

Medidas constitucionais de restauração da ordem pública

Reflexões sobre a intervenção federal e os estados de defesa e de sítio

FRANCYSCO PABLO FEITOSA GONÇALVES

Resumo: O estudo apresenta algumas considerações sobre as medidas constitucionais de restauração da ordem pública, tema que costuma gerar algumas dificuldades entre os que estudam o Direito Constitucional. Para isso, primeiramente avalia em que consiste a ordem pública, suas manifestações em diversos ramos do Direito, sua relação com as instituições, a crise constitucional e a crise constituinte; em seguida, apresenta a ideia de estado de exceção, com base nas obras de Reinach, Schmitt e Agamben, para num terceiro momento analisar o regramento das medidas constitucionais de restauração da ordem – a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio –, bem como ponderar se tais medidas consistem em estados de exceção. O estudo dialoga com autores clássicos sobre o tema, estabelecendo uma interface com os fatos políticos e sociais.

Palavras-chave: crises; ordem pública; intervenção federal; estado de defesa; estado de sítio.

Constitutional measures for the restoration of public order: reflections on federal intervention and the states of defense and siege

Abstract: The paper presents some considerations on constitutional measures for the restoration of public order, a topic that usually generates some difficulties among those who study Constitutional Law. The study evaluates, at first, the meaning of public order, in its manifestations in various legal disciplines, and in its relationship with institutions, the constitutional crisis and the constituent crisis; then, it presents the idea of state of exception, based on the works of Reinach, Schmitt and Agamben, to, in a third moment, analyze the constitutional regulation

Recebido em 2/2/22
Aprovado em 10/5/22

of the measures for the restoration of public order, namely: federal intervention, the state of defense, and the state of siege; and reflect whether such measures consist of states of exception, or not. The study dialogues with classic authors on the subject, establishing a dialogue with political and social facts.

Keywords: crisis; public order; federal intervention; state of defense; state of siege.

1 Considerações iniciais

Para iniciar, um exemplo simplório, mas bastante útil, não tanto por se manter fiel aos estudos iniciais sobre o estado de exceção – que seria um forte remédio para combater males intensos (REINACH, 1885) – mas pelo seu aspecto didático: imagine que você vai ao médico queixando-se de dor de cabeça. É compreensível e desejável que, antes de prescrever qualquer tratamento, ele investigue o que estaria ocasionando a dor. Se ela tiver sido provocada por uma pancada, possivelmente o médico procure sintomas de uma concussão e deixe você em observação; se a causa for dengue, provavelmente serão prescritos medicamentos que aliviarão os sintomas; se, por outro lado, a dor se manifesta quando você lê, talvez seja o caso de fazer os exames adequados e você pode precisar de óculos.

Agora imagine que você é o presidente da República e a sua *dor de cabeça* é um problema grave, uma *crise*: a ordem pública está gravemente comprometida e precisa ser restabelecida. Que *remédios* tem a Constituição para resolver o problema? Antes de decidir sobre que medida adotar, é necessário agir como o médico do exemplo anterior para compreender o que causa a crise na ordem pública e sobre o tratamento que efetivamente resolverá o problema.

As linhas seguintes são destinadas à compreensão desses *tratamentos* para identificar quando é cabível cada um deles. Essa busca das *causas* e do *tratamento* invariavelmente conduziria à *intervenção federal*, ao *estado de defesa* e ao *estado de sítio* como soluções possíveis, e seria razoável o primeiro contato com tais institutos provocar alguma perplexidade e indecisão. A dificuldade de compreender os institutos deve-se a no mínimo quatro razões: i) o tratamento nem sempre claro oferecido pela Constituição; ii) eles talvez sejam intercambiáveis num caso concreto; iii) são medidas que se relacionam a termos vagos, de sentido amplo – como *ordem pública*, *instituição* etc. – e que também se podem confundir

com fatos políticos, como o estado de exceção; e iv) as *oportunidades perdidas* – ocasiões que demandavam a decretação de algum deles, o que teria contribuído para a concretização desses institutos.

Quanto à primeira razão, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) trata as medidas de restauração da ordem pública de forma ora conjunta, ora separada. A título de exemplo, o art. 21, V, estabelece que compete exclusivamente à União “decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal”; o art. 60, § 1º, afirma que na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio a Constituição não poderá ser emendada; os arts. 90 e 91, por sua vez, dispõem que compete, respectivamente, ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional posicionar-se sobre a decretação da intervenção federal, do estado de defesa, do estado de sítio etc. (BRASIL, [2022]).

Por outro lado, quando se trata de efetivamente disciplinar essas medidas, a intervenção insere-se no *Título III – Da Organização do Estado* (mais precisamente nos arts. 34 a 36), e o estado de defesa e o estado de sítio, por sua vez, só aparecerão cem artigos depois, no *Título V – Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas*, sendo o estado de defesa disciplinado pelo art. 136 e o estado de sítio, pelos arts. 137, 138 e 139 (BRASIL, [2022]).

Contudo, nesses *Títulos* há informações que à primeira vista podem parecer confusas, pois, de acordo com o art. 34, III, a intervenção poderá ser decretada para *pôr termo a grave comprometimento da ordem pública*, ao passo que o art. 136 autoriza a decretação de estado de defesa para preservar ou *restabelecer a ordem pública ou a paz social* em locais restritos e determinados. O art. 34, II, prevê a decretação de intervenção para *repelir invasão estrangeira*, e o art. 137, por sua vez, estabelece a possibilidade de decretação do

estado de sítio em resposta a *agressão armada estrangeira* (BRASIL, [2022]).

O que diferencia, afinal, cada uma dessas situações à primeira vista tão parecidas? Cabe tanto *intervenção* quanto *estado de defesa* quando se tratar de questão relativa à ordem pública? *Invasão estrangeira* e *agressão armada estrangeira* são expressões sinônimas? Quando deve ser utilizada uma ou outra medida? As linhas que seguem tentarão lançar luz sobre essas questões.

2 Sobre instituições, ordem pública, crises e conceitos afins

2.1 Uma primeira aproximação

As três medidas apresentam um aspecto em comum: destinam-se à preservação da *ordem pública*, presente no disciplinamento da intervenção federal e do estado de defesa e, implicitamente, no estado de sítio. Isso fica claro quando se avaliam as hipóteses que constitucionalmente autorizam cada uma das medidas. Entre outras situações, a intervenção federal pode ser decretada para defender a ordem pública, defender a integridade nacional e repelir invasão estrangeira; o estado de defesa pode ser empregado para restabelecer a ordem pública ou a paz social; o estado de sítio, por sua vez, pode ser decretado para sanar comoção grave ou responder a agressão armada estrangeira.

Tais medidas excepcionais têm em comum o fato de poderem ser utilizadas em situações extraordinárias, nas quais a *ordem pública* se encontra comprometida ou ameaçada; mesmo não aparecendo expressamente no estado de sítio, por certo a *comoção* a que se refere a Constituição também compromete a ordem pública. Numa primeira aproximação, é possível dizer que *ordem pública* evoca ideias de tranquilidade, harmonia, de um contexto social onde as *instituições* estão

funcionando adequadamente. Resta compreender, então, o que são as instituições.

