instituições democráticas, na verdade será necessário que o instrumento excepcional do estado de sítio seja utilizado pela democracia em sua defesa. Por outro lado, as Mesas são, pela tradição das duas Casas, de caráter pluripartidário e expressam a composição global tanto da Câmara quanto do Senado. Os Regimentos Internos haverão de prever, normatizar e disciplinar essa questão. Não podemos ter, portanto, uma atitude de prévia suspeição em relação ao comportamento das Mesas da Câmara e do Senado, porque elas são a expressão democrática da vontade dos Deputados e dos Senadores.⁴¹⁹

⁴¹⁶ José Maria Eymael era advogado, empresário, ex-líder estudantil com atuação pelo antigo PTB e deputado federal pelo PDC em primeiro mandato. Segundo os autores, tinha ligações com o empresariado e se posicionava enquanto nacionalista. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 433.

⁴¹⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 14.

⁴¹⁸ Em discurso, Nelson Carneiro asseverou: “Não é possível, portanto, Sr. Presidente, que se aprove essa emenda. Não haverá possibilidade de a Mesa da Câmara ou do Senado, eleita, e que votará de acordo com seu Regimento, impedir que um Deputado ou Senador chegue à tribuna, incentive a agressão estrangeira, enquanto permitimos que esse discurso de incentivo à agressão estrangeira e à guerra seja possível, pelos meios de comunicação do Brasil contra o Brasil. Por isso, Sr. Presidente, se o nobre Constituinte José Maria Eymael pensar bem, retirará sua emenda, porque acredito que nem S. Ex.^a será capaz de votar a favor do texto porque ora propugnou. Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 14.

⁴¹⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 15.

Em seguida, anunciando lembrança por Konder Reis, Fogaça mencionou um precedente ocorrido em 1955: “[...] quando a Mesa do Congresso Nacional conseguiu liberar, ou seja, o instrumento funcionou em favor da democracia, pronunciamentos dos parlamentares desta instituição, numa decisão histórica do emérito gaúcho Deputado Flores da Cunha.”⁴²⁰ A par de todos os argumentos, o deputado Eymael, ciente de novo prazo para apresentação de emendas, retirou o destaque, pelo que foi aplaudido.

Seguidamente, durante a 362.^a votação, foi analisado o destaque n.º 002695-87, relativo à emenda aditiva n.º ES-34028-9, do deputado Nelson Friedrich, em que se buscava acrescentar à constituição: “Ficará impedido de ocupar cargo ou exercer função política quem atentar por meios violentos contra a Constituição. A prescrição da penalidade só começará a correr a partir da data do restabelecimento da ordem constitucional”.⁴²¹

Friedrich informou que a proposta foi acatada por unanimidade na subcomissão temática “Da Garantia da Constituição, Reformas e Emendas”, onde foi relator, e por boa parte dos constituintes na respectiva comissão temática. Reconheceu que o texto constitucional, por si só, não deteria insubordinações ou quarteladas, de modo a serem necessários outros elementos como a existência de uma democracia plena, de instituições fortalecidas e de organização popular.

Mesmo assim, em alusão às experiências venezuelana – com título especial de inviolabilidade da Constituição com previsão punitiva – e grega – que também estipulava punições pela violação da Constituição –, defendeu: “O que buscamos [...] é um mero freio, é muito mais uma força indicativa, diria melhor, é muito mais uma postura didática que se pretende colocar, vedando acesso a cargo público a quem venha, por meios violentos, antepor-se à Constituição”.⁴²²

Encaminhando contra, o constituinte Egídio Ferreira Lima reputou válida a intenção de Nelson Friedrich, mas asseverou que a medida se revelaria “uma moeda de duas faces”. Tratar-se-ia de “arma poderosa na mão do Governo ou do Estado, qualquer que seja a sua orientação ideológica, nos momentos de eclipse do estado de direito. Ela tanto pode ser usada para atingir um lado, como para atingir outro lado”.⁴²³ Ainda comentou que a prescrição era instrumento tão útil e com alcance tão nobre quanto a anistia. De modo breve, Bernardo Cabral endossou o discurso de Ferreira Lima.

Em votação, o destaque foi rejeitado por 23 votos “sim” e 56 votos “não”. Na 363.^a votação, o último destaque relativo ao Título foi o de n.º 000872-87, próprio da emenda n.º ES-27562-3. Haroldo Lima propunha a garantia da difusão do pronunciamento de parlamentares em

⁴²⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 15.

⁴²¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 15.

⁴²² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 15.

⁴²³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 16.

suas casas legislativas, inclusive durante o estado de sítio.

Em representação do autor do destaque, o constituinte Aldo Arantes (PMDB/GO)⁴²⁴ reiterou o posicionamento de seu subsequente partido, o PC do B, de que o estado de defesa era medida adotada pela ditadura militar e rejeitada pela Constituição de 1946. Ciente de que essa proposição havia sido derrotada, agora defendia a imunidade parlamentar plena como expressão da vontade do povo. Egídio Ferreira Lima contraditou: pediu, de início, a retirada da emenda e defendeu o texto.⁴²⁵

Bernardo Cabral, por conseguinte, assistiu razão a Ferreira Lima, explicando que imunidade parlamentar seria “inerente ao Poder Legislativo e não se obtém apenas porque se conquista no voto, quando o candidato se elege”. Comentou que o dispositivo guardava as cautelas necessárias, já que a imunidade parlamentar permaneceria no recinto do Congresso, o que inclusive era herança da Constituição de 1946, tratando-se, por isso, de “artigo nitidamente moralizador para esta Casa, para este Poder”.⁴²⁶ Por resultado, o destaque foi rejeitado: 22 votos a favor e 53 votos contrários.

Outros destaques pouco importantes ao trabalho foram em seguida votados, e a sessão foi suspensa. Foi em 11 de novembro de 1987 que a redação final do Título V foi votada – durante a 443.^a votação da comissão de sistematização – e aprovada com 70 votos favoráveis, 2 votos contrários e 1 abstenção. As deliberações continuaram.

Em 18 de novembro de 1987, a comissão de sistematização encerrou os seus trabalhos. Nesse instante final, o presidente Afonso Arinos relembrou críticas, frisou a ausência de um anteprojeto global e citou uma frase de Benjamin Franklin – também constituinte de idade mais avançada – na ocasião da assinatura do projeto de constituição dos Estados Unidos da América:

Disse ele:

"Por haver vivido muito, fui levado a mudar de opinião várias vezes, em assuntos importantes. Assim, aceito este projeto."

Meus Srs., aceito este projeto porque não posso esperar outro melhor e também porque não estou certo de que ele não seja o melhor. Muito obrigado.

⁴²⁴ Aldo Arantes era advogado, ex-integrante da AP e deputado eleito pelo PMDB mas posteriormente filiado ao PC do B; “esteve exilado no Uruguai, voltou pra ficar na clandestinidade até 1979”. Os autores o descreveram como “um dos mais combativos parlamentares da esquerda”, tecendo elogios à sua atuação. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 188-189.

⁴²⁵ O constituinte Ferreira Lima assim discursou: “Em situação de guerra, parcelas da sociedade, muitas vezes, podem ficar como inimigos da Pátria e como inimigos de todos. Nós, crianças muitos, outros, pela história, nos lembramos do que foi a II Guerra Mundial e a situação no País, em alguns Estados, quando foram necessárias medidas sérias para evitar movimentos de nacionais quanto à orientação do País contra o Eixo, naquela época. A Constituição de 1946 já previa o que era tradicional em nosso Direito Constitucional, em seu art. 213: a suspensão de imunidade, nos precisos termos respeitados e acatados pelo Relator Bernardo Cabral. Não há nenhum sentido retirar este texto. O texto é preciso, correto e atende a uma situação emergencial. Depois, há uma segurança muito grande: ‘Pelo voto de dois terços de cada uma das Casas’”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 17.

⁴²⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 17.

(Palmas).⁴²⁷

Dessarte, em atenção à votação, quanto à intervenção federal, nenhum dos 3 destaques apresentados foi aprovado; e, quanto aos estados de sítio e defesa, apenas 1 dos 6 destaques prosperou. Após votação e discussão do segundo substitutivo, o Cabral II deu lugar ao projeto de constituição “A”, texto aprovado e remetido ao plenário em 24 de novembro de 1987. Modificações formais e estilísticas – sobretudo quanto à ordem das informações em dispositivos – sobrevieram tanto à intervenção federal quanto aos estados de defesa e de sítio. Alterações substantivas, porém, alcançaram apenas os dois últimos instrumentos.

A principal mudança esteve na participação dos conselhos consultivos.⁴²⁸ Se antes, pelo segundo substitutivo, bastava ouvir o Conselho de Defesa Nacional para a decretação do estado de defesa e do estado de sítio, a consulta ao Conselho da República era, agora, igualmente necessária. Em igual sentido, no caso do estado de sítio, não mais se falava em *solicitar a decretação*: tratava-se doravante de *solicitar autorização para decretar*. Além disso, conforme registrado, foram acatadas a sugestão gramatical de Ferreira Lima e a proposta supressiva de José Genoíno. O debate seguia em plenário.

4.2 Plenário

Uma vez aprovado, o projeto de constituição A foi entregue ao Presidente da Assembleia Nacional Constituinte Ulysses Guimarães (PMDB/SP)⁴²⁹ em 24 de novembro de 1987, e as

⁴²⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3, *cit.*, p. 519.

⁴²⁸ Os conselhos consultivos foram objeto de deliberação em outras oportunidades na comissão de sistematização, havendo, inclusive propostas de supressão do Conselho de Defesa Nacional – órgão concebido, para alguns constituintes, como atestado de permanência do Conselho de Segurança Nacional. Como desdobramento, observou-se a ampliação da competência do Conselho da República tanto para pronunciamento sobre estado de sítio e estado de defesa quanto para questões consideradas relevantes à estabilidade das instituições democráticas. A propósito:

“Art. 159. Quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, poderá decretar o estado de defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional [...] Art. 160. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (A)**. Comissão de Sistematização. 24 de novembro de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 81-82.

⁴²⁹ Ulysses Guimarães era advogado, professor, ex-deputado estadual constituinte em 1947, ex-ministro da Indústria e Comércio do Gabinete do primeiro-ministro Tancredo Neves, deputado federal pela décima vez e, na Constituinte, com mandato pelo PMDB: “Indiscutivelmente, o grande nome desta Assembléia [sic] Nacional Constituinte [...] Político formado na velha escola do PSD, é especialista em falar muita coisa sem dizer nada quando é isto que interessa, principalmente em se tratando dos jornalistas, pois considera o ‘segredo a melhor arma do político’. No entanto, quando precisa e quer mandar algum recado para autoridade ou político adversário, sabe fazê-lo tanto com objetividade e até agressividade, quanto com uma sutileza da qual, mais que mestre, parece ser o inventor. Figura ímpar no momento político brasileiro. Logo após o golpe militar de 1964, junto com o seu partido, o PSD, assumiu certas posições que avalizavam determinadas medidas e atitudes de caráter antidemocrático do Governo. A partir de 1967, com o surgimento do bipartidarismo, comandou a oposição desde o final da década de 60 e atravessou instantes difíceis

discussões em plenário se iniciaram formalmente dois dias depois.⁴³⁰ A efetiva deliberação, contudo, não foi imediata. Três aspectos a explicam. O primeiro diz respeito à consolidação do Grupo Centrão. Conquanto heterogêneo,⁴³¹ a sua insatisfação, manifesta na comissão de sistematização e convertida em reação, ensejou um segundo fator de impacto à dinâmica constituinte: a modificação do regimento interno da ANC.⁴³²

Primeiramente, o controle da Comissão de Sistematização sobre o processo decisório, ou seja, a prerrogativa de que esta aprovasse, por voto da maioria, modificações no Projeto de Constituição, já não era mais possível. O Projeto seguiria diretamente para plenário (Brasil, 1988, art. 3º, §1º). Como dito anteriormente, essa era uma estratégia importante para o Centrão que via a sobre-representação da esquerda na Comissão de Sistematização.

Em segundo lugar, o novo Regimento Interno eliminava as restrições de se modificar o texto do Projeto. De acordo com o novo Regimento Interno, desde que assinadas pela maioria absoluta dos constituintes (280 constituintes), emendas a qualquer parte do texto poderiam ser apresentadas (*idem*, art. 1º, §1º) e teriam preferência automática, ou seja, seriam votadas em primeiro lugar, sem a necessidade de apresentação e votação de um requerimento de preferência de votação (*idem*, art. 1º, §2º). Eram as chamadas emendas coletivas de que o Centrão pretendia fazer uso para alterações mais substantivas no Projeto-A.

Por fim, houve uma inversão do ônus para a manutenção de itens constantes

durante o regime militar, sempre com altivez e dignidade. É um especialista em frases de efeito e sabe, como ninguém da política nacional, buscar na prosa ou nos versos de algum grande escritor ou poeta a frase adequada para a ocasião certa. Sensível à ‘meteorologia do tempo político’, é capaz de perceber com inigualável senso de oportunidade a hora de falar ou calar, de agir ou omitir, de aparecer ou esconder, e, principalmente de recuar ou avançar. Foi por isso que aceitou ser ‘anticandidato’ à presidência da República em 1973 e, em 1984, o comandante de uma jornada memorável, a ponto de transformar-se no ‘Senhor Diretas’, acelerando o fim do regime militar. É culto, com invejável poder de comunicação. Concentrador de poderes desempenhou múltiplas funções durante os meses de duração da Constituinte: presidente do PMDB, da Câmara dos Deputados e da própria Assembléia [sic] Nacional Constituinte, além de, por mais de uma dezena de vezes, ser presidente interno da República [...] Cabe, no entanto, ressaltar que soube como ninguém preservar e garantir a gestação da futura Constituição de tantas ameaças e intimidações. Para ele ‘a Constituição durará com a democracia e só com a democracia sobrevivem para o povo a dignidade, a liberdade e a justiça’”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 445-446-447.

⁴³⁰ Cf. cronologia da ANC em OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**, *cit.*, p. 14-16.

⁴³¹ “Parece claro que o Centrão foi bem-sucedido em formar uma maioria que pudesse alterar as regras internas da Assembléia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, aumentar as possibilidades de se modificar o Projeto de Constituição de forma substantiva. No entanto, ainda que se tenha apresentado como um bloco unido contra as limitações impostas pelo Regimento Interno, o Centrão era um grupo bem heterogêneo quando se tratava de alterar aspectos substantivos do Projeto de Constituição [sic].” GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares, *cit.*, p. 212. Por outro lado, para Julio Lopes: “O teor das emendas coletivas do movimento, as manifestações políticas de suas lideranças no Plenário e, principalmente, o sentido assumido pela elaboração constitucional a partir da emergência do Centrão e das negociações com o mesmo, indicam que havia um fio programático comum aos seus membros. Consistia na lógica de mercado, até então, parcamente acolhida nas formulações constituintes oficiais, embora sua presença fosse indiscutível na Assembleia, inclusive galvanizando algumas subcomissões e comissões temáticas. Além de valores ínsitos à orientação ideológica de seus membros, a canalização da dimensão do privado era uma necessidade política do movimento, especialmente para amealhar segmentos centristas menos próximos da direita vinculada ao regime autoritário-burocrático. Neste sentido, demarcava politicamente o campo, legitimando as críticas à orientação publicista do projeto de Constituição da comissão sistematizadora.” LOPES, Julio Aurelio Vianna. **A carta da democracia**, *cit.*, p. 174.

⁴³² Para maior compreensão quanto às disputas e às votações em torno da reforma regimental na ANC, cf.: PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 195-227.

no Projeto-A. Se no Regimento Interno anterior era necessário juntar 280 votos para se modificar o Projeto-A, agora, no novo Regimento Interno, a manutenção de *qualquer* parte do Projeto-A exigia 280 votos. Enfatizando o ponto: qualquer dispositivo presente no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização precisava reunir 280 votos a favor (Oliveira, 1993:13). Assim, todas as partes do Projeto-A seriam submetidas à votação nominal. Dessa forma, a “minoridade progressista” da Assembleia Nacional Constituinte teria de reunir 280 votos em plenário se desejasse manter qualquer item do Projeto da Comissão de Sistematização [sic].⁴³³

Um terceiro fenômeno veio à tona. Tanto os eventos ocorridos na comissão de sistematização quanto a reforma regimental ao início da etapa de plenário acabaram por estender o processo constituinte por tempo além do esperado. O cenário era de tensão e pressão. A solução parlamentar encontrada foi a centralização da dinâmica constituinte em torno das lideranças partidárias: “Então, surgiu o Colégio de Líderes como um instrumento definitório dos acordos, gerenciado pelo dr. Ulysses. O objetivo era criar mecanismos que acelerassem os processos decisórios [...] para disciplinar os acordos, os entendimentos, as regras de procedimentos”.⁴³⁴

A par de tais mudanças conjunturais, o plenário⁴³⁵ teve o seguinte trâmite:

Após a reforma do Regimento Interno, teve início a Etapa de Plenário para a qual eram previstos dois turnos. O 1º Turno iniciou-se com a apresentação de emendas ao Projeto A, no dia 7 de janeiro de 1988, e finalizou com a entrega do Projeto B pelo Relator, Bernardo Cabral, no dia 5 de julho de 1988. O 2º Turno iniciou-se com a apresentação de emendas ao Projeto B, no dia 7 de julho de 1988, e finalizou com a 1.020ª votação em Plenário, no dia 2 de setembro de 1988. A Redação do Vencido no 2º Turno, conhecido como Projeto C, foi objeto de discussão e votação das quatro primeiras reuniões da Comissão de Redação Final, nos dias 13 e 14 de setembro de 1988. As quatro reuniões ordinárias seguintes da Comissão de Redação Final, nos dias 18 e 19 de setembro de 1988, deram origem ao Projeto D (Redação Final), que foi

⁴³³ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares, *cit.*, p. 210, grifos da autora.

⁴³⁴ Conforme relato de Nelson Jobim, a resposta encontrada aos dilemas constituintes não foi de todo resolutive, engendrando novas dinâmicas: “Mas surgiu o problema de que no Colégio das Lideranças não se conseguia fazer acordos. Chegava-se ao plenário com todas as alternativas de textos existentes, os artigos que estavam nos projetos, as redações que estavam nas emendas, as supressões – às vezes destacava-se parte da emenda, porque não se desejava aprovar o todo –, e nem sempre essas alternativas eram passíveis de formar a maioria necessária para aprovação. Então lançamos mão de um procedimento que eu havia copiado das Cortes portuguesas, que eram as emendas de transação. Na hora da votação em plenário, se uma matéria não servia criávamos um texto novo, fora do processo regimental. Esse texto novo era o que formava a maioria, e então votávamos. Quando chegamos a 1988, após a promulgação da Constituição, criou-se o problema da existência de um órgão informal e imensamente poderoso – o Colégio de Líderes –, e não havia espaço para destruí-lo. E neste regime interno que nós elaboramos (eu e os deputados Genoíno, Miro Teixeira, José Bonifácio, Israel Pinheiro, Paes Landim), institucionalizamos o Colégio de Líderes para definir seus poderes, porque se nós o deixássemos informal, ele teria poderes absolutos. Se nós o formalizássemos, ele teria os poderes que o regimento lhe desse”. JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados – O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação constitucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 37-59, 1994, p. 45.

⁴³⁵ A etapa do plenário está compreendida entre as fases Q e V, respectivamente: “Q: Projeto A (início 1º turno); “R: Ato das Disposições Transitórias”; “S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão”; “T: Projeto B (fim do 1º; início 2º turno); “U: Emenda (2T) ao Projeto B”; e “V: Projeto C” (fim 2º turno). Confira a tabela constante no capítulo introdutório.

submetido à votação em turno único em Plenário no dia 22 de setembro de 1988.⁴³⁶

Nesse sentido, em primeiro turno, no dia 9 de março de 1988, houve a votação da emenda substitutiva n.º 2.039 – emenda coletiva do grupo Centrão – ao Capítulo VI “Da Intervenção” do Título III “Da Organização do Estado” do projeto de constituição, ressalvados os destaques. Sem maiores alterações, o texto preservava as disposições constantes do projeto A.