2.2 A ideia de instituição

No campo do Direito, o uso do termo *instituição* talvez carregue alguma memória das *institutas* do Direito Romano, que eram uma espécie de manual da época. Autores tão diferentes como Nelson Saldanha e Niklas Luhmann apontam a grande influência de Maurice Hauriou, inaugurador da chamada *corrente institucionalista*, que se opõe, em certo sentido, às correntes contratualistas e normativistas. Saldanha (2005, p. 129) fala na “teoria da instituição construída no campo da teoria do Direito aos inícios dos noventa, sobretudo por obra do grande pensador francês Maurice Hauriou”; Luhmann (2002, p. 44), por sua vez, diz que “Ciò dev’essere sottolineato con vigore, poiché, a partire da Maurice Hauriou, il concetto d’istituzione viene applicato anche alla dogmatica giuridica come una sorta di concetto di contatto con la realtà sociale”¹. Para Hauriou (1968, p. 39-40), uma instituição é uma ideia ou projeto que se realiza e permanece de forma duradoura num meio social:

una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se organiza un poder que le procura los órganos necesarios; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedimientos².

¹ Tradução nossa: “Isso deve ser enfatizado com vigor, pois, a partir de Maurice Hauriou, o conceito de instituição também é aplicado à dogmática jurídica como uma espécie de conceito de contato com a realidade social”.

² Tradução nossa: “instituição é a ideia de obra ou empresa que se realiza e tem duração legal em um meio social;

Para Hauriou (1968), portanto, a instituição é um conjunto de normas jurídicas intrinsecamente ligado à realidade social, uma concepção fundamental aceita pela totalidade ou, ao menos, pela maioria das pessoas, e que é organizada pelo Direito, e que contribui, portanto, para a organização da sociedade. Essa noção de instituição parece ter uma considerável adesão no Brasil. As definições de instituição concebidas por juristas consagrados como Miguel Reale³ e Tércio Ferraz Júnior⁴, por exemplo, aproximam-se das ideias de Hauriou.

2.3 Ordem pública: uma aproximação mais precisa

A ideia de *ordem* subjaz no conceito de Hauriou (1968), pois, segundo ele, as instituições representam, tanto no Direito quanto na história, a categoria da permanência e do real, e estão na base da sociedade e do Estado. A expressão *ordem pública* é de origem europeia.

para a concretização dessa ideia, é organizado um poder que lhe fornece os órgãos necessários; por outro lado, entre os membros do grupo social, interessados na realização da ideia, ocorrem manifestações de comunhão dirigidas por órgãos de poder e reguladas por procedimentos”.

³ “as normas jurídicas se ordenam logicamente. Essa ordenação tem múltiplos centros de referência, em função dos campos de relações sociais que elas disciplinam, havendo uma ou mais ideias básicas que as integram em unidade. Desse modo, as normas da mesma natureza, em virtude de uma comunhão de fins, articulam-se em modelos que se denominam *institutos* [...]. Os institutos representam, por conseguinte, estruturas normativas complexas, mas homogêneas, formadas pela subordinação de uma pluralidade de normas ou modelos jurídicos menores a determinadas exigências comuns de ordem ou a certos princípios superiores, relativos a uma dada esfera da experiência jurídica. Quando um instituto jurídico corresponde, de maneira mais acentuada, a uma estrutura social que não oferece apenas uma configuração jurídica, mas se põe também como realidade distinta, de natureza ética, biológica, econômica etc., tal como ocorre com a *família*, a *propriedade*, os *sindicatos* etc., costuma-se empregar a palavra *instituição*” (REALE, 2002, grifos do autor).

⁴ “[É] também possível encarar as instituições sociais, como a família, a empresa, a administração pública, como conjuntos de comportamentos disciplinados e delimitados normativamente” (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 101).

Saldanha (2003) observa que seu uso foi consolidado e popularizado a partir da França, desde a Revolução Francesa e com a sua positivação no *Código Napoleônico*, de 1804⁵. Bevilacqua ([1906]), por sua vez, registra a importância das escolas de Friedrich Carl von Savigny (1779-1861) e Pasquale Stanislao Mancini (1817-1888) como as responsáveis por colocar em voga a concepção de *ordem pública*⁶.

Atualmente, trata-se de uma concepção importante para vários ramos do Direito. No âmbito do Direito Internacional privado, é compreendida como “reflexo da filosofia sócio-político-jurídica de toda legislação, que representa a moral básica de uma nação e que atende às necessidades econômicas de cada Estado. A ordem pública encerra, assim, os planos político, jurídico, moral e econômico de todo Estado constituído” (DOLINGER, 1997, p. 350). Nesse ramo do Direito, a ordem pública é um dos *preceitos básicos do Direito Internacional privado* (RECHSTEINER, 2012), sobretudo porque impede que leis, sentenças, atos de países estrangeiros e declarações de vontade tenham eficácia no Brasil, caso ofendam a soberania nacional⁷.

⁵“E daí que, durante o período da Revolução Francesa, tivesse surgido com nitidez nova a noção de *ordre public*. Primeiro a crença de Sieyès na razão, situando (antes mesmo do poder constituinte) a ‘unidade nacional’ e o ‘estabelecimento público’ como obra de uma ‘arte social’ a um tempo arquitetônica e utilitarista; depois, com o Código Civil francês de 1804, a consagração do termo ‘ordem pública’, que alguns fazem remontar a uma origem romana, em ligação com algumas incidências medievais e absolutistas; em ligação com as *ordonnances*, com o despotismo esclarecido e com os espaços urbanos clássicos” (SALDANHA, 2003, p. 163).

⁶“Sendo as escolas de Savigny e Mancini que puzeram em voga a noção de ordem pública, aquela sob a denominação de *leis proibitivas* ou *rigorosamente obrigatórias* [zwingende Gefetz] e esta sob a designação de *leis de ordem pública* [sic]” (BEVILAGUA, [1906], p. 77-78, grifos do autor).

⁷É o que prevê a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “Art. 17. As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes” (BRASIL, [2018]). O debate sobre a existência, ou não, de uma ordem pública

Observe-se que *bons costumes* – expressão extremamente vaga e de difícil definição – se inserem na *ordem pública* que, na perspectiva do Direito Internacional privado, está diretamente relacionada à soberania⁸.

No Direito Penal, Bitencourt (2012) entende que a *ordem pública* pode assumir dois significados: *objetivamente* se refere à convivência harmônica e pacífica, e *subjetivamente* diz respeito ao sentimento de tranquilidade pública, o que a tornaria, na opinião de parte da doutrina, sinônima de paz social e de confiança nas instituições⁹.

Também no Direito Civil a concepção de ordem pública é homóloga ao que foi visto até aqui. Azevedo (2019), por exemplo, baseando-se em Philippe Malaurie, fala na necessidade de distinguir o *Direito público* e a *ordem pública* do *Direito privado*, observando que *instituições civis* como o casamento, o poder familiar e o Direito sucessório constituem o alicerce da sociedade.

estatal e uma ordem pública internacional não é relevante ao presente trabalho.

⁸Dolinger (1997, p. 350) observa que “O Código Civil grego sintomaticamente qualifica a ordem pública como um desenvolvimento dos bons costumes”, e Rechsteiner (2012) entende que a ordem pública “já abrange os casos de violação da soberania nacional e dos bons costumes pela aplicação do direito estrangeiro no País, o que torna juridicamente irrelevante a sua introdução na lei”.

⁹“Segundo o magistério de Maggiore, ‘ordem pública tem dois significados: objetivamente significa a coexistência harmônica e pacífica dos cidadãos sob a soberania do Estado e do Direito; subjetivamente, indica o *sentimento de tranquilidade pública*, a *convicção de segurança social*, que é a base da vida civil. Nesse sentido, ordem é sinônimo de *paz pública*. É exatamente nesse segundo sentido, isto é, em seu aspecto subjetivo, contrariamente, portanto, à posição adotada pelo Código Penal Rocco, que a lei penal brasileira visa proteger a paz pública, considerando como seu conteúdo a *sensação vivenciada e internalizada pela coletividade de segurança e confiança nas instituições públicas*, transformando esse sentimento coletivo no verdadeiro bem jurídico relevantemente tutelado. [...] Em síntese, *paz social como bem jurídico tutelado* não significa a defesa da ‘segurança social’ propriamente, mas sim a *opinião ou sentimento da população em relação a essa segurança*, ou seja, aquela sensação de bem-estar, de proteção e segurança geral, que não deixa de ser, em outros termos, uma espécie de reforço ou fator a mais da própria segurança ou confiança, qual seja o de sentir-se seguro e protegido” (BITENCOURT, 2012, grifos do autor).

Em seguida, cita Henry de Page para apresentar um conceito de ordem pública semelhante aos que já foram vistos nas linhas anteriores¹⁰. Ainda no Direito Civil, Saux (2002, p. 18) também observa uma identidade entre ordem pública e paz pública:

Da Roa identifica al orden público con la “paz pública”, con la premisa de que los “hechos materiales externos” no alteren la tranquilidad general. “Mantener el orden público en derecho” – dice – “consiste en asegurar una armonía jurídica, necesaria a la realización eficaz del derecho”.

El criterio quizá mayoritario, tanto en derecho comparado como nacional – con algunos matices que en honor a la brevedad nos abstenemos de pormenorizar (Risólia, Bonet, Salvat, Llambías) – ve al orden público como el conjunto de principios fundamentales que hacen a la estructura de una organización social, los que pueden ser variables y mutables en el tiempo, y que se derivan de las concepciones políticas, económicas, religiosas y, obviamente, jurídicas, que esa comunidad tenga de sí.

Praticamente todos os autores entendem que *ordem pública* é uma expressão vaga e imprecisa.

¹⁰ “Acentua mais uma vez Philippe Malaurie que o Direito público estabelece a organização política do Estado: a ordem pública é a ordem intangível da sociedade. Esta se compõe antes de tudo de instituições civis. São elas que formam o quadro mais durável, a estrutura a mais solidamente assentada da vida social. Pode-se modificar a Constituição de um país sem transformar sua natureza, mas toda modificação da instituição do casamento, do poder paterno [poder familiar], e das sucessões [...] subverte sua base social. Destaca, ainda, esse jurista que os efeitos de ordem pública, no Direito Civil, são múltiplos e diferenciados. O efeito mais clássico é a nulidade de um contrato que a contraria diretamente. Esse é um efeito que se pode qualificar de jurídico. Mas ela pode produzir igualmente um efeito judiciário, pela privação do direito a ação contra aquele que cometeu a violação de ordem pública. A ordem pública pode ainda ocasionar sanções penais que são sua proteção mais grave. A lei de ordem pública é a que se relaciona com os interesses essenciais do Estado ou da coletividade ou que fixe no Direito privado as bases jurídicas fundamentais sobre as quais repousa a Ordem econômica e moral de uma sociedade determinada” (AZEVEDO, 2019).

Saux (2002, p. 17), a propósito, observa que “no hay autor que haya tratado el tema que no comience su análisis poniendo de resalto esa liminar dificultad en precisar sus contornos”. Miranda (1967a, p. 126) observa que nos “nossos dias, o Direito constitucional dá os meios discricionários [...], quer para a sustentação das instituições nos momentos difíceis, quer devido a causas externas, sem necessidade daquela noção assistemática [de ordem pública]”.

Também é importante lembrar que as únicas¹¹ intervenções federais decretadas na vigência da CRFB – a do Rio de Janeiro e a de Roraima, ambas em 2018 – tiveram a *ordem pública* como justificativa. Ambas guardavam relação com a segurança pública: no caso do Rio em virtude do aumento na criminalidade, e em Roraima por conta da paralisação dos agentes de segurança pública – agentes penitenciários, policiais civis e militares.

A experiência prática também não ajuda tanto a entender o que exatamente seria a ordem pública, pois outras crises na segurança pública existiram e existem, mas sem intervenções decretadas. Fica ainda mais difícil definir o que seria o conteúdo da ordem pública numa sociedade plural e complexa. Assim, embora seja possível recorrer a qualquer das definições anteriormente

¹¹ Antes da atual Constituição é possível encontrar diversos casos de *intervenções*, na forma de ingerência política, intervenções federais e situações análogas inconstitucionais, como as intervenções levadas a cabo por Hermes da Fonseca, que em tese eram autorizadas pelo art. 6º da Constituição de 1891 (BRASIL, [1934]), mas que tinham como objetivo colocar os governos estaduais nas mãos das oligarquias e dos militares alinhados com Hermes da Fonseca. Uma dessas intervenções revelou-se especialmente desastrosa, a do Ceará, que culminou na *Sedição de Juazeiro*, quando o governo de Franco Rabelo mandou as tropas estaduais invadirem Juazeiro do Norte, onde os camponeses, entrincheirados, resistiram à invasão e em seguida marcharam até Fortaleza, invadindo a capital e depondo Franco Rabelo. Sobre o tema, merecem ser consultadas as teses de doutorado de Pinho (2019), Silva (2009) e a obra organizada por Barros (2012). Outros exemplos podem ser encontrados nos interventores nomeados por Vargas, nos mandatários biónicos nomeados pelo regime militar etc.

expostas, é difícil encontrar a *ordem pública* que seria uma síntese ou essência social, política, jurídica, moral e econômica da sociedade, exceto talvez se fosse possível considerar – com certa dose de formalismo – que essa síntese estaria na Constituição, como estruturadora do Estado, e no próprio Estado como *fonte da integração lógica e moral da sociedade*, como defendia Durkheim (2002), ou detentor da violência simbólica – como violência que só pode ser exercida com a cumplicidade daqueles em quem é exercida –, como definiu Bourdieu (2012).