A votação foi rápida. O tema nem sequer foi discutido. Em representação partidária, as lideranças Inocêncio Oliveira⁴³⁷ (PFL/PE), Mário Covas (PSDB/SP), Amaral Netto⁴³⁸ (PDS/RJ), José Maurício⁴³⁹ (PDT/RJ) – este, por sua vez, frisando a apresentação superveniente de destaques – votaram “sim”. No ato, o presidente Ulysses Guimarães concedeu a palavra a Aluísio Campos, o qual comunicou ter abandonado a ideia de fusão de emendas atinentes à regulação das regiões. Nessa fala, defendeu o fortalecimento da federação, mas logo foi interrompido pelo presidente pelo decurso do tempo. Por fim, informou que retiraria a fusão e discutiria o problema das regiões oportunamente.⁴⁴⁰

Buscando organizar os trabalhos, Ulysses Guimarães comunicou que ainda votariam o Capítulo VII, no que foi objetado por Mário Covas, o qual propôs, para aquela sessão, tão somente a votação do Capítulo VI.⁴⁴¹ Pela leitura dos anais, o clima era de aparente amistosidade, o que pode

⁴³⁶ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**, *cit.*, p. 22.

⁴³⁷ Inocêncio Oliveira era médico, agropecuarista, empresário, com atuação pregressa na ARENA e no PDS e, na Constituinte, deputado federal pelo PFL exercendo o seu quinto mandato. Foi alvo de críticas pelos autores, os quais destacaram o seu “reacionarismo”: “Sem dúvida, está consagrado como um dos líderes da direita brasileira com assento no Congresso Nacional”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, p. 306.

⁴³⁸ Amaral Netto era jornalista, ex-deputado estadual pela UDN e, na Constituinte, em seu sexto mandato federal, deputado pelo PDS. Os autores consignaram que o parlamentar era companheiro de Carlos Lacerda na UDN, atuou na ARENA e, em tom crítico, aduziram: “É, sem favor, um dos políticos brasileiros mais coerentes. Em sua já longa vida pública, conseguiu notoriedade pela convicção na defesa de idéias [*sic*] típicas do reacionarismo brasileiro, motivador do golpe militar de 1964 [...] Ao contrário do que já se propagou em parte da imprensa, é um parlamentar dedicado, com disponibilidade integral de tempo para atuar nas comissões, reuniões das lideranças partidárias e plenário. Orador apenas razoável, supera-se pela determinação e coragem em defender o indefensável”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, p. 329.

⁴³⁹ José Maurício era advogado, deputado federal, em quarto mandato consecutivo, pelo PDT, com participação ativa no prévio governo do Rio de Janeiro. Foi descrito como “um dos mais trabalhadores na bancada pedetista. Fiel seguidor do programa do partido, é voto certo na regulamentação dos direitos sociais conquistados”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, p. 343.

⁴⁴⁰ “O SR. ALUÍZIO CAMPOS – .. peço que receba e faça publicar esta introdução a respeito da emenda (Palmas.) E, para atender aos anseios de V. Ex.^a, que são de todos nós, retirarei a fusão (muito bem; palmas), pedindo apenas a V. Ex.^a que me permita, oportunamente, quando tratarmos do problema das regiões, analisar os aspectos cruciais que estão contribuindo para fazer do Brasil um país internamente colonizado, porque os Estados mais desenvolvidos sacrificam e subjugam o desenvolvimento interno das regiões mais fracas. Essa é uma questão que temos de superar, para vencermos as dificuldades que se abatem sobre esta nação sofrida.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 221.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano II, n.º 202, 10 de março de 1988, p. 8.268.

⁴⁴¹ “O SR. MÁRIO COVAS (PMDB- SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, a votação do substitutivo do ‘Centrão’ ao Capítulo VII do Título III é algo que se fará muito rapidamente. Quanto a isso, não há problema. Mas

ser visto no convite de Brandão Monteiro aos “amigos e admiradores do Dr. Camilo Calazans” no restaurante da Câmara. Em votação, o capítulo foi aprovado com 384 votos favoráveis, 8 votos contrários e 5 abstenções. A emenda do Centrão foi aprovada.

Dando sequência, Ulysses informou a votação de duas emendas não destacadas e com parecer contrário do relator. A primeira, de n.º 1.388, era aditiva ao inciso IV do art. 42 do projeto de constituição. A emenda ampliava a hipótese interventiva – tanto a estadual nos municípios quanto a federal no DF e em municípios localizados em territórios federais – para a observância não só de princípios da Constituição do Estado como também daqueles inscritos na própria Constituição Federal, mediante provimento de representação pelo Tribunal de Justiça do Estado.

A segunda emenda, de n.º 1.848, era supressiva. Em atenção ao inciso III do mesmo art. 42, buscava-se impedir a intervenção estadual nos municípios por aplicação insuficiente da receita tributária em programas de manutenção e desenvolvimento do ensino, sob a seguinte justificção: “Procura-se, desta forma, resguardar a autonomia municipal, pois é absolutamente injusta a penalização apenas a este nível de governo, quando União e Estados também estão sujeitos à mesma vinculação orçamentária”.⁴⁴² Os mencionados representantes do PFL, PDS, PDT e PMDB indicaram o voto “não”. Proclamado o resultado, ambas as emendas foram rejeitadas: 3 votos “sim”, 340 votos “não” e 14 abstenções. A sessão foi encerrada.

Por conseguinte, a redação conferida ao Título V “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, por meio da Emenda Coletiva do Centrão n.º 2.041, foi votada em primeiro turno no dia 12 de abril de 1988. Tão logo anunciada a votação do Capítulo I “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”, com ressalva aos destaques, o constituinte José Genoíno de início reconheceu a manutenção das linhas básicas do projeto. No entanto, asseverou: “A emenda coletiva do Centrão piora o texto básico da Comissão de Sistematização, em dois pontos principais. Na decretação de estado de defesa, a Comissão de Sistematização votou a exigência de aprovação pelo Congresso Nacional, e na emenda coletiva, essa exigência não consta.”⁴⁴³

Em sintonia com discursos prévios, apresentou objeções à manutenção do estado de defesa, às medidas coercitivas subsequentes e à disparidade entre o estado de alarme – proposto pela Comissão Afonso Arinos – e o ingressante estado de defesa, na medida em que o primeiro

esse capítulo é o que trata do funcionalismo, e tivemos apenas algumas horas, hoje, para discuti-lo. É um capítulo de extrema importância. Melhor seria se encerrássemos agora a votação do Capítulo VI. Amanhã, creio que poderemos votar todo o Capítulo VII. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) - Parece procedente. Trata-se de capítulo sobre os funcionários públicos, civis, militares, aposentados, e o entendimento facilitará muito a votação. De maneira que vamos proceder à votação que ultima o Capítulo VI, para amanhã enfrentarmos o último capítulo, o VII, e, assim, encerraremos a votação do Título III.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 221.ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 8.268.

⁴⁴² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 221.ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 8.270.

⁴⁴³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.358.

operaria “como uma espécie de sinal, que é dado pelo Estado, um sinal coercitivo, e, em seguida, é decretado o estado de sítio, em condições excepcionais, em condições de guerra extrema ou de situa [sic] interna incontrolável”.⁴⁴⁴

Ao fim do discurso, exprimiu: “O Estado, com o poder coercitivo de acionar instrumentos excepcionais, no que respeito às liberdades individuais e coletivas, está, neste momento, legitimando o que chamo de violência organizada constitucionalmente”. Recomendou, para tanto, cautela e limitação da dita “violência organizada e generalizada”. Do contrário, estariam a legitimar um Estado cuja defesa, não mais estritamente instrumental, passaria a ser “instrumento permanente de organização do Estado”, ou “resgate reciclado da doutrina de segurança nacional”.⁴⁴⁵

Manifestando pela aprovação da emenda, o deputado Bonifácio de Andrada (PDS/MG)⁴⁴⁶ enunciou que ambos os projetos – tanto o da comissão de sistematização quando o do Centrão – propunham instrumentos de defesa da democracia. Em sua visão, o estado de defesa, instrumento de urgência e de ação imediata, serviria para defender o modelo político que estavam a constituir; o estado de sítio, instituto clássico, para que o presidente pudesse usar as medidas de manutenção da ordem. Comparou, aliás, tais instrumentos com aqueles consagrados na experiência francesa, reputando as técnicas constitucionais brasileiras modestas e fracas:

Sr. Presidente, estas duas técnicas, estes dois instrumentos são modestos, modestíssimos, são instrumentos – direi – fracos em face dos poderes, por exemplo, que a Constituição francesa dá ao Chefe do Executivo, através do art. 16, para manter a ordem democrática [sic] naquele País. O presidente da República, na França – que é uma democracia indiscutível nos seus fundamentos, no seu funcionamento e no seus objetivos –, detém poderes autoritários, ditatoriais para defender a ordem democrática. E nós, com estes dois instrumentos, nada mais queremos do que duas medidas perfeitamente identificadas com os mecanismos democráticos, porque todas as duas – uma, antes do ato, e outra, depois do ato decretual – irão, na realidade, cair sob a apreciação do Poder Legislativo e do Congresso Nacional, para ter a sua legitimidade definitiva. De modo que, Sr. Presidente, precisamos aprovar esta parte do projeto que coincide com o texto do Centrão, porque, assim fazendo,

⁴⁴⁴ O constituinte considerava que o estado de defesa resgatava “elementos constitucionais do estado de emergência e das medidas de emergência, de triste memória neste País e nesta Casa”. Por tais razões, era contrário à emenda; e, na hipótese de sua aprovação, recomendou a aprovação das emendas dos constituintes João Menezes e Maria de Lourdes Abadia, que garantiam ao Congresso Nacional a aprovação dos institutos de exceção. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.358.

⁴⁴⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.358.

⁴⁴⁶ Bonifácio de Andrada era advogado, ex-vereador e ex-deputado estadual por quatro mandatos consecutivos pela UDN, com atuação pregressa no governo estadual de Magalhães Pinto e Aureliano Chaves. Na Constituinte, deputado pelo PDS. Assim foi descrito pelos autores: “Descendente direto da única família que jamais deixou de fazer política, no Império e na República, desde antes da Independência, é um dos quadros mais combativos e respeitados da direita. Culto e dono de um estilo inconfundível no debate das idéias [sic], sabe, como poucos, conduzir as discussões para onde mais lhe interessa. Ao contrário de muitos dos seus companheiros, não esconde ou nega a postura ideológica, que é tradição da família Andrada”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, p. 230.

estaremos instituindo dois instrumentos democráticos para defender a democracia e esta Constituição que estamos votando. (Muito bem! Palmas.)⁴⁴⁷

Bernardo Cabral, por conseguinte, complementou que o tema havia sido examinado com profundidade na comissão de sistematização, e que agora o projeto Centrão o repetia em sua totalidade. Em resposta ao constituinte Genoíno e em favor da manutenção do estado de defesa, o relator da comissão sistematizadora defendeu a redação:

Esse estado de defesa significa o quê? Uma violência ao mundo jurídico constitucional, ou ele se estabelece dentro das prerrogativas e necessidades? Quais são elas? O que ele autoriza? Primeiro, nos termos e nos limites da lei, restrições ao direito de reunião, ao sigilo de correspondência e de comunicação telefônica e telegráfica e, na hipótese de calamidade pública a ocupação e o uso temporário de bens e serviços públicos. Como aprovamos o sistema presidencialista de governo e não vamos dar ao Presidente da República, no caso de a paz social ser atingida ou a ordem pública, um mecanismo que é rigidamente constitucional? Não é possível que a Casa não se sensibilize para que isto figure no texto constitucional, até porque, Sr. Presidente, há um parágrafo, e chamaria a atenção de V. Ex^a, que põe, que submete ao Congresso Nacional a convocação desse órgão legislativo, que é a composição das duas Casas, para que, no prazo de cinco dias, ele seja ouvido. Se o Congresso Nacional – observem bem V. Ex^a – rejeitar este decreto, cessa imediatamente o estado de defesa. Por esta razão, Sr. Presidente, Srs, Constituintes, não há como deixar de assistir ao Executivo com uma medida jurídico-constitucional desta natureza.⁴⁴⁸

Ulysses Guimarães colocou o texto em votação. Às suas bancadas, os líderes partidários Gastone Righi (PTB), Amaral Netto (PDS), Inocêncio Oliveira (PFL), Vivaldo Barbosa (PDT) e Mário Covas (PMDB) recomendaram o voto “sim”. Os líderes Haroldo Lima (PC do B) e Ademir Andrade (eleito pelo PMDB/PA, com subsequente filiação ao PSB, onde exercia a liderança)⁴⁴⁹ “por uma questão de princípios”, encaminharam o voto “não”. Na 398.^a votação, o capítulo foi aprovado por 337 votos favoráveis, 64 contrários e 1 abstenção.⁴⁵⁰ A emenda coletiva estava aprovada. Sendo texto-base preferencial, contra ela foram apontados destaques.

Ato contínuo, houve a apresentação do destaque n.º 2.021 de Haroldo Lima. Tratava-se

⁴⁴⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.358.

⁴⁴⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.359.

⁴⁴⁹ Ademir Andrade era engenheiro, deputado eleito pelo PMDB, em segundo mandato, com posterior transferência ao PSB, no qual exerceu a liderança. Foi apontado como “defensor incontinente da reforma agrária” e “em permanente rota de colisão com a ala mais conservadora do seu Estado”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 260.

⁴⁵⁰ Ato contínuo, Antônio Câmara (PMDB) pediu o registro de seu voto “sim”. Também foi encaminhado à mesa o voto de Siqueira Campos, que, em declaração de voto publicada, entendia que o Título V representava um progresso em relação à Constituição de 1967 e aproximava-se, em espírito, da Constituição de 1946. Via, no capítulo votado e nos seguintes, normas e princípios considerados democráticos e modernizadores. Argumentou, contudo, que a harmonia completa viria com a fusão de emendas de determinados constituintes para conferir à Polícia Rodoviária Federal autonomia e condições legais para uma atuação considerada efetiva. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.361-9.362.

de requerimento para votação em separado da seção I “Do Estado de Defesa”. Após pronunciamento das lideranças, os constituintes votaram e, por 220 votos favoráveis, 179 contrários e 3 abstenções, admitiram a apreciação do tema no mérito. O discurso consecutivo de Haroldo Lima se assemelha àquele realizado na comissão de sistematização. Para começar, dirigiu-se ao relator Cabral:

Então, eu me permitiria, agora, retomar a afirmação do nobre Constituinte. Disse S. Ex.^a: Como é que aprovamos o presidencialismo e não vamos dar ao Presidente mecanismos de defesa, como estado de defesa, inteiramente constitucional? Sr. Presidente, nobre Relator, Srs. Constituintes, estamos completando cem anos de presidencialismo. Contudo, o estado de defesa praticamente nunca existiu na história do presidencialismo brasileiro. Na história das Constituições brasileiras, o expediente, o mecanismo legal de que o Presidente pode lançar mão em determinadas situações para prevenir a defesa do Estado brasileiro nunca foi o estado de defesa, foi sempre o estado de sítio. Este, sim, tem história e tradição no Brasil.[...]

Sr. Presidente, por considerar que esse instituto de estado de defesa não existe na história constitucional brasileira, por considerar que se trata de uma tentativa de fazer com que sobreviva, na Constituição que estamos elaborando, esse instituto que vem de duas fontes brasileiras, da Polaca de 37 e da Emenda de 78; Sr. Presidente, por estar atento a que isso nunca foi feito, nem na Constituição outorgada, em 67, o na de 1969, pelos generais é que recomendamos se vote a favor deste destaque de votação em separado, para que não prossiga essa anomalia nas nossas Constituições, que nunca houve no Brasil, salvo, repito, finalmente, na Polaca e na Constituição de 1978.⁴⁵¹

O deputado Antônio Britto (PMDB/RS)⁴⁵² foi escolhido para encaminhar contrariamente. A princípio informou ao plenário que a matéria era resultado de um “longo caminho de reflexão, de debate e de entendimento”. Discordando de Lima, relatou que a sua convicção estava amadurecida: o estado de defesa historicamente se converteria em ferramenta “capaz de evitar que se crie, diante do País, na ocorrência de crise, na ocorrência de calamidade, a terrível opção entre o estado de sítio ou a adoção pelo Governo da ilegalidade ou da tendência à ilegalidade”. Para Brito, as crises seriam inevitáveis, e isso reclamava a criação desse mecanismo intermediário, cuja construção adjetivou de metódica, cautelosa, profundamente democrática e lógica.⁴⁵³

⁴⁵¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.365-9.366.

⁴⁵² Antônio Britto era jornalista e deputado federal em primeiro mandato pelo PMDB. Sobre ele, os autores consignaram: “Para a bancada do PMDB, um bom reforço. O Deputado Antônio Britto, um parlamentarista convicto, nacionalista com posições progressistas, revelou-se um grande articulador [...]”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 368.

⁴⁵³ Antônio Britto argumentou: “Quem pensa presunçosamente que não haverá a crise, creio está abusando de exercitar a futurologia; mas quem, concordando que pode haver a crise localizada, setORIZADA, às vezes até decorrente de fenômenos naturais, quem preferiu ao estado de defesa, a adoção do estado de sítio – meu Deus – estará, evidentemente, aí sim, contribuindo para que, na ocasião, se adote um mecanismo menos democrático, um mecanismo menos compatível com a ordem que queremos criar. Com todo o respeito à figura e às idéias do nobre Constituinte Haroldo Lima, encaminhando contra a idéia de S. Ex.^a, por estar profundamente convencido – e estou-me preparando

Manifestou-se em seguida o constituinte Egídio Ferreira Lima. Se, na comissão de sistematização, foi rotineiro defensor das medidas extraordinárias, confessou arrependimento em plenário. Assumindo ter lido a crônica intitulada “Estado de Defesa, o Arbítrio por 17 dias”, escrita pelo jornalista Carlos Chagas para o jornal O Estado de São Paulo,⁴⁵⁴ inclusive citando excertos da matéria, Ferreira Lima argumentou:

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, permitam-me que eu peça a atenção da Casa, pela importância, pela delicadeza da questão e pelo erro que estamos cometendo em relação à mesma. De início, vamos tirar da mente toda e qualquer conotação ideológica. O estado de sítio como o estado de defesa são ou podem ser instrumento de defesa da democracia, conforme venham a ser

para votar, pela quinta vez sobre esta matéria – estar profundamente convencido de que esta, sim é a opção mais democrática, esta, sim, é a opção que nos impede de ficar amanhã no dilema entre a ilegalidade e o estado de sítio [sic]”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.366.