Nessa perspectiva, o Estado, sua constituição material e suas instituições se confundiriam com a própria ordem social, o que não resolve o problema, apenas conduz a questões tão ou mais áridas, como a de definir o que seria o Estado, qual a fronteira entre Estado e sociedade civil, qual o conteúdo da sua constituição material, das suas instituições etc. Além disso, um parêntese precisa ser aberto para registrar que reconhecer essa concepção de ordem pública não significa fazer uma defesa dela ou desconhecer suas desigualdades e injustiças, também não significa desconsiderar que a necessidade de sua preservação pode ser utilizada como pretexto para a instauração de estados de exceção.

2.4 Sobre as crises

Contrapostas à noção de *ordem pública* são as ideias de *desordem* ou *crise*, que na CRFB aparecem na forma de *ameaça à integridade nacional, invasão* (estrangeira ou de uma unidade da federação em outra), *desorganização das finanças de unidade da federação, instabilidade institucional, calamidades de grandes proporções na natureza, comoção grave de repercussão nacional* etc. (BRASIL, [2022]).

Para falar em crise, é possível antecipar alguma coisa das obras que fundamentam a própria concepção de estado de sítio. Para Reinach

(1885), o estado de sítio é medida excepcional, um *forte remédio para combater males intensos*. Schmitt (1934, 1968) observa que todos os povos passam por momentos de crises, desordem, agitação, insubmissão etc., que não podem ser reprimidos pelo *poder de polícia* usual do Estado. Para Agamben (2003, [2013]), por outro lado, as crises, desordens e emergências são evocadas constantemente para justificar o estado de exceção permanente. O que se extrai dos três autores é que existem medidas excepcionais destinadas ao combate das crises – reais ou fictícias – e estas podem referir-se a momentos em que a ordem posta se encontra ameaçada. Nesse ponto, são bastante úteis as teorizações de “um cearense nascido na Paraíba” (KLEIN FILHO, 2003, p. 13) sobre as *crises constitucionais* e as *crises constituintes*.

Para Bonavides (2004), a crise constitucional é a crise de uma Constituição, ou de parte dela. A Constituição é texto que se refere a um contexto amplo – social, político, econômico etc. – e pode, eventualmente, haver um descompasso ou contradição entre texto e contexto, o que gera a crise e a subsequente necessidade de dirimir os conflitos em torno da Lei Maior. Diversos fatores podem ocasionar uma crise constitucional, desde as transformações sociais que impõem uma atualização do texto constitucional, até determinados fatos políticos, como a renúncia de um presidente¹². Porém, em quaisquer casos, se a *crise* é apenas *constitucional*, ela “é crise que não se propaga às instituições nem lhe abala os fundamentos” (BONAVIDES, 2004, p. 188).

A crise constituinte é a *crise do próprio poder constituinte*. Trata-se de uma crise muito mais severa, que pode afetar o regime, o sis-

¹² Bonavides (2004, p. 576) exemplifica com a renúncia de Jânio: “passamos por uma crise constitucional, com a renúncia de Jânio Quadros e a introdução do parlamentarismo do Ato Adicional. Já não se tratava então de substituir um Governo, mas de alterar a própria forma de Governo, numa experiência, aliás, malograda”.

tema de governo, as instituições, a forma de Estado, a própria existência do Estado etc.¹³ Para compreendê-la é necessário lembrar, ainda que brevemente, em que consiste o poder constituinte, conforme Saldanha (1986, p. 65): “Poder constituinte, pode-se dizer, é a aptidão ou a oportunidade de estabelecer uma Constituição”.

A crise constituinte é, pois, uma crise mais grave, que ameaça a ordem social de tal forma que não seria preservada por uma simples modificação – parcial ou total – da Constituição, pois as próprias instituições estão comprometidas. Como diz Saldanha (2003, p. 199): “Crises da ordem: rachaduras na velha ordem institucional, corrosão nas doutrinas tradicionais, instabilidade por toda parte”. Por serem tão graves, e por não serem resolvidas apenas pela ressignificação ou reforma da Constituição, as crises constituintes precisam ser evitadas. O sistema constitucional de restauração da ordem pública se insere justamente na fronteira entre a crise constitucional e a crise constituinte, tentando evitar que esta última acabe com a própria ordem vigente.

3 Estados de exceção e medidas extraordinárias: dialogando com Reinach, Schmitt e Agamben

3.1 Palavras iniciais

Há muitos exemplos de momentos em que a ordem pública e as instituições se viram ameaçadas. Nesses momentos de *crise* (agita-

ções, desordens etc.) não raro se observa um aumento da opressão exercida sobre a população. Em alguns casos tal opressão é bem-sucedida e tranquiliza o povo, em outros, fracassa – sendo comum que a ordem vigente veja seu próprio fim. Esse aumento da opressão às vezes é exercido de forma arbitrária, independente de qualquer regra jurídica posta. Outras vezes, entretanto, encontra-se bem regulamentado. Um exemplo histórico disso é a *ditadura romana*, ocasião em que o Senado romano selecionava um magistrado que passava a concentrar o poder absoluto pelo prazo de seis meses (PINTO JUNIOR, 1888; MORINEAU IDUARTE; IGLESIAS GONZÁLEZ, 2008). Embora bastante diferente do que veio a se entender depois por *ditadura*, esse modo de governar romano deixou marcas no Direito público moderno.

Transcorridos mais de mil anos da experiência romana, Reinach (1885, p. 97), pioneiro na teorização do estado de sítio (*état de siège*), observa que o estado de sítio real ou militar (*état de siège réel ou militaire*) e o estado de sítio fictício ou político (*état de siège fictif ou politique*) eram “respectivement analogues à la *dictatura rei gerundæ* et à la *dictatura seditiois sèdandæ causa* des Romains”¹⁴.

Desde Roma até os dias atuais, têm sido muitos os exemplos de governantes que criaram ou se aproveitaram de expedientes variados para aumentar o poder repressivo de que podiam fazer uso¹⁵. Por outro lado, apesar do risco dos excessos, tais medidas parecem ser necessárias à manutenção da ordem vigente,

¹³“Com relação à crise constituinte, esta, ao contrário da crise constitucional, costuma ferir mortalmente as instituições, compelindo à cirurgia dos tecidos sociais ou fazendo até mesmo inevitável a revolução. Entende não raro com a necessidade de substituir a forma de Governo ou a forma de Estado, pois, em nome da legitimidade, há sempre aí um poder ou uma organização social contestada desde os seus fundamentos” (BONAVIDES, 2004, p. 193).

¹⁴Tradução nossa: “respectivamente análogas à *dictatura rei gerundæ* [algo como ditadura para o gerenciamento/sucesso] e a *dictatura seditiois sèdandæ causa* [ditadura para dirimir rebeliões] dos romanos”.

¹⁵Refletindo sobre como tiranos como Agátocles conseguiram se manter tanto tempo no poder, Maquiavel observa que as crueldades podem ser bem empregadas, desde que por breves períodos e para manter a segurança (MACHIAVELLI, 1814, p. 36).

e encontram previsão tanto nos ordenamentos estatais quanto no Direito internacional. Em seu artigo quarto, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos prevê que os Estados poderão adotar medidas que suspendam os direitos nele previstos quando acontecerem “situações excepcionais [que] ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente” (NAÇÕES UNIDAS, 1992). Todas as Constituições brasileiras previram medidas que, em circunstâncias geralmente associadas à guerra ou às crises internas, permitiam aumentar o poder repressivo estatal, diminuindo, consequentemente, os direitos das pessoas. 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 com aquelas duas medidas quanto pelas suas consequências práticas quando foi decretada.

A doutrina costuma chamar essas medidas de *sistema constitucional das crises* (SILVA, 2014, p. 772), *estados de legalidade extraordinária* (NOVELINO, 2019, p. 865) e, até mesmo, *estados de exceção* (MARTINEZ, 2021, p. 90). Esta última expressão, em especial, pode ser bastante problemática. Estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal podem ser considerados estados de exceção? Para responder a essa pergunta é preciso, introdutoriamente, fazer uma breve revisão sobre o que se entende por *estado de exceção*. Para isso, é necessário recorrer a três autores que escreveram sobre esse fenômeno e, mais que isso, parecem ter contribuído decisivamente para definir o *estado de exceção*: Reinach, Schmitt e Agamben.

3.2 Reinach e o estado de exceção

Théodore Reinach (1860-1928) foi um jurista e arqueólogo francês que deixou um estudo pioneiro sobre o estado de sítio (*De l'état de*

siège). E mesmo falando pouco sobre o estado de exceção – de fato, a expressão *régime de exception* aparece em poucas passagens – a obra de Reinach teve grande influência em estudos posteriores (SCHMITT, 1968; AGAMBEN, 2003). Já na introdução, Reinach (1885, p. 7) oferece um *insight* interessante sobre o que ele chama de *medidas de exceção*:

Les mesures d'exception sont, dans le droit public, l'équivalent des actes de légitime défense dans le droit privé ; elles dérivent d'un principe antérieur et supérieur à toute législation positive, que le bon sens populaire a exprimé dans ces formules énergiques : « Aux grands maux il faut de grands remèdes. – *Salus populi suprema lex esto* »¹⁶.

Ao colocar sua fundamentação num princípio anterior e superior à qualquer norma positivada, Reinach permite a compreensão de como determinadas medidas podem representar uma ruptura com a ordem vigente. Referindo-se ao Direito francês, Reinach (1885, p. 93) falava em três estados distintos: o estado de paz (*l'état de paix*), no qual as autoridades civis e militares atuavam de forma separada; o estado de guerra (*l'état de guerre*), ocasião em que a autoridade civil deveria agir de acordo com a autoridade militar e atender às suas requisições; e o estado de sítio (*l'état de siège*), que derogava a separação de Poderes, o juiz natural e os princípios constitucionais, e o comandante militar passava a concentrar todas as funções das autoridades civis, que eram exercidas exclusivamente sob sua responsabilidade pessoal (*exclusivement sous sa responsabilité personnelle*).

¹⁶ Tradução nossa: “As medidas excepcionais equivalem, em Direito público, aos atos de legítima defesa de Direito privado: derivam de um princípio anterior e superior a qualquer legislação positiva, que o bom senso popular exprimiu nestas fórmulas lapidárias: ‘Para grandes males são necessários grandes remédios. – A saúde [bem-estar] da população é a lei suprema’”.

Segundo Reinach (1885, p. 93-97), o *estado de sítio* pode ser decorrente de uma situação real como um ato de guerra ou uma insurreição, mas também pode ser decretado sem nenhuma razão real, o que ele chamou de estado de sítio fictício (*état de siège fictif*), que poderia ser implantado simplesmente se o governo entendesse que era necessário.

3.3 O estado de exceção em Carl Schmitt

Conhecedor da obra de Reinach, Carl Schmitt (1888-1985) tratou a noção de exceção intrinsecamente ligada à ideia de soberania. Para ele, a Constituição não é capaz de prever quando o estado de exceção se fará necessário, e é por isso que “Souverän ist, wer über Ausnahmezustand entscheidet”¹⁷ (SCHMITT, 1934, p. 17).

Schmitt (1934, p. 18) é enfático ao afirmar que não é qualquer emergência ou aumento do poder repressivo que constitui um Estado de exceção: “Denn nicht jede außergewöhnliche Befugnis, nicht jede polizeiliche Notstandsmaßnahme oder Notverordnung ist bereits Ausnahmezustand”¹⁸, e ele mostra especial interesse no caso excepcional (*Ausnahmefall*), na emergência extrema que ameaça a própria existência do Estado, o que, como já foi dito, não tem como ser previsto pelo ordenamento jurídico¹⁹. Como não se pode repartir *a priori* as competências a serem exercidas nesse caso, de acordo com Schmitt (1934), o que a Constituição pode fazer é, no máximo, prever quem pode estabelecer o estado de exceção²⁰.

Schmitt (1934, p. 49) entende que todos os conceitos relevantes da teoria do Estado são teológicos secularizados, e que é possível considerar que o estado de exceção está para o Direito, assim como o milagre está para a teologia: “Der Ausnahmezustand hat für die Jurisprudenz

¹⁷ Tradução nossa: “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção”.

¹⁸ Tradução nossa: “Porque nem toda ordem extraordinária, medida policial de emergência ou decreto de emergência já é um estado de exceção”.

¹⁹ “Denn eine generelle Norm, wie sie der normal geltende Rechtssatz darstellt, kann eine absolute Ausnahme niemals erfassen und daher auch die Entscheidung, daß ein echter Ausnahmefall gegeben ist, nicht restlos begründen” (SCHMITT, 1934, p. 11). Tradução nossa: “Porque uma norma geral, como é a norma jurídica regular, nunca pode captar uma exceção absoluta e, portanto, não pode justificar completamente a decisão de que existe um caso excepcional real”.

²⁰ “Es kann weder mit subsumierbarer Klarheit angegeben werden, wann ein Notfall vorliegt, noch kann inhaltlich aufgezählt werden, was in einem solchen Fall geschehen darf, wenn es sich wirklich um den extremen Notfall und um seine Beseitigung handelt. Voraussetzung wie Inhalt der Kompetenz sind hier notwendig unbegrenzt. Im rechtsstaatlichen Sinne liegt daher überhaupt keine Kompetenz vor. Die Verfassung kann höchstens angeben, wer in einem solchen Falle handeln darf” (SCHMITT, 1934, p. 12). Tradução nossa: “Não se pode determinar com uma clareza subsumível [à norma] quando existe uma emergência, nem se pode enumerar em termos de conteúdo tudo o que pode acontecer nesse caso, quando ele realmente se refere a uma emergência extrema e à sua eliminação. O pré-requisito e o conteúdo da competência para agir são necessariamente ilimitados nesse caso. Portanto, não há competência [conforme compreendida] no Estado de direito. A constituição pode, no máximo, especificar quem pode agir nesse caso”.

eine analoge Bedeutung wie das Wunder für Theologie”²¹. Segundo Schmitt (1934), se o milagre é uma ruptura com as leis da natureza, o estado de exceção é uma ruptura com o Direito.