⁴⁵⁴ “A Assembleia Nacional Constituinte começa a votar hoje um artigo que, se aprovado como está, transformará o presidente da República em ditador pelo prazo máximo de 17 dias. Entra em debate o título V, Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas. Na seção I do capítulo I, o artigo 159 cria o estado de defesa, a ser decretado pelo chefe do governo, que, um minuto depois de assiná-lo por iniciativa pessoal, poderá restringir os direitos de reunião e de associação, isto é, proibir que partidos políticos, sindicatos e sucedâneos funcionem. Mais ainda, estará autorizado a prender pessoas por ‘crime contra o Estado’, a censurar a correspondência e as comunicações telegráficas e telefônicas. Também, a seu critério, ocupará e utilizará temporariamente bens e serviços públicos e privados, equivale a dizer, tudo, como, por exemplo, o rádio e a televisão. Diz o referido artigo que, decretado o estado de defesa, o presidente da República, dentro de 24 horas, submeterá o ato ao Congresso Nacional, que o apreciará dentro de dez dias contados de seu recebimento. Caso o Legislativo se encontre em recesso, será convocado dentro de cinco dias. O problema está em que, durante esse período, o presidente agirá arbitrariamente. Caso o Congresso vote contra o decreto do estado de defesa, rejeitando-o, ele cessará, mas os seus efeitos permanecerão. Quem tiver sido preso, será solto, mas terá amargado 17 dias de cárcere. As cartas e volumes violados, no correio, serão conhecidos de qualquer forma, pelos censores, assim como as mensagens telegráficas e as conversas telefônicas. Pior ainda, o governo terá tomado conta de quaisquer empresas e propriedades móveis e imóveis que tiver entendido, assim como alterado, ao seu critério, todos os serviços públicos e privados. Essas medidas podem ser necessárias para preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções. A ninguém será lícito defender o Piauí, por exemplo, se ele se declarar ou estiver próximo de se declarar independente da Federação. Caso os Tribunais de Justiça do Sul se considerem à margem da Constituição, ou os pescadores do rio Negro resolvam constituir a ‘República Independente da Amazônia Superior’, é natural que a União se defenda e adote as atitudes necessárias para preservar as instituições, a integridade nacional e o diabo a quatro. Mas para se acomodar à democracia, essas atitudes que envolvem prisões, censura e ocupação de bens públicos e privados precisariam ter sido, antes, autorizadas pelos representantes do povo. Pelo Congresso. Adotá-las e apenas depois submetê-las à decisão de deputados e senadores exprime autoritarismo. Ditadura. [...] O artigo 160 do projeto da Comissão de Sistematização, que deverá ser discutido esta semana, mantém o estado de sítio para a decretação do qual o presidente da República precisa de autorização prévia do Congresso. Mesmo assim, há um defeito no texto em exame. No intervalo das sessões legislativas, o chefe do governo pode decretá-lo, ou seja, começar a agir arbitrariamente, devendo convocar o Congresso para se reunir em cinco dias. Nesse prazo, se bem que mais curto que o outro, o presidente também poderá praticar atos excepcionais. No caso, mais amplos do que os autorizados pelo estado de defesa, já que incluem a censura à imprensa, o confinamento, a busca e apreensão em domicílio, a detenção em edifício não destinado aos réus de crimes comuns e a requisição de bens, essa uma inovação da Nova República. Tentou-se proibir a censura à imprensa, mas prevaleceu, mesmo entre os membros da Comissão de Sistematização, a tese de que, no estado de sítio, ela deve ser autorizada. O número III do artigo 162 dispõe sobre a possibilidade de ‘restrições objetivas à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão’. Assiste-se, assim, a um fenômeno no singular, promovido pelos constituintes: eles não objetivam o melhor, no capítulo da ‘defesa do Estado’. Querem apenas trocar o pior pelo menos pior. Mas estão, salvo alteração a ocorrer de hoje até sexta-feira, correndo o risco de institucionalizar a ditadura, mesmo a prazo curto. Isso acontecerá se aprovarem o estado de defesa tal como se encontra, e, mesmo, o estado do de sítio contendo a ressalva de sua aplicação imediata na hipótese de o Congresso não estar reunido. A solução democrática seria suprimi-la, assim como alterar o artigo 159, estabelecendo que também o estado de defesa só começará a ser aplicado após autorização parlamentar.” CHAGAS, Carlos. Estado de defesa, o arbítrio por 17 dias. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 12 abr. 1988. Brasília - Agência Estado, 1988, p. 3.

disciplinados, tendo em conta defender realmente a democracia. O texto da Comissão de Sistematização cometeu uma falha, uma falha grave, por não ter ouvido antecipadamente o Congresso para decretar o estado de defesa. Durante um longo período, o Presidente da República fica com o puro arbítrio para agir dentro de exceção, ferindo e lesando direitos individuais. Este foi o grande lapso que cometemos. E deixamos a tradição de nosso Direito, da Constituição de 1946, que estabelecia apenas o estado de sítio como único mecanismo de defesa da democracia, o estado de sítio em duas modalidades, a restrita e a abrangente, a localizada e a que atinge todo o País. A diferença entre o estado de defesa e o estado de sítio é apenas de abrangência, não é de grau. Dentro de uma área menor, dentro do Estado de Alagoas, por exemplo, poderá surgir uma insurreição tão profunda, tão séria, tão grave, tão capaz de galvanizar o País todo que o estado de defesa aí decretado teria o mesmo objetivo do estado de sítio, e um e outro poderiam ser decretados. Erramos, Sr. Presidente, erramos quando deixamos na mão do Presidente da República o poder de decretar o estado de defesa sem, de imediato, ouvir o Congresso Nacional. Sua Excelência dispõe de 24 horas, em que todas as medidas de exceção podem ser tomadas. Se o Congresso não estiver reunido, será convocado pelo seu Presidente para, em 5 dias, se reunir. Ora, Srs. Constituintes, no prazo de 6 dias já o Presidente da República, se quiser agir contra a ordem, se quiser ser um ditador, já terá tomado todas as medidas neste sentido. As instituições e a democracia ficam indefesas.⁴⁵⁵

Relatou, por fim, que as tarefas constituintes o impediram de apresentar um projeto autoral antecedente, no qual esboçava o estado de sítio nos dois modos tradicionais. Em conclusão, recomendou a rejeição da proposta do Centrão: “[...] porque, se hoje alguns são Governo, amanhã poderão ser oposição. Lembrem-se da UDN, lembrem-se do PDS, e queiram nesta hora construir um mecanismo eficaz, democrático e que preserve as instituições”.⁴⁵⁶ Para encerrar, o senador Jarbas Passarinho contraditou Egídio Ferreira Lima, preliminarmente registrando o seu apreço intelectual pelo deputado. Nesse discurso, amenizou as críticas ao instituto e fez largo uso de referências legais e históricas:

Em primeiro lugar, o problema é de natureza ideológica, sim; trata-se de um processo democrático, de defesa da democracia contra as minorias ressentidas, que agredem a democracia, quando pretendem conquistar pela força o poder. (Palmas.) E isto não está fora do propósito de determinados programas de partidos, que são clandestinos. O que temos aqui, em primeiro lugar, é caracterizar a submissão do Poder Executivo ao Poder Legislativo. O que está no projeto do Centrão é o direito de o Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa, decretar o estado de defesa diante de iminente perturbação da ordem pública e, imediatamente, portanto, em 24 horas, submeter a sua decisão ao Congresso Nacional, que por maioria absoluta decidirá se mantém ou não o estado de defesa. Logo, não há abuso por parte do Executivo, não há como chamar isso de mecanismo ditatorial, nem vale a pena lembrar aqui o art. 16 da Constituição francesa, a França da "liberté, l'égalité et la fraternité" do século XVIII, que entretanto, pela Constituição de De Gaulle, tem um artigo que dá ao Presidente da República um poder

⁴⁵⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.366.

⁴⁵⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.366.

infinitamente maior do que aquele que estamos, agora, pretendendo dar ao Estado para defender-se contra as minorias agressivas. Ora, por outro lado, dizer que isso não faz parte da Constituição brasileira ou da tradição constitucional brasileira é correto, não faz, como não fazia das Constituições mundiais. Foi a partir dos anos 30, com a presença da ideologia na luta pela conquista do poder, que apareceram não apenas o estado de sítio, que é mais antigo, mas os mecanismos de defesa do Estado. Não há Estado que não se defenda. Trotsky dizia: "o Estado se mantém pela força". Nós não queremos isso, nós queremos que o Estado se mantenha pela segurança que assegura, também a liberdade. (Palmas) A Constituição espanhola é um exemplo para nós em dias recentes, pois, saída do período do Caudilho, tem exatamente o estado de emergência e as medidas de emergências precisamente iguais a esse estado de defesa. E o que é o estado de defesa? É pinçar do estado de sítio algumas medidas e, desde logo, colocá-las em execução [...] Não há possibilidade de compatibilizar a democracia sem a liberdade, não há possibilidade de confundir a liberdade com a anarquia. E aqueles que pretendem conquistar o poder pela força releiam Ascensão e Queda do III Reich – recuemos a 1923, e vamos verificar que a primeira coisa que Hitler fez foi garantir que às forças armadas só coubesse tarefa externa, a defesa externa da Alemanha. O golpe seguinte foi exatamente a criação dos camisas pardas das SA e as tropas de assalto das SS, para poder, em seguida, conquistar o poder pelo terror e pela força. E conquistado este, transformou-se naquela inominável ditadura, que foi a mancha da civilização contemporânea. Vamos evitar isso. Vamos dar à democracia o direito de defender-se, para assegurar a liberdade. (Palmas.)⁴⁵⁷

Franqueando a palavra ao relator, o presidente Ulysses comunicou o endosso de Cabral ao discurso. Por se tratar de um destaque para votação em separado, o voto “sim” garantiria a permanência do texto; o voto “não”, a sua remoção. No momento de recomendação de votos às bancadas, Gastone Righi (PTB) antecipou a comunicação de voto “sim” à emenda de João Menezes (PFL/PA),⁴⁵⁸ a ser analisada em sequência, e “sim” pela manutenção do estado de defesa que votavam; José Genoíno (PT) votou “não”; José Lourenço (PFL/BA),⁴⁵⁹ por ser “o melhor para o país”, votou “sim”; Roberto Freire (PCB/PE)⁴⁶⁰, por entender “que será melhor para a democracia e para o País”, votou “não”; Brandão Monteiro (PDT) comunicou que a questão era aberta para o seu partido, mas que a liderança votaria “não”; Mário Covas (PMDB) votou “não”; Haroldo Lima

⁴⁵⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.367.

⁴⁵⁸ João Menezes era senador pelo PFL, com “mais de 40 anos de atividade parlamentar com mandatos consecutivos de deputado estadual ou federal”. Segundo os autores, “esteve sempre contra todas as propostas de interesse dos trabalhadores, os movimentos populares e as teses nacionalistas. Membro da direita, tem procurado agradar os segmentos militares [...]”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 267.

⁴⁵⁹ José Lourenço era empresário, economista, ex-deputado estadual três vezes pela ARENA e, na Constituinte, deputado federal, em segundo mandato, pelo PFL. Foi retratado pelos autores como “um dos competentes quadros da direita”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 146.

⁴⁶⁰ Roberto Freire era advogado, deputado federal pela terceira vez, eleito pelo PCB, com atuação pregressa no MDB e PMDB. Foi assim considerado pelos autores: “Líder do Partido Comunista Brasileiro, confirmou a fama de bom articulador e destacou-se nas negociações das questões mais difíceis”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 315.

(PC do B), “em defesa da democracia”, votou “não”; Ademir Andrade (PSB) votou “não”; Adolfo Oliveira (PL), “em defesa do estado democrático”, votou “sim”. Proclamado o resultado da votação, o texto foi mantido por 354 votos favoráveis, 88 contrários e 1 abstenção.

Ulysses Guimarães já estava a pautar o Capítulo II “Das Forças Armadas” quando José Genoíno interveio e, pela ordem, objetou que a emenda João Menezes deveria ser votada. O presidente da ANC entendeu pela prejudicialidade, considerando-a tautológica e repetitiva. Genoíno, porém, argumentou que se tratava de emenda aditiva que acrescentava e reforçava a submissão do estado de defesa ao Congresso Nacional. Em defesa da apreciação de sua emenda, João Menezes redarguiu:

Então, o que acontece: se se decretar o estado de sítio ou o estado de defesa de imediato, ele vai ser efetuado imediatamente, sem audiência do Congresso. Se ficar como está aqui, pode ser decretado o estado de defesa ou o estado de sítio e se 10 dias depois o Congresso disser que não precisava decretar o estado de defesa ou o estado de sítio, o que acontece? Já os efeitos foram verificados, os efeitos se concretizaram. Então, a nossa intenção era que se submetesse antes da votação, antes da decretação, ao Congresso Nacional. Entretanto, verifico que, por um defeito talvez de forma, e essas coisas estão acontecendo aqui, na Constituinte – como ontem, em que se juntaram 200 emendas e votou-se sem saber o que era –, torna-se difícil esta explicação. Deixo bem claro que a nossa intenção foi a de evitar um ato de violência de uma forma ou de outra, de violência por omissão ou por ação. Esta emenda não está prejudicada, como está no Projeto do Centrão.⁴⁶¹

Mário Covas argumentou que a emenda recuperava a única diferença do texto do Centrão com o texto anterior – a expressão “submetendo-o ao Congresso Nacional” no *caput* do artigo sobre o estado de defesa – e registrou o entendimento de que votá-la seria natural: era “ociosa”, mas não estava prejudicada. O deputado Aloysio Chaves (PFL/PA)⁴⁶² discordou de Covas, arguindo que João Menezes pretendia normatizar a aprovação prévia da medida pelo Congresso Nacional, mas que a palavra “prévia” não estava presente nem no texto da comissão de sistematização, nem na emenda.

João Menezes buscou corrigi-lo: “O que queríamos aqui era resguardar a efetivação do ato, porque, depois da decretação do estado de sítio ou do estado de defesa, ele se faz, imediatamente, e, como está aqui, só se vai resolver 10 dias depois, para saber se será válido, se será

⁴⁶¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.370.

⁴⁶² Aloysio Chaves era ex-governador nomeado do Pará e ex-senador, com atuação pregressa na ARENA e no PDS, pelo qual exerceu a liderança durante o governo Figueiredo. Na Constituinte, deputado pelo PFL. Foi lembrado pelos autores como contrário a “Diretas Já” e como apoiador de Maluf naquela ocasião, sendo assim descrito: “Na legislação complementar será, por sua indiscutível competência, um obstáculo às pretensões progressistas [...] Tem bom trânsito entre os militares”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 261.

preciso ou necessário.”⁴⁶³ Ante o impasse, contudo, o próprio constituinte entendeu pela prejudicialidade de sua emenda. Após discussão entre Ulysses Guimarães e José Genoíno sobre a questão procedimental,⁴⁶⁴ a deliberação sobre o estado de sítio e o estado de defesa, em primeiro turno, foi encerrada.

Com a apreciação das emendas e o encerramento das votações em primeiro turno, o relator apresentou o projeto de constituição B. Na nova versão, no que concerne ao instituto da intervenção federal, além de modificações formais, houve a substituição do verbo “prover” por “promover”. Também se denota maior atenção ao suposto princípio da não intervenção e a diminuição de hipóteses interventivas no Distrito Federal. Isso porque, do projeto A, extraía-se: “O Estado só intervirá em Município localizado em seu território, e a União, no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, quando”; enquanto, no projeto B, observava-se: “Art. 36. O Estado não intervirá em Município e a União em Município localizado em Território Federal, exceto quando”.⁴⁶⁵

Em relação ao estado de defesa, conforme mencionado em plenário, houve mudança na redação do *caput* do artigo regulamentador.⁴⁶⁶ A disposição de informações nos dispositivos seguintes também foi alterada: se antes eram dispostas no *caput*, foram em boa medida subdivididas em parágrafos ou incisos. De modo similar, as disposições atinentes ao estado de sítio também foram reestruturadas – em menor grau, porém, que na primeira seção.

⁴⁶³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.3671.

⁴⁶⁴ “O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães)- Quer dizer que V. Ex.^a retirou a emenda.

O Sr. José Genoíno Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem [sic].

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) - Tem a palavra o nobre Constituinte.

O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT - SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o autor retira a emenda ou diz que ela está prejudicada? Não é o autor que qualifica a emenda.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) - O autor retira a emenda.

O SR. JOSÉ GENOÍNO - Sr. Presidente, o autor não pode dizer que a emenda está prejudicada.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) - O nobre autor retira a emenda. V. Ex.^a quer ser mais realista do que o rei?

O SR. JOSÉ GENOÍNO - Infelizmente, Sr. Presidente, porque o sentido da emenda era submeter ao Congresso Nacional.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) - Vamos votar o Capítulo II do Título V da Emenda do Centrão.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 9.371.

⁴⁶⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (A)**, *cit.*, p. 24; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (B)**. Redação para o Segundo Turno de Discussão e Votação. 5 de julho de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 41.

⁴⁶⁶ São, respectivamente, as redações correspondentes nos projetos de constituição A e B:

“Art. 159. Quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, poderá decretar o estado de defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional.” [...] “Art. 141. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social: I - ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; II - atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (A)**, *cit.*, p. 73; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte.” **Projeto de Constituição (B)**, *cit.*, p. 97.

Observa-se, ademais, que o artigo sobre a imunidade parlamentar na vigência de estado de sítio, com redação algo distinta, foi transferido para a Seção V “Dos Deputados e dos Senadores” do Capítulo I “Do Poder Legislativo” do Título IV “Da Organização dos Poderes” do projeto de constituição B. O primeiro turno enfim se encerrava.

Por conseguinte, a votação em segundo turno se iniciou em 27 de julho de 1988, abrindo-se prazo para a apresentação de emendas (2T) ao projeto B. Em linhas gerais, foi um momento de poucas modificações legislativas. Muito porque, em observância aos termos regimentais, no segundo turno em plenário, “só se podia votar destaques de emendas supressivas, ou destinadas a sanar erros e contradições, ou para correção de linguagem [...]”,⁴⁶⁷ bem como porque o presidente da ANC Ulysses Guimarães não cedeu às pressões do grupo Centrão, mantendo a votação global do projeto B e inadmitindo pedidos de destaque para votação em separado.

Quanto à intervenção, federal, em 24 de agosto de 1988, o presidente Ulysses Guimarães anunciou que um grupo de constituintes havia requerido a reunião de destaques e emendas relativos aos arts. 28 a 43 do projeto de constituição para votação simultânea, cuja finalidade era tanto a supressão parcial de dispositivos quanto a correção de erros ou contradições.

Uma das propostas buscava “a inclusão do instituto da intervenção também no Distrito Federal, como ocorre em relação a qualquer município”.⁴⁶⁸ Nelson Jobim, no ato, expressou que o texto conjugado refletia um acordo completo entre os líderes, e o presidente Ulysses informou que as emendas representavam um entendimento geral, com parecer favorável do relator. Após indicação de votos das lideranças para as bancadas, na 828.^a votação, a reunião foi aprovada por 406 votos favoráveis, 3 votos contrários e 3 abstenções.

Quanto aos estados de sítio e defesa, em 27 de agosto de 1988, o presidente da ANC anunciou a votação de união de emendas com supressões parciais e correções.⁴⁶⁹ Em atenção ao art. 141, §1.º, I, do projeto de constituição B, uma das propostas buscava suprimir a alínea “b” e conferir à alínea “a” a seguinte redação: “reunião, inclusive a exercida no seio de associações”.⁴⁷⁰ Em síntese, buscava-se aglutinar as hipóteses de restrições aos direitos de reunião e de associação em uma alínea. Antes da votação, o presidente, mais uma vez, externou que a emenda era fruto de um entendimento geral e detinha parecer favorável do relator. Na 890.^a votação em plenário, a

⁴⁶⁷ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**, *cit.*, p. 289.

⁴⁶⁸ A proposta recuperava a intenção traduzida no projeto A, de modo a fazer constar no art. 36: “O Estado não intervirá em Município e a União no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, exceto quando.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 322.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano II, n.º 297, 24 de agosto de 1988, p. 12.905.

⁴⁶⁹ A aludida reunião de emendas era assinada por assinadas pelos constituintes Plínio Arruda Sampaio, Virgílio Galassi, Brandão Monteiro, Mussa Demes e Sadie Hauache.

⁴⁷⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 327.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano II, n.º 300, 27 de agosto de 1988, p. 13.293.

reunião de emendas foi aprovada com 353 votos favoráveis, 14 votos contrários e 7 abstenções.

Consecutivamente, o presidente Ulysses Guimarães já havia comunicado que estavam a adentrar o Título VI, quando o constituinte Eduardo Bonfim interveio e comunicou ter aviado emenda ao art. 141, buscando suprimir o estado de defesa. Tratava-se da emenda n.º 994. Bonfim reiterou a argumentação já apresentada pelo seu colega de partido, Haroldo Lima, no sentido de que o tema envolvia “algo muito importante e muito grave, o estado de defesa”.⁴⁷¹ Destacou que, em 100 anos de presidencialismo, o estado de defesa só havia sido instituído na “Polaca” e na Emenda Constitucional da ditadura militar que instituiu o estado de emergência.

Bernardo Cabral asseverou que o constituinte Eduardo Bonfim, apesar da eloquência, estava incorreto. O texto já exigia várias cautelas: consulta ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, com apreciação superveniente pelo Congresso Nacional. Nesse cenário, as lideranças partidárias se manifestaram: Roberto Freire (PCB), Ademir Andrade (PSB), Amaury Müller (PDT/RS)⁴⁷² e Irma Passoni (PT/SP)⁴⁷³ votaram “sim”; enquanto Amaral Netto (PDS), Inocêncio Oliveira (PFL), Nelson Jobim (PMDB) – “entendendo que o estado de sítio é amplo e a supressão do estado de defesa importaria em não uso do estado de sítio”⁴⁷⁴ –, Artur da Távola (eleito pelo PMDB/RJ, com posterior filiação ao PSDB, onde exerceu a liderança),⁴⁷⁵ Sólton Borges

⁴⁷¹ Assim discursou Eduardo Bonfim: “Portanto, representa uma figura que não corresponde às tradições do Direito Constitucional, nem brasileiro, nem internacional, haja vista que para situações de excepcionalidade no campo institucional já existe consagrada a figura do estado de sítio. Mais ainda, Sr. Presidente, Sras e Srs. Constituintes, o estado de emergência tem uma característica absurdamente autoritária. Não seria apenas uma redundância, em relação ao estado de sítio, pela sua abrangência em medidas de excepcionalidade, no que diz respeito às restrições dos direitos e garantias individuais e coletivos da sociedade brasileira, mas seria um massacre a essas restrições na Constituição que ora estamos fazendo. Por isso, Sr. Presidente, e lembrando que existe outra diferença muito grave entre o estado de sítio, que já se encontra consagrado – repito – no texto que estamos elaborando, e o estado de defesa, que não é nada mais nada menos que o estado de emergência da ditadura militar [...] Portanto, Sr. Presidente, a Bancada do Partido Comunista do Brasil e, tenho certeza, todos os democratas que lutaram contra a ditadura e todos aqueles que têm uma visão democrática desta Constituição, não irão permitir que, além do estado de sítio, tenhamos esse absurdo instrumento autoritário que – repito, é para finalizar – só encontrou guarida duas vezes no Direito Constitucional brasileiro: na Constituição fascista, a ‘Polaca’ de 37, e na Constituição da ditadura militar. Portanto, solicitamos e propomos seja suprimido esse absurdo constitucional que é o estado de defesa”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 327.ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 13.363.