3.4 Agamben e a gestão da desordem

Outro autor que é praticamente uma referência obrigatória em se tratando de estado de exceção é Giorgio Agamben. O filósofo italiano contemporâneo dialoga com Reinach, Schmitt, Foucault e outros autores, refletindo sobre momentos históricos considerados como estados de exceção, para chegar à constatação de que

[i]l totalitarismo moderno può essere definito, in questo senso, come l’instaurazione, attraverso lo stato di eccezione, di una guerra civile legale, che permette l’eliminazione fisica non solo degli avversari politici, ma di intere categorie di cittadini che per qualche ragione risultino non integrabili nel sistema politico. Da allora, la creazione volontaria di uno stato di emergenza permanente (anche se eventualmente non dichiarato in senso tecnico) è divenuta una delle pratiche essenziali degli Stati contemporanei, anche di quelli cosiddetti democratici”²² (AGAMBEN, 2003, p. 13).

Trata-se, portanto, da adoção contínua de medidas que seriam próprias de um estado de exceção, tais como a suspensão de alguns direitos fundamentais (ainda que apenas para algumas

²¹ Tradução nossa: “O estado de exceção tem um significado para a ciência do Direito análogo ao significado do milagre tem para a teologia”.

²² Tradução nossa: “O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como o estabelecimento, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal, que permite a eliminação física não apenas de oponentes políticos, mas de categorias inteiras de cidadãos que por algum motivo não podem ser integrados no sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que possivelmente não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, mesmo dos ditos democráticos”.

pessoas), a confusão ou amálgama dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a prática de atos pelo Estado que, de acordo com o próprio Direito estatal, são, a rigor, ilícitos – o que acontece inclusive nas democracias, que adotam tais práticas a pretexto de restaurar a ordem, sendo que, para Agamben ([2013]): “Il faut bien comprendre, aujourd’hui le gouvernement ne vise pas à maintenir l’ordre mais à gérer le désordre. Et le désordre est toujours là, on le voit : la crise, les désordres, l’émergence, l’état de nécessité... sont évoqués à tout instant”²³.

Segundo Agamben (2003, p. 42), “Lo stato di eccezione moderno è, invece, un tentativo di includere nell’ordine giuridico la stessa eccezione, creando una zona di indistinzione in cui fatto e diritto coincidono”²⁴, e, nesse sentido, as medidas relacionadas ao aumento do poder repressivo se tornam a regra. Foucault (2012) já observava que o nazismo levava ao extremo o jogo entre o poder de matar e o poder de administrar a vida: “Mais ce jeu est inscrit effectivement dans le fonctionnement de tous les États”²⁵. Todos os

²³ Tradução nossa: “É preciso entender que hoje o governo não trata de manter a ordem, mas de administrar a desordem. E a desordem ainda está aí, a gente percebe: a crise, as desordens, as emergências, o estado de necessidade... São evocados a todo o momento”.

²⁴ Tradução nossa: “O estado de exceção moderno é, por outro lado, uma tentativa de incluir a própria exceção no ordenamento jurídico, criando um espaço de indistinção em que fato e Direito coincidem”.

²⁵ Tradução nossa: “Mas esse jogo está inscrito efetivamente no funcionamento de todos os Estados”. Foucault (2012) prossegue problematizando se esse seria um problema dos Estados capitalistas ou de quaisquer Estados; ele hesita um pouco por não poder fazer uma análise profunda sobre o Estado socialista naquele momento, mas coloca o problema: “De tous les États modernes, de tous les États capitalistes ? [...] En tout cas, je voudrais simplement dire ceci : d’une façon générale, il me semble – là, c’est un peu un libre propos – que le socialisme, tant qu’il ne pose pas, en première instance, les problèmes économiques ou juridiques du type de propriété ou du mode de production – dans la mesure où, par conséquent, le problème de la mécanique du pouvoir, des mécanismes de pouvoir, n’est pas posé et analysé par lui –, [le socialisme, donc,] ne peut pas manquer de réaffecter, de réinvestir ces mêmes mécanismes de pouvoir que l’on a vus se constituer à travers l’État capitaliste ou l’État industriel”. Tradução

Estados acabariam tendo, em última análise, algo de estado de exceção, mesmo em regimes democráticos.

A perspectiva agambeniana tem sido apropriada no Brasil, sobretudo para o estudo de determinados períodos e acontecimentos históricos como o regime militar (1964-1985) (MENDES, 2018), as operações de garantia da lei e da ordem (SANTOS; PONTAROLLI, 2018) e a intervenção federal decretada no Rio de Janeiro em 2018 (SERRA; SOUZA; CIRILLO, 2019).

Nessa perspectiva – agambeniana, por assim dizer – o estado de exceção poderia ser percebido, ao longo de toda a história do Brasil, na não efetivação dos direitos fundamentais como educação e saúde, na prática de atos ilícitos por agentes estatais, na concentração de poder nas mãos dos chefes dos Executivos federal, estaduais e municipais, e em tantas outras práticas típicas do patrimonialismo brasileiro.

De todo modo, tendo sido feita essa breve revisão sobre o estado de exceção, torna-se possível, enfim, analisar as medidas de restauração da ordem pública na atual Constituição.

4 As medidas de restauração da ordem pública na CRFB

4.1 A intervenção

Primeiramente, deve-se dizer que não existe *intervenção militar constitucional (sic)* – o que é,

nossa: “De todos os Estados modernos, de todos os Estados capitalistas? [...] De qualquer forma, eu gostaria apenas de dizer: de uma maneira geral, parece-me – aí, é um pouco de conversa informal – que o socialismo, desde que não apresenta, por exemplo, os problemas econômicos ou legais do tipo de propriedade ou do modo de produção – na medida em que, conseqüentemente, o problema da mecânica do poder, dos mecanismos do poder, não é colocado e analisado por ele –, [o socialismo, então,] não pode deixar de reatribuir, reinvestir esses mesmos mecanismos de poder que vimos ser constituídos através do Estado capitalista ou industrial”.

na melhor das hipóteses, uma quimera autoritária sem nenhum respaldo constitucional. Não importa se está sendo defendida por pessoas que têm boa índole mas pouco conhecimento, saudades da ditadura, ou personalidade despótica. Esse assunto será retomado oportunamente; por ora, é necessário esclarecer que a intervenção é *medida extraordinária de supressão temporária da autonomia de ente federativo*. Mais que isso, é medida típica da federação. Miranda (1967b, p. 198, grifos do autor) pontua: “A intervenção nos Estados-membros constitui, pelo menos teoricamente, o *punctum dolens* do Estado federal. Aí se entrecruzam as *tendências unitaristas* e as *tendências desagregantes*”²⁶. Por tratar-se de medida típica da federação, não faria sentido pensar em intervenção de um Estado unitário, pois suas subdivisões não têm autonomia.