⁴⁷² Amaury Müller era economista, jornalista, ex-líder estudantil, cassado em 1976, deputado federal pela quarta vez; na Constituinte, pelo PDT. Sob elogios, foi assim descrito pelos autores: “Um dos parlamentares do PDT com maior independência em relação a Leonel Brizola, é, contudo, fiel cumpridor do programa partidário, além de ser considerado o ‘líder da esquerda’ na bancada [...] Um vigoroso defensor dos direitos humanos e, sem favor, exemplo de político e parlamentar que valoriza o voto popular recebido”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 367.

⁴⁷³ Irma Passoni era professora, ex-deputada estadual pelo MDB e deputada federal, pela segunda vez, pelo PT. Foi retratada pelos autores como: “Parlamentar aguerrida, bem afinada com o programa do partido, com posicionamento marcadamente nacionalista, tem, desde antes da fundação do PT, estreitas ligações com os movimentos populares da cidade de São Paulo”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 427.

⁴⁷⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 327.ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 13.363.

⁴⁷⁵ Artur da Távola era advogado, jornalista, escritor, ex-deputado estadual, por dois mandatos, pelo PTN e PTB. Na Constituinte, deputado eleito pelo PMDB, subsequentemente filiado ao PSDB. Assim foi retratado: “Tornou-se popular pelas atuações no jornal O Globo, na Rádio Globo e na TV Educativa [...] Liderando o PDSB na Constituinte, revelou-se um tribuno de estilo diferente, quase protocolar, e que agradou pela objetividade, segurança e conhecimento

dos Reis (PTB/SP)⁴⁷⁶ e Adolfo Oliveira (PL) indicaram voto “não”. Na 896.^a votação, a emenda foi rejeitada: 74 votos favoráveis, 299 contrários e 2 abstenções. Houve, posteriormente, a aprovação do projeto B. Encerrava-se a votação em segundo turno.

Portanto, à vista da consolidação do grupo Centrão, da reforma regimental e de negociações entre líderes partidários, a intervenção federal não foi exclusivamente discutida na votação em primeiro turno em plenário; e duas emendas com alguma pertinência, não destacadas e com parecer contrário do relator, foram rejeitadas.

Por sua vez, o estado de defesa foi intensamente debatido. Um destaque para votação em separado, que buscava suprimir o instituto, foi rejeitado, e outra emenda foi considerada prejudicada. O embate ideológico – entre favoráveis e contrários à sua manutenção – aqui se repetia. Na votação em segundo turno, como reflexo das condições regimentais, houve pouca deliberação e mínimas alterações legislativas. Ajustes ao texto consubstanciavam o próximo passo.

4.3 Comissão de redação e promulgação

Em 20 de abril de 1988, enquanto ainda votavam o projeto de constituição em primeiro turno no plenário, a comissão de redação foi instalada. Destinava-se, eminentemente, a “resolver aspectos linguísticos e de técnica legislativa do Projeto, mas que acabou indo bem além disso”.⁴⁷⁷ Presidida por Ulysses Guimarães, copresidida por Afonso Arinos e Jarbas Passarinho e sob a relatoria de Bernardo Cabral, era composta por outros 24 constituintes.⁴⁷⁸ Os seus trabalhos,

profundo das questões que defendeu”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 331.

⁴⁷⁶ Sólton Borges dos Reis era jornalista, advogado, professor, ex-deputado estadual por vários mandatos e, na Constituinte, exercia o seu segundo mandato enquanto deputado pelo PTB. Foi descrito como: “Político de longa tradição em São Paulo, é considerado dos mais coerentes com a linha trabalhista do seu partido, o que, por sinal, é facilmente identificável pelos votos que deu quanto aos direitos sociais”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 444.

⁴⁷⁷ “De acordo com o testemunho de Nelson Jobim, figura destacada daquela Comissão, aprovaram-se ali, em procedimento duvidoso, diversas alterações de conteúdo no texto da Constituição, para sanar alegadas contradições, inconsistências e omissões. Para evitar qualquer dúvida futura quanto à validade da nova Carta, decidiu-se que, após os trabalhos da Comissão de Redação, o texto constitucional seria apreciado pelo Plenário, não por mera votação simbólica, como antes se cogitara, mas por escrutínio nominal, exigindo-se a maioria absoluta para a sua aprovação – quorum definido pela Emenda Constitucional nº 26/1985.” SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sobre a Carta de 1988. **Revista Direito Público**, v. 6, n. 30, p. 7-41, 2011, p. 26-27.

⁴⁷⁸ “Titulares: PMDB: Bernardo Cabral; José Fogaça; Luiz Henrique; Luiz Viana; Marcos Lima; Michel Temer; Nelson Carneiro; Nelson Jobim; Ulysses Guimarães. PFL: Humberto Souto; José Lins; Paes Landim; Ricardo Fiuza. PSDB: Afonso Arinos; Fernando Henrique Cardoso. PDS: Antônio Carlos Konder Reis; Bonifácio de Andrada; Jarbas Passarinho. PDT: Vivaldo Barbosa. PTB: Gastone Righi; Sólton Borges dos Reis. PT: Plínio Arruda Sampaio. PDC: José Maria Eymael; Siqueira Campos. PC do B: Haroldo Lima. PSB: Ademir Andrade.” BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Redação. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-redacao. Acesso em: 02 dez. 2024.

assessorados pelo filólogo Celso Ferreira da Cunha e pelo jurista José Afonso da Silva, encerraram-se em 20 de setembro de 1988, totalizando oito reuniões ordinárias.

Entre a 1.^a e 4.^a reuniões, houve a apreciação de propostas de correção de linguagem e sugestões do relator Bernardo Cabral, bem como de sugestões parlamentares. Aqui se inaugurava o projeto de constituição C. Subsequentemente, tanto o filólogo Celso Cunha quanto os constituintes submeteram propostas de redação ao texto: as sugestões do professor foram analisadas nas 5.^a e 6.^a reuniões; as propostas dos demais, nas 7.^a e 8.^a.⁴⁷⁹

Como observado por todo o processo constituinte, o sistema constitucional das crises foi tematizado nos debates da comissão redacional. Já na primeira reunião, o senador Luiz Viana (PMDB/BA)⁴⁸⁰ revelou preocupação com o mecanismo interventivo: “Sr. Presidente, há um problema que talvez seja de linguagem e talvez não o seja. Naturalmente, o relator o dirá. Estamos aqui com o problema da intervenção, no art. 34, que é uma matéria delicada e que sempre foi um grave problema...”⁴⁸¹ Ulysses Guimarães, em resposta, informou que o tópico seria oportunamente tratado.

Na segunda reunião, durante a 4.^a votação, foi apreciada a sugestão do relator em que se buscava suprimir a expressão “naturais”, presente no art. 141, II, do projeto de constituição B, segundo o qual áreas “atingidas por calamidades naturais de grandes proporções”, com abalo à ordem pública e à paz social, facultariam a decretação de estado de defesa. Para Bernardo Cabral, bastaria o registro da palavra “calamidades”. O sentido da palavra foi discutido pelos constituintes:

O SR. CONSTITUINTE VIVALDO BARBOSA: – Calamidades são só naturais mesmo. Trata-se de decretação de estado de defesa. Seria possível que a arbítrio do Presidente da República, talvez fosse possível que uma crise de

⁴⁷⁹ “Os principais eventos desta etapa foram os seguintes: 13 e 14 de setembro – 1.^a a 4.^a Reuniões Ordinárias da Comissão de Redação Final, tendo por objeto, basicamente, as ‘oitenta e seis propostas de correção de linguagem, e, em seguida, as cinquenta e duas sugestões – todas oferecidas pelo Relator Bernardo Cabral’ (DANC, n. 307, supl. B, Ata Sucinta da 1.^a Reunião Ordinária, p. 22-23.), bem como a análise das sugestões oferecidas pelos membros da Comissão, que resultou no texto do vencido do 2.^o Turno, denominado Projeto C. 15 de setembro – o avulso do ‘Projeto C’ foi distribuído aos constituintes. 16 de setembro – os constituintes ofereceram ‘Propostas Exclusivamente de Redação’. Foram apresentadas 833 propostas. 19 de setembro – 5.^a e 6.^a Reuniões Ordinárias da Comissão de Redação Final, nas quais foram apreciadas as 297 sugestões do filólogo Celso Cunha. 20 de setembro – 7.^a e 8.^a Reuniões Ordinárias da Comissão de Redação Final, nas quais foram apreciadas as 833 propostas de redação oferecidas pelos constituintes, o que deu origem ao ‘Projeto D – Redação Final’. 21 de setembro – o avulso do ‘Projeto D – Redação Final’ foi distribuído aos constituintes; 22 de setembro – votação em Turno Único, com aprovação do texto da Redação Final.” LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**, *cit.*, p. 30.

⁴⁸⁰ Luiz Viana era advogado, ex-deputado federal por seis mandatos, com atuação política na Liga da Ação Social e Política, na UDN, no Partido Libertador, na ARENA e no PDS. Foi governador nomeado da Bahia em 1967, era membro da Academia Brasileira de Letras e, na Constituinte, senador eleito pelo PDS em segundo mandato, com subsequente filiação ao PMDB. Consignando ideais conservadores, assim foi classificado: “Político com larga experiência, culto e com grande respeitabilidade entre os partidos, não parece empenhado na tarefa legislativa, talvez em função da idade”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 149.

⁴⁸¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento “B”). 20 de abril de 1988 a 20 de setembro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 17.

ordem econômica ou de ordem política tosse [sic] considerada uma calamidade.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Mas não é isso. Aí é crise, fica "calamidades naturais" ou "calamidades". O Relator quer tirar "naturais".

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA: – A explosão de uma bomba, um incêndio provocado, um dique que possa ser, de repente, destruído.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Goiânia, Chernobyl...

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE: – Mas também isso não é calamidade.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA: – São calamidades.

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE: – Não são calamidade. Aí é outra coisa, terrorismo...

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA: – A consequência é calamidade.

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE: – Não. Aí é outra coisa.

O SR. CONSTITUINTE HAROLDO LIMA: – A retirada da expressão "natural" não me parece tão simples assim.⁴⁸²

Haroldo Lima continuou o seu discurso. Argumentou que a expressão calamidade era abrangente: poderia ser política, poderia ser uma greve. Citou, por exemplo, uma greve geral em uma refinaria, e defendeu a manutenção da palavra “natural”. Em sentido oposto, o deputado Luiz Henrique (PMDB/SC)⁴⁸³ relatou um episódio ocorrido durante o seu mandato de prefeito em Joinville. Relatou que um grupo, até aquele momento não identificado, havia promovido incêndios criminosos, motivo por que decretou estado de emergência e, em seguida, estado de calamidade, de modo que só houve ressarcimento de recursos federais contra os danos causados em escolas e instituições públicas por força da decretação.

Nelson Jobim também minimizou as preocupações apontadas por Lima, postulando que, de acordo com o dispositivo, a calamidade deveria estar acompanhada por grave e instabilidade institucional. Tratava-se, em sua visão, de mecanismo democrático. Em perspectiva antagônica e sob defesa das liberdades individuais, foi contestado por Plínio Arruda Sampaio (PT/SP):⁴⁸⁴

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Devo lembrar que isto aqui é uma arma de proteção do Estado democrático. Precisamos raciocinar. Inclusive se tentou suprimir o estado de defesa, em primeiro turno, como se o estado de defesa fosse contra o processo democrático, que, na realidade, é uma forma de evitar o estado de sítio, que é muito mais grave; é um degrau na

⁴⁸² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 46.

⁴⁸³ Luiz Henrique era advogado, professor, ex-deputado estadual, ex-prefeito de Joinville, deputado federal em terceiro mandato, líder do PMDB na Câmara dos Deputados e ministro da Ciência e Tecnologia no governo Sarney. Foi referido como “um dos homens de maior confiança do deputado Ulysses Guimarães”, “comprometido com os movimentos populares e sindicais” e “pragmático no campo econômico”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 403.

⁴⁸⁴ Plínio Arruda Sampaio era advogado e deputado federal, em terceiro mandato, pelo PT. Os autores registraram que o deputado “foi cassado em 1964 e teve que se exilar no Chile, só voltando à vida pública em 1982 [...] A favor de todas as reivindicações dos movimentos populares e sindicais. Um dos nomes da bancada petista com melhor nível intelectual e experiência parlamentar”. Também por eles elogiado como merecedor do “[...] destaque de ter sido um dos mais brilhantes constituintes. Sua atuação marcou profundamente a elaboração da nova Carta”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 440.

proteção do Estado democrático.

O SR. CONSTITUINTE PLÍNIO ARRUDA SAMPAIO: – Ela é também uma defesa através de medidas coercitivas da liberdade, é uma defesa que consiste em suprimir ou suspender o exercício de liberdade. E nós, que prezamos tanto essas liberdades e que sabemos o que elas valem, temos muito cuidado em ceder qualquer coisa que seja suspender uma garantia ou um direito individual, uma liberdade. E preciso que o texto seja preciso, não dê margem a qualquer interpretação que extrapole. O caso citado pelo nobre Constituinte Luiz Henrique não é de uma calamidade; é um ato delituoso. O que houve ali foi um ato delituoso cometido ou por um louco, um insano, ou por uma pessoa com propósitos criminosos mesmo.⁴⁸⁵

O debate foi em seguida integrado por José Fogaça, o qual rememorou o advento da energia nuclear no Brasil – que, na hipótese de vazamento, tratar-se-ia de uma calamidade não natural. No mesmo discurso, conjecturou que a existência de mecanismos de defesa da democracia afins poderia engendrar resultados diferentes às experiências latino-americanas, notadamente o golpe contra o presidente chileno Salvador Allende e a desestabilização do governo peruano de Alán García. E concluiu: “[...] este argumento de que o estado de defesa é um instituto autoritário, a meu ver, é um argumento velho, gasto, surrado, de quem se viciou com o Estado Autoritário. É um instrumento de defesa, isto sim, do Estado democrático”.⁴⁸⁶ Pugnou pela supressão da palavra. Foi, em seguida, rebatido por Haroldo Lima e Roberto Freire. Em votação, o destaque foi aprovado por 16 votos “sim” e 5 votos “não”.

Conquanto tivessem acatado a sugestão supressiva do relator, na quarta reunião vindoura, o senador Jarbas Passarinho anunciou um acordo de líderes: por meio deste, anuíram em inserir a expressão “por calamidades de grandes proporções na natureza”.⁴⁸⁷ Todos aprovaram. Na mesma

⁴⁸⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 46.

⁴⁸⁶ “O SR. CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA: – Sr. Presidente, precisamos examinar a realidade complexa que estamos vivendo hoje. Estamos partindo para a adoção da energia nuclear. Há um empreendimento que está em andamento no País. Imagino se um vazamento em uma dessas usinas nucleares venha a ter como conseqüência uma calamidade de proporções formidáveis. Ora, isto não pode ser tido como natural e também não pode ser tido como se não fosse uma calamidade. E uma calamidade e não é natural. Além do mais, gostaria de lembrar aqui que estamos caminhando para eleger o Presidente da República pelo voto direto. Estamos caminhando para instituir o Estado democrático pleno, Estado democrático de direito. Pergunto-me se o Presidente Salvador Allende, do Chile, tivesse ao seu alcance instrumentos jurídicos de defesa da democracia, teria ocorrido o golpe militar que levou o Chile a 15 anos de obscurantismo. Pergunto-me, também, se agora – não quero voltar a 15 anos – o Presidente Alán García, que está vivendo numa situação de calamidades não-naturais e próximo da renúncia política, tem ou não condições de enfrentar o processo de desestabilização que está vivendo o seu governo. Portanto, este argumento de que o estado de defesa é um instituto autoritário, a meu ver, é um argumento velho, gasto, surrado, de quem se viciou com o Estado autoritário. É um instrumento de defesa, isto sim, do Estado democrático. Eis por que a supressão da palavra ‘naturais’ é boa para a democracia, para a liberdade política, para a garantia das liberdades.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 47.

⁴⁸⁷ Essa reintrodução ensejou confusão na sucessiva sexta reunião, oportunidade em que analisavam as propostas do professor Celso Cunha. Na ocasião, o constituinte Gastone Righie aduziu que o filólogo havia suprimido a expressão “na natureza”. O relator Bernardo Cabral esclareceu que, na verdade, Celso Cunha realizou suas propostas a partir do texto anterior – isto é, sem a expressão “na natureza” –, concluindo: “O Prof. Celso Cunha não tem culpa nesta estória”. Esclarecido o equívoco, Gastone Righi retirou o destaque. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p.71; 139.

sessão, inclusive, o alcance da expressão “direitos da pessoa humana”, hipótese de intervenção federal, foi questionado:

O SR. CONSTITUINTE VIVALDO BARBOSA: – [...] está dizendo que a intervenção se processa paia [sic] assegurar o respeito aos princípios constitucionais, "direitos da pessoa humana". Denominamos esse tipo de direito de "Direitos Individuais e Coletivos" e não "da pessoa humana". Deveríamos manter o primeiro termo, porque faz referência ao Capítulo que trata dos Direitos Individuais e Coletivos,

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Vamos ouvir o Relator.
[...]

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Sr. Presidente, acho que a alínea b está bem colocada, porque inclui também direitos da criança; temos problemas na "Ordem Econômica," do idoso, do adolescente, do deficiente físico. É mais abrangente "Direitos da Pessoa Humana".

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE: – Não é isso não. É que alguns direitos naturais podem não ser observados e não vai justificar a intervenção. Há alguns direitos sociais, por exemplo, que não podem justificar uma intervenção federal em um Estado.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Exatamente.

O SR. CONSTITUINTE VIVALDO BARBOSA: – Qual o direito da pessoa humana que não seria social?

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE: – Da pessoa humana, sim. Mas, por exemplo, o não cumprimento de determinadas questões nas relações de trabalho, por qualquer problema, pode não justificar uma intervenção. Se é imputado ao direito social, justifica. O direito da pessoa é algo fundamental.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Por isso se denomina "Direitos Fundamentais da Pessoa Humana".

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE: – É para assegurar a indenidade dos direitos individuais.⁴⁸⁸

Ainda na quarta sessão, ao discutirem a competência do Congresso Nacional para a apreciação dos mecanismos excepcionais, o deputado Nelson Jobim apontou readequações verbais: para o estado de defesa e a intervenção, o verbo “aprovar”; para o estado de sítio, “autorizar”; e, para todos, “suspender”.⁴⁸⁹ Por conseguinte, conforme sintetizado, as propostas

⁴⁸⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 95.

⁴⁸⁹ “O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Mas aprovar não é autorizar?”

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Não. Aprovar é outra coisa. Aprova o estado de defesa e autoriza o estado de sítio.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Não, tem que ser assim, ‘aprovar ou suspender o estado de defesa, autorizar o estado de sítio’, autorizar entra depois.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Perfeito. E suspender a intervenção federal, porque pode ser suspensa também.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – E suspender também o estado de sítio.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Ou aprovar somente, porque a suspensão abrange a todos.

O SR. CONSTITUINTE LUIZ HENRIQUE: – O ideal seria ‘aprovar, autorizar ou suspender’ na mesma ordem.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – ‘Aprovar, autorizar ou suspender’ na mesma ordem, estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal abrange todos. É só uma questão de incluir todos. O Sr. Relator entendeu o sentido? ‘Introduzir, autorizar’ – e depois compõe a redação.

[...]

aprovadas “foram incorporadas ao texto do vencido do 2º Turno em Plenário. Esse texto foi denominado Projeto ‘C’, e o seu avulso, distribuído aos constituintes [...]”.⁴⁹⁰ Alterações pontuais entre o antecedente projeto B e o inaugurado projeto C são observáveis.