Os entes federativos são autônomos nos termos da CRFB. Contudo, em que exatamente consiste tal autonomia? Segundo Araújo (2011, p. 19), “[e]m verdade, quatro aspectos essenciais caracterizam a autonomia de um estado-membro, a saber, a capacidade de auto-organização, a capacidade de autogoverno, a capacidade de autolegislação e a capacidade de autoadministração”. Diante disso, a intervenção só pode acontecer em situações extraordinárias, como forma de evitar uma crise constituinte, que colocaria em risco a existência do próprio Estado. “A União só tem o *Direito de intervir* nas espécies que a Constituição aponta, com o que se limita a autonomia dos Estados-membros; e o *dever de intervir*, porque [aqueles] casos constituem, a juízo do legislador constituinte, irregularidades graves” (MIRANDA, 1967b, p. 198, grifos do autor).

O objetivo da intervenção consiste, portanto, em sanar *irregularidades graves* que podem ocasionar uma crise constituinte e ameaçar a

²⁶ Ver Miranda (1932, 1946).

própria existência do Estado. O disciplinamento encontra-se no art. 34 da CRFB, cujos incisos elencam as situações que autorizam a intervenção federal²⁷. As hipóteses que possibilitam a intervenção de Estado-membro em Município – ou intervenção da União em Município localizado em Território Federal – estão nos incisos do art. 35²⁸. Por fim, o art. 36 apresenta diversas normas quanto à decretação da intervenção em si, quando ela será provocada, qual a amplitude do decreto etc.²⁹

²⁷“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I – manter a integridade nacional; II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V – reorganizar as finanças da unidade da Federação 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 – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (BRASIL, [2022]).

²⁸“Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; 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” (BRASIL, [2022]).

²⁹“Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: 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; 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; III – de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. § 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

Todas as situações que autorizam a intervenção são ameaças à Constituição e à República Federativa do Brasil. A intervenção poderá ser decretada de forma *espontânea* ou *provocada*; a *intervenção espontânea* acontece nas hipóteses em que o presidente da República está autorizado pela Constituição a decretar a intervenção *de ofício*, ou seja, por iniciativa, sem provocação de outros órgãos; a *intervenção provocada*, por sua vez, depende de provocação de algum órgão, que pode ser um pedido (*solicitação*) ou uma ordem (*requisição*). A intervenção será por requisição nos termos do art. 34, I, II, III e V. Nas situações do art. 34, IV (“garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação”), a intervenção poderá ocorrer por *solicitação* ou por *requisição*. *Solicitação é pedido* que pode ser atendido ou não, ao passo que a *requisição é ordem* que deve ser cumprida.

Manter a integridade nacional é hipótese de intervenção *espontânea* e refere-se obviamente a movimentos separatistas e eventual ameaça de secessão. Como lembra Miranda (1967b, p. 206), pode relacionar-se a Estado-membro que permite a entrada de forças estrangeiras, que “entra em confabulações diretas com Estados estrangeiros” ou que sofre “*influência política estrangeira*”, uma das razões para a intervenção no Rio Grande do Sul em 1937.

Repelir invasão estrangeira suscita algumas dúvidas: seria uma invasão armada? Um ato de guerra? Não parece ser esse o caso, pois não se resolveria suspendendo a autonomia do

ção do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas. § 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. § 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. § 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal” (BRASIL, [2022]).

Estado-membro. Invasão, nesse caso, refere-se a movimentos migratórios irregulares não geridos adequadamente pelo Estado-membro. Miranda (1967b, p. 208) também aponta esta última como uma das hipóteses: “Também se considera invasão do território nacional a entrada de estrangeiros, sem os pressupostos materiais e formais, na unidade política brasileira, com anuência ou simplesmente inércia consciente ou não, do Estado-membro”.

Quanto à invasão de um Estado-membro por outro, existe a possibilidade de uma invasão do território físico, eventual luta armada entre os Estados-membros, mas também deve ser considerada a ingerência indevida de um em outro, nos mesmos moldes da ingerência indevida de um Estado estrangeiro sobre um ente federativo brasileiro. Tanto a invasão estrangeira quanto a invasão de um Estado-membro por outro são hipóteses de intervenção espontânea, ou seja, o presidente da República pode decretar independentemente da provocação de outros órgãos.

Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (art. 34, III) também é hipótese de intervenção espontânea e não costuma suscitar muitas dúvidas num primeiro momento. Os melhores exemplos aqui seriam a *guerra civil* e a *luta armada*. Em 2018 duas intervenções foram decretadas na vigência da atual Constituição – no Rio de Janeiro e em Roraima –, ambas recorrendo à ordem pública como justificativa. A intervenção no Rio, como se sabe, foi flagrantemente inconstitucional, por ter sido decretada sem a oitiva dos Conselhos da República e da Defesa Nacional (arts. 89 a 91 da CRFB (BRASIL, [2022])).

Reorganizar as finanças do ente federativo (art. 34, V) é a última hipótese de intervenção espontânea e também é bastante simples de entender, exceto talvez pela expressão *dívida fundada*. Nos termos do art. 98 da Lei

nº 4.320/1964, a “dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos” (BRASIL, [1982]).

As outras hipóteses não revelam maiores imprecisões. Garantir o *livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação* (art. 34, IV) refere-se a quando “um dos poderes [*sic*] estaduais esteja impedido ou dificultado de funcionar. Então, a intervenção tem por fito ou prover o Estado-membro da administração que lhe falta, ou que lhe é indispensável para que funcione o poder impedido pelas circunstâncias, ou provê-lo de outro poder” (MIRANDA, 1967b, p. 215). Se o poder local em dificuldades for o Legislativo ou Executivo, deverá fazer a *solicitação* e o presidente da República poderá decretar a intervenção ou não; se for o Judiciário, entretanto, deverá haver *requisição* do Supremo Tribunal Federal (STF) e a Presidência terá necessariamente que decretá-la, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade, nos termos do art. 12 da Lei nº 1.079/1950.

De acordo com o inciso VI do art. 34, se o Estado-membro deixa de cumprir lei federal, ordem ou decisão judicial, estará desrespeitando a Constituição e isso pode ocasionar uma crise que põe em risco a própria existência do Estado soberano. Em caso de descumprimento de ordem ou decisão judicial, a intervenção dependerá de *requisição* do STF, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (art. 36, II). Em se tratando de descumprimento de lei federal, a intervenção também dependerá de *requisição* do STF, sendo que, nesse caso, o procurador-geral da República deverá propor representação ao STF, conforme o art. 36, III, e o procedimento disciplinado pela Lei nº 12.562/2011.