Apesar das modificações de estilo nas disposições sobre intervenção federal e do remanejamento na seção pertinente ao estado de sítio, o texto foi fundamentalmente mantido nos dois casos. No tocante ao estado de defesa, como relatado, substituiu-se “calamidades naturais de grandes proporções” por “calamidades de grandes proporções na natureza” e foram aglutinadas as hipóteses de restrição dos direitos de reunião e de associação em uma única alínea.⁴⁹¹

Na sexta reunião, cujo objeto era a deliberação sobre as propostas do professor Celso Cunha, havia, a princípio, um conflito interpretativo quanto à possibilidade de revisão de dispositivos já alterados naquela comissão: “Prevaleceu o entendimento do Presidente da Comissão de Redação, Ulysses Guimarães, em relação à revisão dos dispositivos já votados nas quatro primeiras reuniões”,⁴⁹² de modo que artigos modificados no projeto C também estariam sujeitos à nova redação no projeto de constituição D.

Na oportunidade, o deputado Vivaldo Barbosa pontuou que, enquanto o relator Bernardo Cabral havia proposto como exceção para o princípio da não intervenção a expressão “salvo para”, o filólogo recomendava a substituição por “exceto”. Nesse sentido, Barbosa questionou a modificação: “[...] a tradição constitucional é o uso, sempre, da expressão ‘salvo’. O ‘exceto’ nunca é usado em texto constitucional, legal. Preferiria a proposta inicial do relator”.⁴⁹³ Em resposta, o relator Bernardo Cabral minimizou a diferença: “Não há problema algum nisso, Sr. Presidente. O Professor Celso Cunha quis harmonizar. Não há nenhum problema. Pode ficar”.⁴⁹⁴ O destaque foi retirado.

As propostas dos parlamentares foram tematizadas nas últimas sessões. Na sétima reunião, o deputado Nelson Jobim invocou proposição de Amaury Müller, segundo a qual eventual decreto interventivo dependeria de *desobediência* – não mais *desrespeito* – à ordem ou decisão judiciária.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Peço permissão ao Constituinte Nelson Jobim para ler o teor do texto anterior. Ficou: ‘aprovar o estado de defesa e a intervenção, autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer uma dessas medidas’. Está de acordo?

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – De acordo.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 105; 109.

⁴⁹⁰ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**, *cit.*, p. 32.

⁴⁹¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (B)**, *cit.*, *passim*; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (C)**. Comissão de Redação. 8 de setembro de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, *passim*.

⁴⁹² LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**, *cit.*, p. 37. Para Ulysses Guimarães, “uma segunda reunião de uma Comissão é como um segundo turno”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 134.

⁴⁹³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 153.

⁴⁹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 153.

A justificativa era de que estaria “mais jurídico”.⁴⁹⁵ Na oitava e última sessão, o constituinte Paes Landim (PFL/PI)⁴⁹⁶ fez duas sugestões com pertinência ao trabalho. Na primeira, propôs suprimir hipótese interventiva. Bernardo Cabral o convenceu quanto à necessidade de preservação:

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): V. Ex.^a retira do inciso II a expressão “repelir invasão estrangeira?”

O SR. CONSTITUINTE PAES LANDIM: – “Repelir invasão de uma Unidade Federativa em outra”.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Mas a expressão “invasão estrangeira” aqui é para garantir as nossas fronteiras. O Brasil faz fronteiras com alguns países. Deixe-me dar um esclarecimento, porque conheço bem esse problema. Na área do Rio Grande do Sul, se houvesse uma invasão, a União interviria para socorrê-lo, senão não poderá interferir. Se retirarmos essa expressão vamos deixar os Estados fronteiriços entregues a sua própria sorte. Vou dar um exemplo concreto. Em Tabatinga, onde está havendo problemas sérios na Calha Norte, se houver uma invasão de Estado vizinho estrangeiro, o Exército brasileiro não pode ir lá socorrer se não permitirmos essa intervenção.

O SR. CONSTITUINTE PAES LANDIM: – Mas veja bem, minha preocupação é a limitação de a União não poder intervir em outro Estado.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Mas pode.

O SR. CONSTITUINTE PAES LANDIM: – Pode, só no caso de invasão de um Estado em outro.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – O texto é mais seguro. Faço um apelo a V. Ex.^a.

O SR. CONSTITUINTE PAES LANDIM: – Não há problema quanto a isso, era só uma sugestão.⁴⁹⁷

Na segunda sugestão, Paes Landim recomendou nova alteração: caberia intervenção federal para assegurar a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático – e não, simplesmente, forma republicana, representativa e democrática. Sem debate, a sugestão foi acatada pelo relator. Finalmente, em que pese a aprovação no segundo turno em plenário quanto à inclusão do instituto da intervenção federal no Distrito Federal, os constituintes revisitaram o texto e a suprimiram.

O SR. CONSTITUINTE RICARDO FIÚZA: – “O Estado não intervirá em seus Municípios nem a União no Distrito Federal ou nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando...” Pretende S. Ex.^a suprimir a expressão “no Distrito Federal” ou em consequência, rever toda a redação do art. 33, acrescentando “Distrito Federal” nos incisos II, IV e V. Tenho a impressão de que muitas dessas emendas foram atendidas.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Essa pode retirar.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Pode retirar.

⁴⁹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 159.

⁴⁹⁶ Paes Landim era advogado, professor, ex-prefeito de Socorro pela UDN, cassado em 1964 e, na ANC, deputado federal pelo PFL pela primeira vez. Foi descrito como: “Membro do Centrão e o responsável por momentos de tensão dentro da Constituinte”. COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição**, *cit.*, p. 324-325.

⁴⁹⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 195.

O SR. CONSTITUINTE RICARDO FIÚZA: – Pode? Muito bem. Imagino também, Sr. Presidente, que a emenda ao art. 35 seja o mesmo caso. Acrescente-se após a expressão "Assembléia Legislativa" aquela outra "Assembléia Distrital". Já o fizemos. O art. 36 também é a mesma coisa. Acrescentar após a expressão "dos Estados", a expressão "Distrito Federal e Territórios". Já fizemos.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Já está.⁴⁹⁸

Citando expressamente esse episódio e recordando-se da preocupação esboçada pelo constituinte Luiz Viana na primeira reunião, Lima, Passos e Nicola ponderaram: “O cuidado em relação às alterações de mérito foi sendo relaxado à medida que os trabalhos avançavam na Comissão de Redação”.⁴⁹⁹ Ato contínuo, na oitava e última reunião, Vivaldo Barbosa invocou destaque, segundo o qual, na hipótese de prisão por crime contra o estado, o texto era impreciso quanto ao agente responsável pela comunicação da prisão, o que poderia ensejar práticas abusivas. Sugeriu, pois, a substituição pela expressão “por este”, acatada pelo relator e por todos.⁵⁰⁰

Com o encerramento dos trabalhos na comissão de redação, deu-se origem ao projeto de constituição D. As modificações legislativas a cada projeto de constituição – da etapa de plenário à comissão de redação – podem ser visualizadas no Apêndice C.

Além das modificações descritas, o novo texto, em relação à intervenção federal, substituiu as referências a “Estado” por “Unidade da Federação”. Quanto ao estado de defesa e ao estado de sítio, além da mudança pontual descrita, a redação foi essencialmente preservada.⁵⁰¹

O acabado projeto de constituição foi novamente encaminhado para plenário, em 22 de setembro, para a 1.021.^a e última votação, cujo objeto era a redação final da Constituição. Após

⁴⁹⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 211.

⁴⁹⁹ Assim relataram a situação: “Por exemplo, o texto do art. 34, que foi citado na 1ª Reunião Ordinária pelo Constituinte Luiz Viana ao referenciar o ‘problema da intervenção’ e veio a ser promulgado como art. 35, foi alterado na última reunião da Comissão que deu origem ao Projeto D”. LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**, *cit.*, p. 32.

⁵⁰⁰ “O SR. CONSTITUINTE VIVALDO BARBOSA: – Sr. Presidente, na pág. 3 do bloco seguinte, da numeração seguinte, art. 136, § 3º, inciso I, o ilustre Constituinte Maurício Corrêa explicita uma questão de suma importância: ‘a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida’ – medida de segurança – ‘será’ – acrescente ele – ‘por este comunicada imediatamente ao juiz competente’. Para não deixar esta obrigação da comunicação da prisão vaga, ‘será comunicada’, como está no texto, fica meio impreciso quem tem o encargo de fazer essa comunicação. Isso poderá levar a práticas muito abusivas. Ele traz a contribuição de que deverá ser ‘por este’, pelo autor da prisão.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Estou de acordo, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Todos estão de acordo? (Pausa.) Aprovado.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Mas o meu está correto: ‘será por este comunicado’. Valendo o meu texto.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – O texto fica assim redigido: prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente’.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – ‘Comunicada’. A prisão é que é comunicada.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – ‘Comunicada’ Já está feita a correção.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**, *cit.*, p. 224.

⁵⁰¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (C)**, *cit.*, *passim*; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (D)** – redação final. Comissão de Redação. 22 de setembro de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, *passim*.

“dois discursos fundamentais da solenidade histórica”,⁵⁰² proferidos por Afonso Arinos e Ulysses Guimarães, e após declarações de voto de constituintes diversos, a redação final foi aprovada por 474 votos favoráveis, 15 contrários e 6 abstenções.⁵⁰³

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. A longa conformação dos institutos e os discursos constituintes antagônicos sobre o objeto – o sistema constitucional das crises – comunicam-se, sobremaneira, com excerto do emblemático discurso final de Ulysses Guimarães:

Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. (Palmas.) Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. (Muito bem! Palmas.) Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. (Muito bem! Palmas.) A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia.⁵⁰⁴

4.4 Comentários sobre a fase parlamentar

Esta subseção comenta a fase parlamentar do debate constituinte.

Os trabalhos da comissão de sistematização ocorreram em um cenário de sobrerepresentação de grupos progressistas e, subsequentemente, de advento da agremiação política Centrão. O relator da comissão Bernardo Cabral era favorável à manutenção das medidas extraordinárias, sob a estipulação de novas limitações aos institutos. As principais alterações na comissão sistematizadora cingiram-se aos conselhos consultivos e suas diversas denominações e configurações. No lugar de um Conselho Constitucional e de um Conselho de Segurança Nacional, advieram o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

Outra particularidade da comissão sistematizadora esteve na adaptação dos mecanismos de exceção à gramática parlamentarista: o instituto dependeria de solicitação do Primeiro-Ministro e de decretação pelo Presidente da República. No caso da intervenção federal, denota-se preocupação com a imprecisão de hipóteses interventivas, com a questão federativa e com a existência de um tratamento desigual em prejuízo dos municípios. Aqui se observa, mais uma vez, a luta pela autonomia municipal.

Semelhante à fase temática, a fase parlamentar é marcada pelo antagonismo argumentativo. As tendências anteriormente descritas permaneceram.

⁵⁰² Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

⁵⁰³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 340.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano II, n.º 307, 22 de setembro de 1988, p. 14.321.

⁵⁰⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 341.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte, *cit.*, p. 14.380.

Dentre os argumentos favoráveis à manutenção dos estados de sítio e defesa, verifica-se outra vez: invocação do Direito Constitucional comparado como fator de validação; esforço de distanciamento entre defesa do Estado e autoritarismo (“Devemos tirar a maldição que a ditadura pôs sobre a palavra”); recordação de eventos com utilização benéfica dos institutos; crença de que a não regulamentação força o Poder Executivo a agir na ilegalidade; exercício imaginativo hipotético como forma de convencimento – por exemplo, enchentes e terremotos não esperam decisão prévia do Congresso Nacional ou eventual necessidade de desapropriação de estoque para alimentação das populações.

Dentre os argumentos contrários, vê-se a classificação do estado de defesa como instituto estranho ao ordenamento jurídico brasileiro, infenso à tradição liberal de 1946 e vinculado à ditadura civil-militar. As propostas críticas buscaram condicionar o estado de defesa ao Congresso Nacional; transferir a competência do Conselho de Defesa Nacional, classificada como militarista e sucessora do Conselho de Segurança Nacional, ao Conselho da República; e salvaguardar a imunidade parlamentar, inclusive durante a vigência de medidas excepcionais. As forças progressistas buscavam elaborar um sistema sem identidade com a ditadura; tiveram, porém, dificuldade em concebê-lo e implementá-lo.

Uma proposta alternativa buscava impedir o exercício de cargo ou função política por aqueles que atentassem contra a constituição. Tratar-se-ia de “mero freio” com força didática. A proposta, porém, foi rejeitada, visualizada como “uma moeda de duas faces”. Nessa comissão, aliás, os constituintes exibiram preocupação com as redundâncias e as imprecisões no texto. Sobre a comissão de sistematização, segundo Casela, a imprensa noticiou que a aprovação foi rápida e tranquila, com aumento do controle das medidas por parte do Congresso Nacional.⁵⁰⁵

Em seguida, a etapa de plenário teve como fatores condicionantes a consolidação do grupo Centrão, a modificação do regimento interno e o advento do Colégio de Líderes. No debate sobre a intervenção federal, os constituintes buscaram autonomia e fortalecimento dos estados e municípios, novamente exibindo preocupação com o poder da União. A intervenção foi, de fato, pouco discutida por todo o processo constituinte. Quanto ao estado de defesa, percebe-se, novamente, um debate a partir de argumentos tanto enfáticos quanto polarizados. As adjetivações de cada perspectiva o comprovam.

Dentre os argumentos favoráveis, os institutos de exceção são tratados tanto de modo abrandado quanto democrático: “modestos, modestíssimos”, “mecanismo rigidamente constitucional”. Dentre os argumentos contrários, a permanência do estado de defesa é vista como

⁵⁰⁵ CASELA, Gabriel Teixeira. **Democracia sitiada**, *cit.*

“violência organizada constitucionalmente”, “instrumento permanente de organização do Estado”, “resgate reciclado da Doutrina de Segurança Nacional”, “anomalia”. O instituto foi reconhecido, igualmente, como herança da Carta de 37 e da Emenda de 78.

É digna de nota a mudança de posição do constituinte Egídio Ferreira Lima após leitura de crônica sobre os potenciais antidemocráticos dos estados de defesa e sítio. Argumentou que a comissão de sistematização havia cometido falha grave ao não condicionar a decretação do estado de defesa à apreciação prévia pelo Congresso Nacional: “Durante um longo período, o Presidente da República fica com o puro arbítrio para agir dentro de exceção, ferindo e lesando direitos individuais. Este foi o grande lapso que cometemos”.

As preocupações de Ferreira Lima foram aplacadas por Jarbas Passarinho. A máxima proferida “Não há Estado que não se defenda” sintetiza sua visão. Para o senador, não haveria abuso por parte do Executivo; não se tratava de um mecanismo ditatorial, as medidas previstas eram amenas quando comparadas à experiência francesa. E assim arrematou: “Vamos dar à democracia o direito de defender-se, para assegurar a liberdade”.

Há que se observar, ademais, a atuação dos constituintes José Genoíno e Haroldo Lima, os quais fizeram uso das regras regimentais e da apresentação de destaques para suprimir o estado de defesa. Apesar do intento, o instituto foi mantido. Dessa forma, o tema foi rotineiramente debatido, em algumas ocasiões sob idêntica argumentação. Cabe aqui ponderar sobre as dificuldades inerentes à realização de um mapeamento pormenorizado dos constituintes favoráveis e contrários. Partidos como o PMDB refletiam heterogeneidade em sua composição e, vide notas biográficas inseridas no texto, nem sempre os parlamentares considerados progressistas visualizavam nas medidas de exceção uma vocação autoritária. Por essa razão, como registrado na seção sobre a fase temática, as presentes impressões são construídas a partir das tendências.

As indicações dos líderes de partidos políticos nas votações também consubstanciaram um fenômeno curioso. Na votação sobre a permanência do estado de defesa no texto constitucional, as lideranças partidárias conclamaram votos favoráveis e contrários pela mesma causa: a democracia. Isso comprova, como alhures reconhecido, a ambiguidade da expressão e a controvérsia do debate. Em suma, de modo geral, os constituintes favoráveis buscavam naturalizar e justificar o instituto; os contrários, radicalizá-lo, polemizá-lo, associá-lo à experiência autoritária.

De acordo com Casela, a imprensa divulgou, em momento prévio à votação em plenário, que as forças progressistas não conseguiriam resistir contra o lobby militar em favor do estado de defesa. Com o término da votação em primeiro turno e aprovação dos institutos, foi noticiado que a batalha foi “dura, porém rápida” e que parlamentares de esquerda já aguardavam a derrota. Após votações em segundo turno, publicizou-se que as Forças Armadas haviam obtido a aprovação de

quase todas as suas teses – já que havia a intenção, sem êxito, de afastar a apreciação do estado de defesa por parte do Congresso Nacional.⁵⁰⁶

O debate constituinte na comissão de redação – conquanto ignorado em trabalhos afins – também foi apreciado. Nesse espaço, alterações ao texto ocorreram à revelia do plenário sob procedimento questionável; cite-se, por exemplo, a regulamentação da intervenção federal no Distrito Federal. Nessa comissão, o debate foi essencialmente hermenêutico. Foi o momento constituinte em que as palavras e as expressões contidas nos dispositivos – por exemplo, “calamidade” ou “direitos da pessoa humana” – foram minuciosamente interpretadas e confrontadas. E até mesmo na comissão de redação as perspectivas antagônicas – pragmática e cética – podem ser visualizadas.

Em determinado momento, Nelson Jobim tratou do sistema constitucional das crises como “uma arma de proteção do Estado democrático” e convidou os demais constituintes a “raciocinarem”. Plínio de Arruda Sampaio contestou: tratar-se-ia de “defesa através de medidas coercitivas da liberdade”. Ato contínuo, José Fogaça replicou: medidas emergenciais poderiam ter evitado golpes de Estado noutras realidades institucionais, reputando “velhos, gastos, surrados”, os argumentos que aproximavam o sistema constitucional das crises a regimes autoritários.

Há de se verificar, em atenção aos embates na comissão de redação, a dificuldade na busca por uma vontade originalista da constituição. Aparentemente, nem mesmo os constituintes pensavam uniformemente sobre o significado de cada locução – em texto por eles aprovado.

Ao fim e ao cabo, assim ficaram regulamentados os institutos na fase parlamentar. O estado de defesa é instituto a ser decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, com o intuito de preservação ou restabelecimento da ordem pública e da paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou

⁵⁰⁶ Casela assim reflete sobre os eventos da última fase constituinte: “Em relação aos debates, destacamos para a oposição a pouca influência política da opinião daqueles que tentaram se opor ao projeto de Constituição. Esses políticos, geralmente vinculados a partidos da esquerda, não conseguiram argumentar e muito menos convencer, tanto a opinião pública, quanto os políticos de outros partidos, sobre a validade de suas propostas. Tal inabilidade teve como resultado a incapacidade desse segmento de criar um obstáculo político de peso, que ameaçasse a inclusão dos *instrumentos de exceção* na forma defendida pelos militares no novo texto constitucional. Já em relação à imprensa, pudemos perceber que muitos jornais não se esforçaram em questionar a existência desses *instrumentos de exceção*, muito menos a sua estruturação no texto da nova Constituição. Embora a pressão dos militares tivesse sido detectada por alguns jornais, como o *Estado de São Paulo*, existia um entendimento de que o ponto a ser conquistado pela sociedade civil era o maior controle dos *instrumentos de exceção* pelo Congresso Nacional. Assim sendo, a maioria acabou descrevendo de forma superficial o tema e, algumas vezes, limitou-se a reproduzir os textos aprovados na Assembléia [sic] Nacional Constituinte. Todas estas análises evidenciam o quanto os *instrumentos de exceção* estavam ligados à contenção da atuação política de determinados segmentos oposicionistas, aqueles considerados mais ‘radicais’ ou ‘ameaçadores’, por mais que mudassem a denominação ou mesmo as exigências formais para a utilização desses instrumentos. E neste sentido, a luta pela manutenção do *status quo*, que privilegia medidas que, de modo geral, favorecem o bloqueio da cidadania aos espaços públicos para a contestação, explícitas no favorecimento da correlação de força presente na interação situação X oposição.” CASELA, Gabriel Teixeira. **Democracia sitiada**, cit., p. 131-132, grifos do autor.

atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. O tempo máximo de duração não pode ser superior a trinta dias, prorrogáveis por uma vez, com previsão de restrições aos direitos de reunião e associação; sigilo de correspondência; sigilo de comunicação telegráfica e telefônica; ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes. Cabe ao Congresso Nacional a apreciação do decreto.

O estado de sítio é mecanismo a ser solicitado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, ao Congresso Nacional, em duas ocasiões: comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; e declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. No primeiro caso, não pode ser decretado por mais de trinta dias; no segundo, perdura pelo tempo necessário. As medidas coercitivas previstas são: obrigação de permanência em localidade determinada; detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; suspensão da liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos; e requisição de bens.

A intervenção federal foi constitucionalizada sob o prisma da não intervenção. As hipóteses interventivas são: manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação em determinados casos; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; assegurar a observância de certos princípios constitucionais. Em alguns casos, sob determinadas condições, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário também constituem o grupo de agentes responsáveis pelo mecanismo interventivo. Além disso, eventual decreto de intervenção, via de regra, será submetido à apreciação do Congresso Nacional em vinte e quatro horas, devendo especificar a amplitude, o prazo, as condições de execução e, se couber, a nomeação de interventor.

Eis o sistema constitucional das crises quando promulgada a Constituição vigente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O passado nunca foi, o passado continua.⁵⁰⁷

O Direito é instrumento voltado ao futuro; são, contudo, raras, extraordinárias as desventuras legiferantes que preveem a suspensão de partes de uma mesma constituição para a proteção de um “bem maior”: a democracia, a constituição, a ordem pública, as instituições. Juridificar a exceção implica convertê-la em instrumento legal. Juridificá-la traduz, ao cabo e antagonicamente, a convivência forçada entre regra e exceção sob uma norma jurídica – muitas vezes sob o mandamento constitucional – com desdobramentos debatíveis.

Este trabalho sobre isto refletiu: as tentativas de domar a contingência com papel e tinta.

O tema eleito foi a inserção das técnicas de exceção na vigente Constituição de 1988. Pouco importou o texto promulgado, muito importou o processo constituinte. Sendo muitas as chaves analíticas, a expressão foi preferencialmente o sistema constitucional das crises, com ênfase em três institutos: o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal. Sob delimitações temática, espacial e temporal, eis o problema de pesquisa: como foi o debate jurídico-político sobre o sistema constitucional das crises na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)?

A resposta à questão exigiu compreender, preliminarmente, a tensão entre os institutos jurídico-políticos excepcionais e as constituições, bem como a estrutura organizacional da Assembleia Nacional Constituinte, sob a convicção de que pesquisas em Direito são aptas a investigá-las. O Direito não é hermético, o processo constituinte é objeto de estudo dos juristas e os mecanismos analisados afetam a realidade sociojurídica nacional.

Tendo em vista que o processo constituinte contempla imenso acervo documental, a investigação foi metodologicamente construída em duas etapas: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental – legislativa e histórica. A primeira etapa permitiu compreender as circunstâncias inerentes ao fenômeno investigado. A segunda, por sua vez, concentrou-se na documentação histórica da ANC.

Houve a consulta de fontes primárias, quais sejam, as atas, notas taquigráficas, anteprojeto, substitutivos e projetos da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (II-A), da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-B), da Comissão da Organização do Estado (II), da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV), da Comissão de Sistematização, das sessões pertinentes em Plenário e da

⁵⁰⁷ “[...] afirmou o então deputado Gilberto Freyre no plenário da Constituinte de 1946, nesse caso fazendo um elogio nostálgico aos tempos de outrora. Mas é esse passado que vira e mexe vem nos assombrar, não como mérito e sim tal qual fantasma perdido, sem rumo certo.” SCHWARCZ, Lília. **Sobre o autoritarismo brasileiro**, *cit.*, p. 232.

Comissão de Redação. Esse material está disponibilizado nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As palavras-chave empregadas foram: “estado de sítio”; “estado de defesa”; “estado de emergência”, “estado de guerra” e “estado de exceção”; e o radical “interv”. Tão logo encontradas, a sua pertinência à investigação foi verificada.

A resposta ao problema de pesquisa exigiu a discussão em outros três capítulos.

O segundo capítulo buscou apresentar os dilemas e dificuldades inerentes à constitucionalização de mecanismos excepcionais. A discussão foi realizada em três eixos. O primeiro foi terminológico, sob leitura comparativa entre diferentes institutos e denominações, pela compreensão dos grandes modelos de defesa da Constituição e na busca pela definição de sistema constitucional das crises. O segundo foi conceitual e se iniciou pela comparação de obras escritas por Carl Schmitt, Giorgio Agamben e Günter Frankenberg. A despeito do distanciamento temporal e circunstancial, o trabalho do último autor se revelou mais apropriado à compreensão do tema, uma vez que a sua tese, diferentemente daquelas encontradas nas duas primeiras leituras, enfatiza a juridicidade dos institutos e esmiúça as controvérsias ensejadas pela constitucionalização do estado de exceção – dentre elas, a tendência de banalização e normalização.

A par de tais leituras, foi possível constatar duas perspectivas antagônicas quanto ao fenômeno: a primeira, chamada de pragmática, defende a normatização do evento extraordinário como forma de proteção da democracia; a segunda, alcunhada de cética, antevê perigos e tendência para o arbítrio na conformação de institutos, os quais inclusive podem se revelar inúteis.

O terceiro eixo foi normativo. Em atenção ao percurso constitucional do Direito brasileiro, houve a descrição dos principais institutos de cada experiência constitucional, consignando a sua denominação, os agentes envolvidos, as medidas coercitivas previstas, os prazos, bem como as suas peculiaridades. Essa discussão foi realizada em duas partes: a primeira enfatizou as constituições prévias à ditadura civil-militar; a segunda tratou do acervo normativo a partir de tal regime, podendo ser igualmente descrita as disposições pertinentes do anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, isto é, a Comissão Afonso Arinos, a qual exerceu influência na elaboração do texto constitucional de 1988.

Tão logo explorada a dinâmica entre regra e exceção constitucionalizada, o trabalho se preocupou em sistematizar o debate constituinte. No terceiro capítulo, a investigação recaiu sobre a “fase temática” do processo constituinte, isto é, o momento de deliberação nas subcomissões e comissões temáticas pertinentes. Nessa fase, os assuntos foram tratados de modo pormenorizado, sobretudo porque as sessões contemplaram a realização de audiências públicas.

Foi observado que, na regulamentação do estado de defesa e do estado de sítio, o posicionamento do relator da subcomissão e de constituintes conservadores e vinculados à tradição

militar prevaleceu em detrimento das propostas de parlamentares progressistas. Houve efetivo debate e atuação parlamentar enérgica, constatados pela profusão argumentativa e pela apresentação de emendas e destaques aos anteprojetos.

Pôde ser visualizada a configuração de duas cosmovisões. Na primeira, de inspiração conservadora e favorável à manutenção ou expansão das técnicas de exceção, os discursos centraram-se na defesa da democracia e na experiência do Direito Comparado, enquanto fatores de validação; na preocupação denominativa; na busca pela elaboração de mecanismos gradativos. O discurso almejou a técnica e racionalização da defesa do Estado, ressoando a sua imprescindibilidade e minimizando as consequências potencialmente arbitrárias.

Na segunda cosmovisão, de inspiração progressista, cautelosa e contrária à previsão de mecanismos extraordinários, os discursos buscaram impedir o mau uso e a banalização dos institutos e seus desdobramentos às garantias individuais e aos direitos fundamentais, antevendo a ocorrência de discricionariedade e subjetividade. O discurso se alinhava à perspectiva liberal e, em repúdio, invocou episódios do passado autoritário brasileiro. Buscava a superação da matriz legal antecedente e a proposição de um novo sistema, no que encontrou dificuldades.

A intervenção federal, por sua vez, revelou-se tópico secundário na fase temática. A preocupação dos constituintes responsáveis pela sua conformação recaiu sobre outros aspectos, como a descentralização federativa e a criação de novos estados. Ainda assim, os discursos demonstraram receio no tratamento da intervenção da União nos estados, municípios e Distrito Federal, motivo pelo qual ressaltaram a regra da não intervenção e refletiram sobre a necessidade, ou não, de autorização prévia do Congresso Nacional para a decretação da intervenção.

No quarto capítulo, o trabalho investigou a “fase parlamentar” do processo constituinte, que abrange a comissão de sistematização, a etapa de plenário e a comissão de redação. O contexto de sobre-representação de grupos progressistas, do advento do Centrão, da reforma regimental e da elaboração de um Colégio de Líderes foi consignado. Viu-se, na comissão sistematizadora, maior cuidado na regulamentação dos estados de sítio e defesa, sobretudo em relação aos órgãos consultivos recém-criados: o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Houve, igualmente, a adaptação dos institutos à gramática parlamentarista, posteriormente rechaçada. A intervenção federal, por sua vez, foi alvo de novas preocupações relacionadas às hipóteses interventivas, à atuação dos outros Poderes e à questão federativa.

Os embates visualizados na fase antecedente se repetiram, e as linhas argumentativas exibiram semelhança. Novamente se viu, na perspectiva favorável, a invocação do Direito comparado, a tentativa de desvencilhar os institutos da experiência autoritária pregressa e a imaginação de eventos hipotéticos para convencimento. Na perspectiva contrária, foram

identificados o repúdio ao instituto do estado de defesa, a intenção de condicioná-lo à decisão prévia do Congresso Nacional e o discurso em defesa da imunidade parlamentar e demais garantias.

Em plenário, os debates sobre a intervenção federal versaram sobre a necessidade de fortalecimento dos estados e municípios e limitação do poder da União. De fato, o instituto não foi centralmente debatido. O estado de defesa, por outro lado, é mote para a controvérsia anteriormente observada. Os favoráveis à sua manutenção o suavizaram e abrandaram, reputaram-no necessário à democracia; os contrários radicalizaram o discurso e o retrataram como herdeiro de regimes autoritários.

Finalmente, na comissão de redação, sob alterações realizadas à revelia do plenário, expressões e palavras foram esmiuçadas pelos constituintes. O debate foi hermenêutico e polarizado. Os conflitos anteriores foram novamente visualizados: enquanto o primeiro grupo reputou o sistema constitucional das crises como algo democrático, o segundo conjecturou seus efeitos potencialmente nocivos.

O propósito do trabalho foi, eminentemente, o de se reconstruir e analisar os debates ocorridos na ANC acerca do sistema constitucional de crises adotado no Brasil. Com isso, atacou-se o problema de pesquisa, de modo a compreender as discussões e questões jurídico-políticas em jogo. Para tanto, consultou-se o acervo documental selecionado, sistematizando-o, inclusive, com a confecção de tabelas comparativas dos dispositivos durante as distintas fases do processo constituinte, apresentadas nos apêndices A, B e C. Além disso, a leitura pormenorizada dos discursos constituintes, preferencialmente publicizados em forma de citação direta, também foi realizada conforme planejado.

Por todo o exposto, três implicações finais reclamam menção reflexiva.

A primeira está na invocação da palavra “democracia” nos discursos constituintes. De modo curioso, perspectivas antagônicas reivindicaram, por todo o debate, esse atributo polissêmico. Pouco se preocuparam em defini-la, muito se empenharam em enaltecê-la. A inferência é de que os favoráveis à constitucionalização da exceção concebem a democracia como elemento a ser protegido, enquanto os contrários nela verificam o respeito às garantias e às liberdades individuais.

A segunda está na correspondência do debate reconstruído às inquietações preliminares tratadas na introdução: a ambiguidade do Direito, a tensão constitucional entre regra e exceção, a influência sociocultural na conformação das leis e a predileção pela investigação histórico-nacional. Não se buscou nelas resposta. Nelas se buscou o impulso à pesquisa. E nisso houve êxito, já que tais elementos, questões implícitas e motivadoras, foram suficientemente contemplados e observados no confronto constituinte.

A terceira, finalmente, aponta para a afinidade entre o debate constituinte de 1987-1988 e as controvérsias inerentes à constitucionalização do estado de exceção nos planos terminológico, conceitual e normativo. O diálogo constituinte encontrou correspondência no diálogo bibliográfico. O debate se repetiu com impressionante semelhança. Oscilação entre perspectivas: ora democracia protegida, ora democracia cerceada.

É, de fato, um raciocínio jurídico curioso e, na medida de sua excentricidade, instigante. Antevê-se a ocorrência de crise. Consagra-se uma legalidade *ma non troppo*. Insere-se em lei, a despeito dela própria, hipóteses de suspensão de garantias, medidas coercitivas, mecanismos de responsabilização, atribuições anômalas a agentes públicos. E, apesar da busca por segurança jurídica, incertezas subsistem. Infere-se mesmo assim. A resposta global está no reconhecimento de sua paradoxalidade. A resposta global está no reconhecimento de sua permanência. Constitucionalizado, o dilema da exceção é renitente. O dilema nunca foi, o dilema continua.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio. "Plano Cruzado fugiu de nossas mãos", afirma Sarney – entrevista exclusiva. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 5 abr. 1987. Política, Caderno 1.º, p. 6-7, 1987.
- ACCA, Thiago dos Santos. Meu trabalho precisa de um capítulo histórico? *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder constituinte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 502-514, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i1.5798>.
- ARAS, Antônio Augusto Brandão de. Ilícitos de agentes políticos são da competência do Legislativo. **Conjur**. 19 jan. 2021.
- BARBOSA, Ana Carolina Couto Pereira. **Terrorismo e tortura na Assembleia Nacional Constituinte** (1987-88): do direito da segurança nacional à democracia. 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- BARBOSA, Rui. **Pensamento e ação de Rui Barbosa**: seleção de textos pela fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, 1999.
- BARRETO, Tobias. **Estudos de direito**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, Coleção História do Direito Brasileiro – Direito Penal, v. 5, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado total e o Estado social**: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar – tese de livre-docência apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro – área de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- BIELSCHOWSKY, Raoni. **Cultura constitucional**: fundamentos para uma Teoria da Constituição. São Paulo: Editora Dialética, 2024. DOI: <https://doi.org/10.48021/978-65-270-2711-9>.
- BIELSCHOWSKY, Raoni. The birth of Brazilian presidentialism (1889-1902): origins, government, and first coalitions. **Giornale di Storia Costituzionale**, v. 40, p. 191-211, 2020.
- BINENBOJM, Gustavo. Pandemia, poder de polícia e Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1-3, 2020.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão II.** Comissão da Organização do Estado. 12 de junho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão IV.** Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. 14 de junho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão II-A.** Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. 23 de maio de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão IV-B.** Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. 25 de maio de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão IV-C.** Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas. 25 de maio de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição.** Comissão de Sistematização. 26 de junho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão II-A.** Relatório e anteprojeto da matéria. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão IV-B.** Relatório e anteprojeto da matéria. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto e relatório da Subcomissão II-A.** Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 221.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Brasília, ano II, n.º 202, 10 de março de 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 245.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Brasília, ano II, n.º 224, 13 de abril de 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 322.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Brasília, ano II, n.º 297, 24 de agosto de 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 327.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Brasília, ano II, n.º 300, 27 de agosto de 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 340.^a sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Brasília, ano II, n.º 307, 22 de setembro de 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 341.^a sessão da Assembleia Nacional

Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano II, n.º 308, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização do Estado**. Atas de Comissões. 1º de abril de 1987 a 12 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**. Atas de Comissões. 1º de abril de 1987 a 14 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Redação**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento “B”). 20 de abril de 1988 a 20 de setembro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 1. Atas de Comissões. 9 de abril de 1987 a 23 de setembro de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 2. Suplemento “C”. Ata da 32.ª reunião extraordinária. 24 de setembro de 1987 a 5 de novembro 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Comissão de Sistematização** – Vol. 3. Suplemento “C”. Ata da 32.ª reunião extraordinária. 6 de novembro de 1987 a 18 de novembro de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas oferecidas ao anteprojeto de Constituição**. Volume I (Emendas 1 a 2731). Comissão de Sistematização. Julho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas oferecidas ao substitutivo**. Comissão da Organização do Estado. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**. Comissão de Sistematização. 25 de agosto de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Volume I. Comissão de Sistematização. 9 de julho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Volume II. Parecer sobre as emendas apresentadas. Comissão de Sistematização. 9 de julho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (A)**. Comissão de Sistematização. 24 de novembro de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (B)**. Redação para o Segundo Turno de Discussão e Votação. 5 de julho de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (C)**. Comissão de Redação. 8 de setembro de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (D)** – redação final. Comissão de Redação. 22 de setembro de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução n.º 2, de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, ano I, n.º 33, 25 de março de 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Segundo Substitutivo do Relator**. Comissão de Sistematização. 19 de setembro de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios**. Atas de Comissões. 7 de abril de 1987 a 25 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança**. Atas de Comissões. 7 de abril de 1987 a 25 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão II**. Comissão da Organização do Estado. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Comissão IV**. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Substitutivo do Relator da Subcomissão IV-B**. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão dos Estados**. Ata de Comissões. 7 de abril de 1987 a 25 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão da Organização do Estado. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/comissao2. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/comissao4. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Redação. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-redacao. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Sistematização. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy_of_comissao-de-sistematizacao. Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissões e subcomissões. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes.

legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em: 01 jul. 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2a. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Subcomissão de Defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança. **Portal da Constituição Cidadã**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Anais das Constituintes**. Publicação eletrônica. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/anais-das-constituientes>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BUZANELLO, José Carlos. Mecanismos constitucionais de defesa do Estado brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, ano VI, n. X, p. 315-328, 2020. DOI: <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00010.15>.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. **Estado de exceção entre o direito e a vida: soberania, biopolítica e campos**. 2010. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almeida, 2000.

CASELA, Gabriel Teixeira. **Democracia sitiada: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos de exceção**. 1946/1988. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

CHAGAS, Carlos. Estado de defesa, o arbítrio por 17 dias. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 12 abr. 1988. Brasília - Agência Estado, 1988.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia – soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 159-174, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100009>.

COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 21-49.

COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. **A Nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**. São Paulo, 1999. 289 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CUNHA, Fernando Whitaker da. A Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 32, p. 247-277, 1989.

DAL RI JÚNIOR, Arno, **O Estado e seus inimigos**: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

FERNANDES, Jamilly Beliza Bezerra. **Terra indígena**: a construção constitucional do conceito na Constituinte de 1987-1988. 2023. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2023.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Sistema constitucional das crises**: restrições a direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Reconstrução da Democracia**. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional** – dissertação para concurso à Livre Docência de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1964.

FGV CPDOC. **Marcio Thomaz Bastos**. São Paulo. (Projeto de entrevistas História Oral do Campo Jurídico de São Paulo). Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/entrevistados/marcio-thomaz-bastos>. Acesso em: 05 dez. 2024.

FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**: perspectivas sobre o Estado de Direito e o estado de exceção. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

GALVÃO, Laila Maia. **História constitucional brasileira na Primeira República**: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923. 2013. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

GALVÃO, Laila Maia. Social constitutionalism in Brazil: the Brazilian Education Association and the writing of the 1934 Constitution. **Giornale di Storia Costituzionale**, v. 40, p. 241–258, 2020.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **Recursos extremos da Administração Estatal**: as declarações de estado de sítio na Primeira República Brasileira. 2018. 371f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 8, n. 3, p. 286-302, 2016. DOI: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2016.83.03>.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte

(1987-1988). **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000100008>.

GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa. Medidas constitucionais de restauração da ordem pública: reflexões sobre a intervenção federal e os estados de defesa e de sítio. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, v. 59, n. 235, p. 187-213, 2022. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v59_n235_p187.

GOUPY, Marie. **O estado de exceção ou a impotência autoritária do Estado na era do liberalismo**. Tradução Victória Bianchi Okubo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Estado de exceção no Direito Constitucional**: uma perspectiva do constitucionalismo democrático – teoria geral e Direito português. Coimbra: Almedina, 2020.

GRAU, Eros Roberto. Apresentação. In: SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Tradução Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GROSSI, Paolo. História social e dimensão jurídica. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 5-26, 2009.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura**: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988. Brasília: Ministério da Justiça e da Cidadania. Coleção LAB-MDH - Laboratório de Tecnologia para Pesquisa em Memória e Direitos Humanos, v. 1, 2016.

HELLER, Gabriel; CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael. *Salus populi suprema lex esto*: Michael Oakeshott e a crise do coronavírus. **Estado da Arte**: revista de cultura, artes e ideias. Estadão, 2020.

HENRIQUES, Hugo Rezende. Brasil para que(m)? **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1-23, 2023. DOI: <https://doi.org/10.35699/2525-8036.2023.46040>.

HESPANHA, António Manuel. **A Cultura Jurídica Europeia**: síntese de um milênio. Coimbra: Almedina, 2012.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados – O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação constitucional, **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 37-59, 1994.

LACCHÈ, Luigi; MARTUCCI, Roberto; SCUCCIMARRA, Luca. Per la storia costituzionale, dieci anni dopo/For constitutional history, ten years later. **Giornale di Storia Costituzionale**, n. 19, p. 5-14, 2010.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, As Salvaguardas do Estado no Brasil, **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 79, p. 140-160, 1984. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v79i0p140-160>.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil**: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LOPES, Julio Aurelio Vianna. **A carta da democracia: a construção da ordem de 1988**. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2018.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 149-196, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000100010>.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 974-1007, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.25654>.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Tradução Sérgio Bath. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **MDB lança o seu candidato general**. 23 de agosto de 1978. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/mdb-lanca-o-seu-candidato-general>. Acesso em: 05 dez. 2024.

MIZUTANI, Larissa Caetano. **A Constituição Cidadã: a representação política diante da participação popular brasileira na Constituinte de 1987-1988**. 2020. 306 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

MOGLI - O Menino Lobo. Direção de Wolfgang Reitherman. Roteiro: Larry Clemmons, Ralph Wright, Ken Anderson, Vance Gerry, Bill Peet. Música: Somente O Necessário. 1967. (88 min.), son.

MORELLATO, Ana Carolina Batista; SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos. Intervenção federal e a guerra contra os pobres na cidade do Rio de Janeiro. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 711-736, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v13n3.23016>.

NUNES, Diego. “Garantia da lei e da ordem”, “comoção intestinal” e outras vaguezas constitucionais na história dos regimes jurídicos de exceção. *In*: BEM, Leonardo Schmitt de (Org). **Estudos de Direito Público: aspectos penais e processuais**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018, p. 23-28.

NUNES, Diego. Legislação penal e repressão política no Estado Novo: uma análise a partir de julgamentos do Tribunal de Segurança Nacional (1936-1945). **Acervo – Revista do Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 126-143, 2017.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. II.a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. *In*: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 117-129.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito** – Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito - IBHD, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/hd.v1i1.78728>.

PASCOETTO, Luis Gustavo De Lima. **Triunvirato de emergência**. 2012. 222 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; BORGES, Alexandre Walmott. Sistema constitucional de crises na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Estados de sítio e defesa). **Horizonte Científico**, v. 3, n. 2, p. 1-25, 2009.

PAULA, Felipe de; PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. A pesquisa legislativa: fontes, cautelas e alternativas à abordagem tradicional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Discursos sobre o estado de sítio na Primeira República brasileira: uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu**. 2006. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília v. 54, n. 213, p. 39-62, 2017.

RACY, Sonia. ‘Os militares se prepararam para o País, os partidos não’, diz historiador. **Estadão**. 21 jan. 2019. Disponível em: https://www.estadao.com.br/cultura/direto-da-fonte/os-militares-se-prepararam-os-partidos-nao/?srsltid=AfmBOor525O1ImW3zhDC0qfvA26JJu1r8tapT3JhNCNz_ekOS_h3pX_2A. Acesso em: 05 dez. 2024.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri: Manole, 2013.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Art. 136 a 141 – estado de defesa e estado de sítio. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SANTOS, Fábio; CROQUER, Gabriel. PF apresentou dois textos do golpe para Freire Gomes; veja o que diz cada um. **G1**. [S. l.], p. 1-2. 15 mar. 2024.

SANTOS, Gabriel Faustino. **A construção do mandado de segurança**: por uma história das dimensões jurídicas da justiça no Brasil republicano (1891-1937). 2018. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte**: um estudo das demandas por direitos. 2015. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SARAMAGO, José. **A viagem do elefante**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sobre a Carta de 1988. **Revista Direito Público**, v. 6, n. 30, p. 7-41, 2011.

SCALETSKY, Felipe Santa Cruz Oliveira; COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Parecer PCO/OAB**. emergência do novo coronavírus (COVID-19). Inconstitucionalidade de eventual tentativa de decretação de estado de sítio. Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal. Brasília, 2020.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema constitucional das crises**: os direitos fundamentais face a situações extremas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHINKE, Vanessa Dorneles. A Assembleia Nacional Constituinte e as Forças Armadas: os trabalhos da subcomissão. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1820-1846, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/52473>.

SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Tradução Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

SCHWARCZ, Lília. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**. São Paulo: Alameda, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

STOLLEIS, Michael. **Escrever História do Direito**: reconstrução, narrativa ou ficção? Tradução Gustavo César Machado Cabral. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional. **Historia Constitucional**, n. 8, p. 245-259, 2007.

SUGIMOTO, Luiz. Morre Geraldo Cavagnari, referência em estudos estratégicos. **Portal Unicamp**, Campinas, 14 set. 2012. Disponível em: <https://unicamp.br/unicamp/noticias/2012/09/14/morre-geraldo-cavagnari-referencia-em-estudos-estrategicos-0>. Acesso em: 05 dez. 2024.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Estado de Emergência: o Controle do Poder em Situação de Crise**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. A Nova República e as discussões sobre segurança pública e nacional na Constituinte brasileira de 1987-1988. **História Constitucional**, n. 25, p. 1407-1445, 2024. DOI: <https://doi.org/10.17811/hc.v0i25.965>.

TIBOLA, Ana Paula Lima. **A Escola Superior de Guerra e a Doutrina de Segurança Nacional (1949-1966)**. 2007. 125 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2007.

TRINDADE, Fernando A. G. da. IV.b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 263-282.

TROIANO, Mariele. Entre o passado e o futuro: o processo constituinte de 1987-1988. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 197-217, 2015.

UTZIG, Mateus do Prado. **A proibição da tortura na Constituinte de 1987-88: entre demandas por justiça e reconciliação nacional**. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

UTZIG, Mateus do Prado. **Autoritarismo em transição: as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984)**. 2022. 383 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

VAL, Eduardo Manuel; AGUIAR, Rodrigo Rodrigues De. Desafios e polêmica jurídico-constitucionais em tempos de pandemia da Covid-19: análise crítica da requisição administrativa sobre bens e serviços privados de assistência à saúde. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 104-125, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i1.606>.

VENDRAMIN, Bruno. Sobre la dictadura. Carl Schmitt y el artículo 48 de la Constitución de Weimar. **Nuevo Itinerario - Revista de Filosofía**, v. 18, n. 2, p. 73-91, 2022. DOI: <https://doi.org/10.30972/nvt.1826168>.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Tradução Sérgio Lamarão. 3 ed. Rio de Janeiro, Revan, 2011.

ZIMMER, Lauro Cavallazzi. **Sistema Constitucional do Estado de Exceção**. 2017. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ZOLO, Danilo. Teoria e crítica do Estado de Direito. In: ZOLO, Danilo; COSTA, Piero (org.). **O Estado de Direito: história, teoria e crítica**. Tradução Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

APÊNDICE A - Tabela comparativa de dispositivos na fase temática

Anteprojeto da subcomissão temática II-A⁵⁰⁸	Anteprojeto da comissão temática II
<p align="center">CAPÍTULO IV DA INTERVENÇÃO FEDERAL</p> <p>Art. 14. A União não intervirá nos Estados e no Distrito Federal, salvo para:</p> <p>I - manter a integridade nacional;</p> <p>II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;</p> <p>III - pôr termo a grave perturbação da ordem pública;</p> <p>IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;</p> <p>V - reorganizar as finanças do Estado que:</p> <p>a) suspender o pagamento de sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;</p> <p>b) deixar de entregar aos Municípios as quotas que lhes forem devidas a título de transferência de receitas públicas de qualquer natureza ou de participação na renda tributária, nos prazos previstos nesta constituição ou em lei;</p> <p>VI - prover à execução de lei da União, ordem ou decisão judicial;</p> <p>VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a) forma republicana, democrática, representativa e federativa;</p> <p>b) respeito aos direitos humanos;</p> <p>c) temporariedade dos mandatos eletivos, cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes;</p> <p>d) harmonia e coordenação dos Poderes;</p> <p>e) garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público;</p> <p>f) autonomia municipal;</p> <p>g) prestação de contas da administração pública direta e indireta.</p>	<p align="center">CAPÍTULO VIII INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 23. Somente caberá intervenção da União nos Estados para</p> <p>I - manter a integridade nacional;</p> <p>II - repelir invasão de um Estado federado em outro;</p> <p>III - garantir o livre exercício de quaisquer dos Poderes estaduais;</p> <p>IV - reorganizar as finanças de Estado federado que suspender o pagamento de sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;</p> <p>V - assegurar a entrega aos Municípios das quotas que lhes forem devidas a título de transferência de receitas públicas de qualquer natureza ou de participação na renda tributária, nos prazos previstos nesta Constituição ou em lei;</p> <p>VI - prover a execução da lei federal, ordem ou decisão judicial;</p> <p>VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a) forma republicana, democrática, representativa e federativa;</p> <p>b) direitos da pessoa humana;</p> <p>c) autonomia municipal;</p> <p>d) prestação de contas da administração pública direta e indireta.</p>
<p>Art. 15. Compete ao Presidente da República, mediante prévia autorização do Congresso Nacional, decretar a intervenção.</p> <p>Parágrafo único. A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>a) no caso do inciso IV do art. 14, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, coacto ou</p>	

⁵⁰⁸ Tabela comparativa de dispositivos sobre intervenção federal na subcomissão temática II-A e comissão temática II. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão II-A**. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. 23 de maio de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987; p. 12-14; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão II**. Comissão da Organização do Estado. 12 de junho de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 8.

<p>impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;</p> <p>b) no caso do inciso VI do art. 14, quando se tratar de execução de ordem ou decisão judicial, de requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme a matéria;</p> <p>c) do provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, nos casos do inciso VI, primeira parte, e nos do inciso VII, ambos do art. 14;</p> <p>d) nos casos dos incisos VI e VII do art. 14, o decreto do Presidente da República limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado.</p>	
	<p>Art. 24. Somente caberá intervenção do Estado, no Município localizado em seu território, ou da União, no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, a dívida fundada, salvo por motivo de força maior;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, bem como para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>
<p>Art. 16. O decreto de intervenção, que, se couber, nomeará o interventor, observará em sua amplitude, prazo e condições de execução, os termos da autorização do Congresso Nacional, que decidirá no prazo de vinte e quatro horas a contar do recebimento da mensagem do Presidente da República.</p> <p>§ 1º Se não estiver funcionando, o Congresso Nacional será convocado, extraordinariamente, dentro do mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a mensagem do Presidente da República.</p> <p>§ 2º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.</p>	<p>Art. 25. A intervenção federal é decretada pelo Presidente da República e a estadual pelo Governador do Estado.</p> <p>§ 1º O decreto de intervenção, que, conforme o caso, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas, especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução, e, se couber, nomeará o interventor.</p> <p>§ 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa do Estado, far-se-á a convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a mensagem do Presidente da República ou do Governador do Estado.</p> <p>§ 3º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.</p> <p>§ 4º Nos casos dos incisos VI e VII do artigo 23, ou no inciso IV do artigo 24, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p>

Anteprojeto da subcomissão temática IV-B ⁵⁰⁹	Anteprojeto da comissão temática IV
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA</p> <p style="text-align: center;">SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA</p> <p>Art. 1º. O Presidente da República decretará o Estado de Defesa, quando necessário para preservar ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou perturbações cuja gravidade não exija a decretação do Estado de Sítio.</p> <p>§ 1º O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no § 3º do presente artigo.</p> <p>§ 2º O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; de correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 4º Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo Poder Judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 5º Decretado o Estado de Defesa ou a sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, com a respectiva justificação, o enviará ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 6º O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do Decreto, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO II DA DEFESA DO ESTADO</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DO ESTADO DE DEFESA</p> <p>Art. 13. O Presidente da República poderá decretar, ouvido o Conselho Constitucional, o Estado de Defesa, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.</p> <p>§ 1º O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no § 3º do presente artigo.</p> <p>§ 2º O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; do sigilo de correspondência; de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 4º Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo poder judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 5º Decretado o Estado de Defesa ou a sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, com a respectiva justificação, submeterá o ato ao Congresso Nacional que decidirá por maioria absoluta.</p>

⁵⁰⁹ Tabela comparativa de dispositivos sobre estado de sítio e estado de defesa na fase temática. Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão IV-B.** Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. 25 de maio de 1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 2-5; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão IV**, *cit.*, p. 4-7.

<p>§ 7º Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos praticados durante a sua vigência.</p> <p>§ 8º Findo o Estado de Defesa, o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional, contas detalhadas das medidas tomadas durante a sua vigência, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.</p> <p>§ 9º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.</p> <p>§ 10 O Congresso Nacional, através dos Presidentes de suas Casas e de uma Comissão composta por cinco Parlamentares, acompanhará e fiscalizará a execução das medidas previstas neste artigo.</p> <p>§ 11 Durante a vigência do Estado de Defesa a Constituição não poderá ser alterada.</p>	<p>§ 6º O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do texto do ato, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.</p> <p>§ 7º Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.</p> <p>§ 8º Findo o Estado de Defesa, o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional, informações detalhadas das medidas tomadas durante a sua vigência, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.</p> <p>§ 9º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.</p> <p>§ 10. Durante a vigência do Estado de Defesa a Constituição não poderá ser alterada.</p> <p>Art. 14. O Conselho Constitucional, órgão de Consultoria Política para assuntos referentes à ordem pública e à paz social, é presidido pelo Presidente da República e dele participam o Vice-Presidente, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro da Justiça e um Ministro representante das Forças Armadas, em rodízio anual.</p>
<p style="text-align: center;">SEÇÃO II</p> <p style="text-align: center;">ESTADO DE SÍTIO</p> <p>Art. 2º. O Presidente da República decretará o Estado de Sítio, “ad referendum” do Congresso Nacional, nos casos de:</p> <p>I - comoção grave ou fatos para os quais seja ineficaz o Estado de Defesa;</p> <p>II - guerra ou agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República relatará, em mensagem especial, os motivos determinantes do ato e justificará as medidas que tiverem sido adotadas ao Congresso Nacional, que deliberará sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">DO ESTADO DE SÍTIO</p> <p>Art. 15. O Presidente da República poderá decretar o Estado de Sítio, "ad referendum" do Congresso Nacional, nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa.</p> <p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República, em mensagem especial, relatará ao Congresso Nacional os motivos determinantes de sua decisão, justificando as medidas decorrentes, e este deliberará, por maioria absoluta, sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também, nas mesmas condições, apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.</p>
<p>Art. 3º. O decreto do Estado de Sítio estabelecerá a sua duração, as normas à sua execução e indicará as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso e, após a sua publicação, o Presidente da República, designará o executor das medidas e as áreas por elas abrangidas.</p>	<p>Art. 16. O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p>

<p>Art. 4º. A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá as normas deste Capítulo.</p> <p>§1º Na hipótese do <i>caput</i> deste artigo, o Presidente do Senado Federal, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p> <p>§ 2º O Congresso Nacional, através dos Presidentes de suas Casas e de uma Comissão composta por cinco Parlamentares, acompanhará e fiscalizará a execução das medidas previstas nesta Seção.</p>	<p>Art. 17. A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese do <i>caput</i> deste artigo, o Presidente do Senado Federal, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>
<p>Art. 5º. Decretado o Estado de Sítio, com fundamento no inciso I, do art. 2º, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e presos por crimes comuns;</p> <p>III - restrições à inviolabilidade de correspondência, do sigilo das comunicações ou a prestação de informações, à liberdade de imprensa e radiodifusão;</p> <p>IV - suspensão da liberdade de reunião, mesmo em se tratando de associações legalmente organizadas;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único Não se inclui nas restrições do inciso III deste artigo a difusão de pronunciamentos de Parlamentares efetuados em suas respectivas casas legislativas, desde que liberados por suas mesas.</p>	<p>Art. 18. Decretado o Estado de Sítio, com fundamento no item I, do artigo 15, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;</p> <p>III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas Empresas de Serviços Públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do item III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberados por suas Mesas.</p>
<p>Art. 6º. O Estado de Sítio, nos casos do art. 2º, inciso I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do inciso II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.</p>	<p>Art. 19. O Estado de Sítio, nos casos do artigo 15, item I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do item II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.</p>
<p>Art. 7º. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio.</p>	<p>Art. 20. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio, após sua aprovação.</p>

<p>Art. 8º. Expirado o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.</p> <p>Parágrafo único. As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.</p>	<p>Art. 21. Expirado o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.</p> <p>Parágrafo único. As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.</p>
	<p>Art. 22. O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nos Capítulos I e II – Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio.</p>
<p>Art. 9º. Os atos praticados com inobservância deste Capítulo permitirá ao prejudicado recorrer ao Poder Judiciário, que não poderá excusar-se de conhecer do mérito do pedido.</p>	<p>Art. 23. Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes estarão sob a jurisdição permanente do Poder Judiciário, inclusive em relação aos que venham a atingir o direito à vida, a integridade e identidade pessoais, a liberdade de consciência e a religião.</p>

APÊNDICE B - Tabela comparativa de dispositivos na comissão de sistematização

Anteprojeto de constituição⁵¹⁰	Projeto de constituição	Primeiro substitutivo do relator	Segundo substitutivo do relator
<p>TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p>CAPÍTULO VII DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 71. Somente caberá intervenção da União nos Estados para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão de um Estado federado em outro; III - garantir o livre exercício de quaisquer dos Poderes estaduais; IV - reorganizar as finanças do Estado federado que suspender o pagamento de sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior; V - assegurar a entrega aos Municípios das quotas que lhes forem devidas a título de transferência de receitas públicas de qualquer natureza ou de participação na renda tributária, nos prazos previstos nesta Constituição ou em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, democrática, representativa e federativa; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal;</p>	<p>TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p>CAPÍTULO VII DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 74. A União não intervirá nos Estados, salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão de um Estado Federado em outro; III - garantir o livre exercício de quaisquer dos Poderes estaduais; IV - reorganizar as finanças do Estado federado que suspender o pagamento de sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior; V - assegurar a entrega aos Municípios das quotas que lhes forem devidas a título de transferência de receitas públicas de qualquer natureza ou de participação na renda tributária, nos prazos previstos nesta Constituição ou em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, democrática, representativa e federativa; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública direta e indireta.</p>	<p>TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p>CAPÍTULO VII DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 52. A União não intervirá nos Estados, salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão de um Estado em outro; III - por termo a guerra civil; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; V - reorganizar as finanças do Estado que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias repartidas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei. VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, representativa e democrática; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública direta e indireta.</p>	<p>TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p>CAPÍTULO VI DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 40. A União não intervirá nos Estados e no Distrito Federal, salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; V - reorganizar as finanças do Estado que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei. VI - promover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, representativa e democrática; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.</p>

⁵¹⁰ Tabela comparativa de dispositivos sobre intervenção federal na comissão de sistematização. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição**, *cit.*, p. 14; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**, *cit.*, p.16; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 24; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Segundo Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 37-38.

d) prestação de contas da administração pública direta e indireta.			
<p>Art. 72. Somente caberá intervenção do Estado, no Município localizado em seu território, ou da União, no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, a dívida fundada, salvo por motivo de força maior;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, bem como para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>	<p>Art. 75. O Estado só intervirá em Município localizado em seu território, e a União, no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, a dívida fundada, salvo por motivo de força maior;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, bem como para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>	<p>Art. 53. O Estado só intervirá em Município localizado em seu território, e a União, no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, a dívida fundada, salvo por motivo de força maior;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, bem como para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>	<p>Art. 41. O Estado só intervirá em Município localizado em seu território, e a União, no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, a dívida fundada, salvo por motivo de força maior;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, bem como para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>
<p>Art. 73. A intervenção federal é decretada pelo Presidente da República e a estadual pelo Governador do Estado.</p> <p>§ 1º - O decreto de intervenção, que, conforme o caso, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas, especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor.</p> <p>§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa do Estado, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a Mensagem do</p>	<p>Art. 76. A intervenção federal é decretada pelo Presidente da República e a estadual pelo Governador do Estado.</p> <p>§ 1º - O decreto de intervenção, que, conforme o caso, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas, especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor.</p> <p>§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa do Estado, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a Mensagem do</p>	<p>Art. 54. A intervenção federal é decretada pelo Presidente da República e a estadual pelo Governador do Estado.</p> <p>§ 1º - A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>I - no caso do item IV do artigo 74, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;</p> <p>II - no caso de desrespeito a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;</p> <p>III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de</p>	<p>Art. 42. A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>I - no caso do inciso IV do artigo 40, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;</p> <p>II - no caso de desrespeito a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;</p> <p>III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do inciso VII do artigo 40.</p>

<p>Presidente da República ou do Governador do Estado.</p> <p>§ 3º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.</p> <p>§ 4º - Nos casos dos incisos VI e VII do artigo 71, ou do inciso IV do artigo 72, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p>	<p>Presidente da República ou do Governador do Estado.</p> <p>§ 3º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.</p> <p>§ 4º - Nos casos dos itens VI e VII do artigo 74, ou do item IV do artigo 75, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p>	<p>representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal e na hipótese do item VII do artigo 74.</p> <p>§ 2º - O decreto de intervenção, que, conforme o caso, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas, especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor.</p> <p>§ 3º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a mensagem do Presidente da República ou do Governador do Estado.</p> <p>§ 4º - Nos casos dos itens VII e VIII do artigo 74, ou do item IV do artigo 75, dispensada a apreciação pelo Congresso ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p> <p>§ 5º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.</p>	<p>IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.</p> <p>§ 1º - O decreto de intervenção será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas e especificará a amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor.</p> <p>§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a mensagem do Presidente da República ou do Governador do Estado.</p> <p>§ 3º - Nos casos dos incisos VI e VII do artigo 40, ou do inciso IV do artigo 41, dispensada a apreciação pelo Congresso ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p> <p>§ 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.</p>
---	---	--	---

Anteprojeto de constituição⁵¹¹	Projeto de constituição	Primeiro substitutivo do relator	Segundo substitutivo do relator
TÍTULO VI DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	TÍTULO VI DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	TÍTULO VI DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	TÍTULO VI DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

⁵¹¹ Tabela comparativa de dispositivos sobre estado de sítio e estado de defesa na comissão de sistematização. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição**, *cit.*, p. 32-33; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**, *cit.*, p. 31; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Primeiro Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 38; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Segundo Substitutivo do Relator**, *cit.*, p. 61-62.

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DO ESTADO DE DEFESA</p> <p>Art. 241. O Presidente da República poderá decretar, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvido o Conselho da República, o Estado de Defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no § 3º do presente artigo.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; do sigilo de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 4º - Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DO ESTADO DE DEFESA</p> <p>Art. 236. O Presidente da República poderá decretar, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvido o Conselho da República, o Estado de Defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no § 3º do presente artigo.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; do sigilo de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 4º - Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DOS ESTADOS DE DEFESA E DE SÍTIO</p> <p style="text-align: center;">SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA</p> <p>Art. 182. O Presidente da República poderá decretar, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvido o Conselho de Defesa Nacional, o Estado de Defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no parágrafo 3º deste artigo.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, restrições dos direitos de reunião e associação; do sigilo de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 4º - Na vigência do Estado de</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DOS ESTADOS DE DEFESA E DE SÍTIO</p> <p style="text-align: center;">SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA</p> <p>Art. 152. O Presidente da República poderá decretar, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvido o Conselho de Defesa Nacional, o Estado de Defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no parágrafo 3º deste artigo.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, restrições dos direitos de reunião e associação; do sigilo de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 4º - Na vigência do Estado de</p>
--	--	---	---

<p>juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo poder judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 5º - Decretado o Estado de Defesa ou a sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, com a respectiva justificação, submeterá o ato ao Congresso Nacional que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 6º - O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do texto do ato, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.</p> <p>§ 7º - Não aprovado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.</p> <p>§ 8º - Findo o Estado de Defesa, o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional, informações detalhadas das medidas tomadas durante a sua vigência, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.</p> <p>§ 9º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.</p> <p>§ 10 - Durante a vigência do Estado de Defesa a Constituição não poderá ser alterada.</p>	<p>juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a 10 (dez) dias, salvo quando autorizado pelo poder judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 5º - Decretado o Estado de Defesa ou a sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, com a respectiva justificação, submeterá o ato ao Congresso Nacional que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 6º - O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do texto do ato, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.</p> <p>§ 7º - Não aprovado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.</p> <p>§ 8º - Findo o Estado de Defesa, o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional, informações detalhadas das medidas tomadas durante a sua vigência, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.</p> <p>§ 9º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.</p> <p>§ 10 - Durante a vigência do Estado de Defesa a Constituição não poderá ser alterada.</p>	<p>Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo poder judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 5º - Decretado o Estado de Defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 6º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.</p> <p>§ 7º - O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do texto do ato, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.</p> <p>§ 8º - Não aprovado o ato pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.</p>	<p>Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 5º - Decretado o Estado de Defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 6º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.</p> <p>§ 7º - O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do texto do ato, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.</p> <p>§ 8º - Não aprovado o ato pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.</p>
<p>CAPÍTULO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p>	<p>CAPÍTULO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p>	<p>SEÇÃO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p>	<p>SEÇÃO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p>

<p>Art. 242. O Presidente da República pode, ouvido o Conselho da República, solicitar ao Congresso Nacional a decretação do Estado de Sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa.</p> <p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único - O Presidente da República, ao solicitar a decretação do Estado de Sítio relatará os motivos determinantes do pedido, devendo decidir por maioria absoluta e quando necessário autorizar a prorrogação da medida.</p>	<p>Art. 237. O Presidente da República pode, ouvido o Conselho da República, solicitar ao Congresso Nacional a decretação do Estado de Sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa.</p> <p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único - O Presidente da República, ao solicitar a decretação do Estado de Sítio relatará os motivos determinantes do pedido, devendo decidir por maioria absoluta e quando necessário autorizar a prorrogação da medida.</p>	<p>Art. 183. O Presidente da República pode, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional a decretação do Estado de Sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada durante o Estado de Defesa; e</p> <p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único - O Presidente da República, ao solicitar a decretação do Estado de Sítio relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta e quando necessário autorizar a prorrogação da medida.</p>	<p>Art. 153. O Presidente da República pode, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional a decretação do Estado de Sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada durante o Estado de Defesa;</p> <p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único - O Presidente da República, ao solicitar a decretação do Estado de Sítio relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.</p>
<p>Art. 243. O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p>	<p>Art. 238. O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p>	<p>Art. 184. O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais que ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p>	<p>Art. 154. O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p>
<p>Art. 244. A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.</p> <p>Parágrafo único - Na hipótese do "caput" deste artigo, o Presidente do Senado Federal, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o pedido do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>	<p>Art. 239. A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.</p> <p>Parágrafo único - Na hipótese do "caput" deste artigo, o Presidente do Senado da República, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o Ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>	<p>Art. 185. A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.</p> <p>Parágrafo único - Na hipótese do "caput" deste artigo, o Presidente do Senado da República, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o Ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>	<p>§ 1º - A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.</p> <p>§ 2º - Na hipótese do § 1º deste artigo, o Presidente do Senado da República, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>
<p>Art. 245. Decretado o Estado de</p>	<p>Art. 240. Decretado o Estado de</p>	<p>Art. 186. Decretado o Estado de</p>	<p>Art. 155. Decretado o Estado de</p>

<p>Sítio, com fundamento no item I, do artigo 242, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;</p> <p>III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas Empresas de Serviços Públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único - Não se inclui nas restrições do item III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberados por suas Mesas.</p>	<p>Sítio, com fundamento no item I, do art. 237, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;</p> <p>III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas Empresas de Serviços Públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único - Não se inclui nas restrições do item III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberados por suas Mesas.</p>	<p>Sítio, com fundamento no item I, do artigo 183, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;</p> <p>III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único - Não se inclui nas restrições do item III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberados por suas Mesas.</p>	<p>Sítio, com fundamento no inciso I, do artigo 153, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;</p> <p>III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único - Não se inclui nas restrições do inciso III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberados por suas Mesas.</p>
<p>Art. 246. O Estado de Sítio, nos casos do art. 242, item I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do item II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.</p>	<p>Art. 241. O Estado de Sítio, nos casos do art. 237, item I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do item II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.</p>	<p>Art. 187. O Estado de Sítio, nos casos do artigo 183, item I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do item II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.</p>	<p>Art. 156. O Estado de Sítio, nos casos do artigo 153, inciso I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do inciso II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.</p>
<p>Art. 247. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do deputado ou senador cujos atos, fora do</p>	<p>Art. 242. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara Federal ou do Senado da República, as do deputado ou senador cujos atos, fora do recinto do Congresso,</p>	<p>Art. 188. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara Federal ou do Senado da República, as do deputado ou senador cujos atos, fora do recinto do Congresso,</p>	<p>Art. 157. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara Federal ou do Senado da República, as do deputado ou senador cujos atos, fora do recinto do Congresso,</p>

recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do estado de sítio, após sua aprovação.	sejam manifestamente incompatíveis com a execução do estado de sítio, após sua aprovação.	sejam manifestamente incompatíveis com a execução do estado de sítio, após sua aprovação.	sejam manifestamente incompatíveis com a execução do estado de sítio, após sua aprovação.
		SEÇÃO III DISPOSIÇÕES GERAIS Art. 189. A Constituição não poderá ser alterada durante a vigência do Estado de Defesa e do Estado de Sítio.	
Art. 248. O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nos Capítulos referentes ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio.	Art. 243. O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nos Capítulos referentes ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio.	Art. 190. O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nos Capítulos referentes ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio.	SEÇÃO III DISPOSIÇÕES GERAIS Art. 158. O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nos capítulos referentes ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio.
Art. 249. Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes estarão sob a jurisdição permanente do Poder Judiciário, inclusive em relação aos que venham a atingir o direito à vida, à integridade e identidade pessoais, a liberdade de consciência e religião.	Art. 244. Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes estarão sob a jurisdição permanente do Judiciário, inclusive em relação aos que venham a atingir o direito à vida, à integridade e identidade pessoais, a liberdade de consciência e religião.	—	—
Art. 250. Expirado o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes. Parágrafo único - As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.	Art. 245. Expirado o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes. Parágrafo único - As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.	Art. 191. Expirados o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes. Parágrafo único - As medidas aplicadas na vigência dos Estados de Defesa e de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas	Art. 159. Expirados o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes. Parágrafo único - As medidas aplicadas na vigência dos Estados de Defesa e de Sítio serão, logo após seu término, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.

APÊNDICE C - Tabela comparativa de dispositivos em plenário e comissão de redação

Projeto de Constituição “A”⁵¹²	Projeto de Constituição “B”	Projeto de Constituição “C”	Projeto de Constituição “D”
<p align="center">TÍTULO III</p> <p align="center">DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p align="center">CAPÍTULO VI</p> <p align="center">DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 41. A União não intervirá nos Estados e no Distrito Federal, salvo para:</p> <p>I - manter a integridade nacional;</p> <p>II - repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;</p> <p>III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;</p> <p>IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;</p> <p>V - reorganizar as finanças do Estado que:</p> <p>a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;</p> <p>b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;</p> <p>VI - promover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;</p> <p>VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a) forma republicana, representativa e democrática;</p> <p>b) direitos da pessoa humana;</p> <p>c) autonomia municipal;</p> <p>d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.</p>	<p align="center">TÍTULO III</p> <p align="center">DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p align="center">CAPÍTULO VI</p> <p align="center">DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 35. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, salvo para:</p> <p>I - manter a integridade nacional;</p> <p>II - repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;</p> <p>III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;</p> <p>IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;</p> <p>V - reorganizar as finanças do Estado que:</p> <p>a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;</p> <p>b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;</p> <p>VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;</p> <p>VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a) forma republicana, representativa e democrática;</p> <p>b) direitos da pessoa humana;</p> <p>c) autonomia municipal;</p> <p>d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.</p>	<p align="center">TÍTULO III</p> <p align="center">DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p align="center">CAPÍTULO VI</p> <p align="center">DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 33. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, salvo para:</p> <p>I - manter a integridade nacional;</p> <p>II - repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;</p> <p>III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;</p> <p>IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;</p> <p>V - reorganizar as finanças do Estado que:</p> <p>a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;</p> <p>b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;</p> <p>VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;</p> <p>VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a) forma republicana, representativa e democrática;</p> <p>b) direitos da pessoa humana;</p> <p>c) autonomia municipal;</p> <p>d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.</p>	<p align="center">TÍTULO III</p> <p align="center">DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</p> <p align="center">CAPÍTULO VI</p> <p align="center">DA INTERVENÇÃO</p> <p>Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:</p> <p>I - manter a integridade nacional;</p> <p>II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;</p> <p>III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;</p> <p>IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;</p> <p>V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:</p> <p>a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;</p> <p>b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;</p> <p>VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;</p> <p>VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;</p> <p>b) direitos da pessoa humana;</p> <p>c) autonomia municipal;</p>

⁵¹² Tabela comparativa de dispositivos sobre intervenção federal nas etapas de plenário, comissão de redação e promulgação. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (A)**, *cit.*, p. 24-25; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (B)**, *cit.*, p. 41-42; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (C)**, *cit.*, p. 28-29; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (D)**, *cit.*, p. 27-28.

			d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
<p>Art. 42. O Estado só intervirá em Município localizado em seu território, e a União, no Distrito Federal ou em Município localizado em Território Federal, quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, a dívida fundada, salvo por motivo de força maior;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, bem como para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>	<p>Art. 36. O Estado não intervirá em Município e a União em Município localizado em Território Federal, exceto quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, bem como para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>	<p>Art. 34. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União no Distrito Federal ou nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>	<p>Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:</p> <p>I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;</p> <p>II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;</p> <p>III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;</p> <p>IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.</p>
<p>Art. 43. A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>I - no caso do inciso IV do artigo 41, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;</p> <p>II - no caso de desrespeito a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;</p> <p>III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do inciso VII do artigo 41;</p> <p>IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-</p>	<p>Art. 37. A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>I - no caso do art. 35, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;</p> <p>II - no caso de desrespeito a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;</p> <p>III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 35, VII;</p> <p>IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-</p>	<p>Art. 35. A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>I - no caso do art. 33, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;</p> <p>II - no caso de desrespeito a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;</p> <p>III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 33, VII;</p> <p>IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-</p>	<p>Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;</p> <p>II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;</p> <p>III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII;</p> <p>IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-</p>

<p>Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.</p> <p>§ 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.</p> <p>§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para apreciar a mensagem do Presidente da República ou do Governador do Estado.</p> <p>§ 3º - Nos casos dos incisos VI e VII do artigo 41, ou do inciso IV do artigo 42, dispensada a apreciação pelo Congresso ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p> <p>§ 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.</p>	<p>Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.</p> <p>§ 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.</p> <p>§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.</p> <p>§ 3º - Nos casos do art. 35, VI e VII, ou do art. 36, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p> <p>§ 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.</p>	<p>Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.</p> <p>§ 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.</p> <p>§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.</p> <p>§ 3º - Nos casos do art. 33, VI e VII, ou do art. 34, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p> <p>§ 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.</p>	<p>Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.</p> <p>§ 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.</p> <p>§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.</p> <p>§ 3º - Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.</p> <p>§ 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.</p>
---	---	---	--

Projeto de Constituição “A” ⁵¹³	Projeto de Constituição “B”	Projeto de Constituição “C”	Projeto de Constituição “D”
<p>TÍTULO V</p> <p>DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO</p>	<p>TÍTULO V</p> <p>DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO</p>	<p>TÍTULO V</p> <p>DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO</p>	<p>TÍTULO V</p> <p>DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO</p>

⁵¹³ Tabela comparativa de dispositivos sobre estado de sítio e estado de defesa nas etapas de plenário, comissão de redação e promulgação. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (A)**, *cit.*, p. 73-75; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (B)**, *cit.*, p. 97-100; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (C)**, *cit.*, p. 75-78; BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (D)**, *cit.*, p. 73-75.

SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA	SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA	SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA	SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA
<p>Art. 159. Quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro e ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, poderá decretar o estado de defesa, submetendo-o ao Congresso Nacional.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as discriminadas no § 3º deste artigo.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º - O estado de defesa autoriza, nos termos e limites da lei, restrições dos direitos de reunião e associação; do sigilo de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 4º - Na vigência do estado de defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao</p>	<p>Art. 141. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social:</p> <p>I - ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional;</p> <p>II - atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:</p> <p>I - restrições aos direitos de:</p> <p>a) reunião;</p> <p>b) associação;</p> <p>c) sigilo de correspondência;</p> <p>d) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;</p> <p>II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º - Na vigência do estado de defesa:</p> <p>I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao</p>	<p>Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:</p> <p>I - restrições aos direitos de:</p> <p>a) reunião, inclusive a exercida no seio das associações;</p> <p>b) sigilo de correspondência;</p> <p>c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;</p> <p>II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.</p> <p>§ 3º - Na vigência do estado de defesa:</p> <p>I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;</p>	<p>Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.</p> <p>§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:</p> <p>I - restrições aos direitos de:</p> <p>a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;</p> <p>b) sigilo de correspondência;</p> <p>c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;</p> <p>II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.</p> <p>§ 2º - O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.</p> <p>§ 3º - Na vigência do estado de defesa:</p> <p>I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;</p>

<p>juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 5º - Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 6º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente no prazo de cinco dias.</p> <p>§ 7º - O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o estado de defesa.</p> <p>§ 8º - Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.</p>	<p>preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;</p> <p>II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;</p> <p>III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;</p> <p>IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 4º - Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 5º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.</p> <p>§ 6º - O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o estado de defesa.</p> <p>§ 7º - Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.</p>	<p>II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;</p> <p>III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;</p> <p>IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 4º - Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 5º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.</p> <p>§ 6º - O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o estado de defesa.</p> <p>§ 7º - Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.</p>	<p>II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;</p> <p>III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;</p> <p>IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.</p> <p>§ 4º - Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.</p> <p>§ 5º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.</p> <p>§ 6º - O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.</p> <p>§ 7º - Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.</p>
<p>SEÇÃO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p> <p>Art. 160. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada durante o estado de defesa;</p>	<p>SEÇÃO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p> <p>Art. 142. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;</p>	<p>SEÇÃO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p> <p>Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;</p>	<p>SEÇÃO II</p> <p>DO ESTADO DE SÍTIO</p> <p>Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:</p> <p>I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;</p>

<p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.</p>	<p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.</p>	<p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.</p>	<p>II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.</p>
<p>Art. 161. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p> <p>§ 1º - Decretado o estado de sítio no intervalo das sessões legislativas, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.</p> <p>§ 2º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>	<p>Art. 143. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p> <p>§ 1º - Solicitada a autorização para decretar o estado de sítio no intervalo das sessões legislativas, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.</p> <p>§ 2º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>	<p>Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p> <p>§ 1º - O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.</p> <p>§ 2º - Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.</p> <p>§ 3º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>	<p>Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.</p> <p>§ 1º - O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.</p> <p>§ 2º - Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.</p> <p>§ 3º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.</p>
<p>Art. 162. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no artigo 160, inciso I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção obrigatória em edifício não destinado a acusados</p>	<p>Art. 144. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 142, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;</p>	<p>Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;</p>	<p>Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:</p> <p>I - obrigação de permanência em localidade determinada;</p> <p>II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;</p>

<p>ou condenados por crimes comuns;</p> <p>III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III deste artigo a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberados pelas respectivas Mesas.</p>	<p>III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.</p>	<p>III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.</p>	<p>III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;</p> <p>IV - suspensão da liberdade de reunião;</p> <p>V - busca e apreensão em domicílio;</p> <p>VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;</p> <p>VII - requisição de bens.</p> <p>Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.</p>
<p>Art. 163. O estado de sítio, nos casos do artigo 160, inciso I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.</p>	<p>Art. 145. O estado de sítio:</p> <p>I - no caso do art. 142, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior;</p> <p>II - no caso do art. 142, II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.</p>		
<p>Art. 164. As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do estado de sítio, após sua aprovação.</p>			
<p>SEÇÃO III</p> <p>DISPOSIÇÕES GERAIS</p> <p>Art. 165. O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvidos os líderes partidários, designará</p>	<p>SEÇÃO III</p> <p>DISPOSIÇÕES GERAIS</p> <p>Art. 146. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará comissão</p>	<p>SEÇÃO III</p> <p>DISPOSIÇÕES GERAIS</p> <p>Art. 140. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão</p>	<p>SEÇÃO III</p> <p>DISPOSIÇÕES GERAIS</p> <p>Art. 140. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão</p>

comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nas seções referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.	composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.	composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.	composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.
<p>Art. 166. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.</p> <p>Parágrafo único. Tão logo cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas na sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicados nominalmente os atingidos, bem como as restrições aplicadas.</p>	<p>Art. 147. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.</p> <p>Parágrafo único. Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas na sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicados nominalmente os atingidos, bem como as restrições aplicadas.</p>	<p>Art. 141. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.</p> <p>Parágrafo único. Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas em sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicados nominalmente os atingidos, bem como as restrições aplicadas.</p>	<p>Art. 141. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.</p> <p>Parágrafo único. Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas em sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, com relação nominal dos atingidos e indicação das restrições aplicadas.</p>