O inciso VII, por sua vez, remete ao que Miranda (1967b, p. 216) chamou de *princípios*

sensíveis. Essa possibilidade de intervenção assegura, de acordo com o jurista alagoano, “o respeito do Direito escrito, ou não escrito, da Constituição estadual e das leis estaduais ou municipais àqueles princípios”. Também nesse caso a intervenção dependerá de representação proposta pelo procurador-geral da República ao STF.

Em todos esses casos, a intervenção federal deve ser decretada pelo presidente da República após manifestação do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional. Qualquer procedimento de decretação sem os pareceres dos referidos conselhos será inconstitucional. Ainda que tais pareceres sejam meramente opinativos e não vinculem a decisão do Presidente, a CRFB firma-os como requisitos necessários. Na intervenção decretada no Rio de Janeiro em 2018, não houve a oitiva dos conselhos, a questão foi levada ao STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.915, mas o STF não conheceu da referida ação antes que a intervenção acabasse e, conseqüentemente, houvesse a *perda do objeto*. Trata-se de erro duplo do STF: o primeiro foi não julgar a tempo, o segundo foi extinguir o processo sem apreciar a(s) inconstitucionalidade(s) do decreto interventivo.

A CRFB não prevê claramente os *efeitos* da restrição de direitos ou da adoção de medidas restritivas em caso de intervenção. Isso pode ser explicado, em parte, pela própria natureza da intervenção. A ideia é reduzir o mínimo possível a autonomia do ente federativo. Além de ser algo inerente à própria necessidade de manter a saúde da federação, a própria Constituição estabelece a intervenção como medida extraordinária³⁰, ao estabelecer que o decreto interventivo apenas suspenderá o ato impugnado se isso bastar ao restabelecimento da normalidade; cessados os motivos da intervenção, as autoridades que tenham sido afastadas voltarão aos seus cargos se não houver impedimento legal etc. (BRASIL, [2022]). Nesse particular, o decreto de intervenção no Rio de Janeiro merece um elogio por intervir apenas na segurança pública, sem sacrificar desnecessariamente a autonomia do Estado-membro interferindo desnecessariamente em outras áreas.

É importante dizer que a intervenção não é medida que deva limitar direitos fundamentais. Para isso existem os estados de defesa e de sítio. A intervenção deve atuar tão somente na autonomia do Estado-membro. Na intervenção decretada no Rio de Janeiro, algumas medidas restritivas de direitos fundamentais foram adotadas, como a busca e apreensão genérica, que talvez fosse aceita num estado de sítio. Tais violações de direitos fundamentais não estavam previstas no decreto interventivo, sendo elas

³⁰ A CRFB diz que “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para [...]” (BRASIL, [2022]).

autorizadas pelo Judiciário fluminense³¹. E aqui não se pode deixar de lamentar que o poder que supostamente deveria zelar pela manutenção da ordem constitucional seja ele próprio o responsável por uma medida flagrantemente inconstitucional, e não tenha havido, até onde se sabe, nenhuma responsabilização dos agentes autorizadores de tal medida ou reparação aos que por ela foram vitimados. Certamente porque o alvo eram pessoas de menor poder aquisitivo, diferentemente dos réus que anularam a busca e apreensão genérica no STF.

4.2 O estado de defesa e o estado de sítio

4.2.1 O estado de defesa

O estado de defesa é uma inovação da CRFB, substituindo o estado de emergência previsto na Constituição anterior. Diferentemente do seu antecessor, que tinha feições mais autoritárias³², o estado de defesa pretende ser uma medida compatível com a democracia, conforme registrou Ricardo Fiuza, relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988:

Partimos de uma parte [conceitual], definindo o que era segurança, segurança como um estado, um estado de liberdade, um estado de instituições permanentes, sólidas, estáveis e democráticas. O que o Estado tem obrigação de fazer? Defender esta segurança, segurança como esta aqui tipificada. Então, o Estado

³¹ O que não exige a responsabilidade do presidente, pois como foi noticiado à época: “Como a Justiça tem de autorizar medidas como essa, Temer se comprometeu a entrar com pedido na Justiça Estadual do Rio de Janeiro” (GOVERNO..., 2018).

³² De acordo com a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, o estado de emergência deveria ser empregado quando fossem exigidas providências imediatas em caso de guerra, e para impedir ou repelir atividades subversivas (BRASIL, [1988]).

tem obrigação de defender. O que é a defesa? São as ações de que o Estado lança mão para garantir a segurança. Por que, então, o estado de defesa? Porque seria um mecanismo muito mais brando, setorial e localizado, do que o estado de sítio. Para quê? Para defender a segurança numa forma como foi imaginada dentro dos princípios democráticos (BRASIL, 1987, p. 208).

O estado de defesa é, portanto, *medida excepcional e temporária para preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social*, quando estas estiverem ameaçadas por: a) *grave e iminente instabilidade institucional*; ou, b) *calamidades de grandes proporções na natureza* (como a tragédia de Mariana, MG). Instabilidade institucional, por outro lado, parece referir-se a alguma crise que afeta o funcionamento das instituições – concepção que se realiza e permanece, juridicamente, de forma duradoura – como sindicatos, empresas, religiões, o próprio Estado etc.

Ainda não se decretou estado de defesa, embora eventualmente algumas crises tenham levantado alguma especulação sobre a possibilidade. Em 2002 a prefeitura do Rio de Janeiro foi fortemente atacada: 275 tiros de fuzil e duas granadas, o que fez com que o prefeito Cesar Maia pedisse ao então presidente Fernando Henrique Cardoso a decretação de estado de defesa para combater a criminalidade (CALDEIRA, 2004). Em 2006 o governo de São Paulo decidiu isolar lideranças do Primeiro Comando da Capital (PCC), e, em retaliação, a facção desencadeou uma onda de ataques contra as forças de segurança (polícias civil e militar, guarda municipal e agentes penitenciários), ônibus, agências bancárias, além de rebeliões simultâneas nas prisões, o que, mais uma vez, provocou o debate sobre a possibilidade de decretação de estado de defesa (LULA..., 2006). Mais recentemente, o procurador-geral da República cogitou a decretação de estado de defesa em virtude da

pandemia e, paradoxalmente, na mesma manifestação, reconheceu que “as instituições estão funcionando regularmente” (ARAS, 2021).

A principal característica do estado de defesa é o aumento do poder repressivo do Estado e, conseqüentemente, a limitação de direitos fundamentais. Como no exemplo simplório da dor de cabeça, é necessário conhecer a causa para identificar o tratamento adequado: na *intervenção* o remédio para a crise está na limitação da autonomia do ente federativo; no estado de defesa, o remédio está na limitação de direitos fundamentais.

O art. 136 da CRFB enumera os direitos fundamentais que podem sofrer limitação em virtude de decretação de estado de defesa: o *direito de reunião* (previsto no art. 5º, XVI), ainda que exercida no seio das associações³³, os sigilos de correspondência e de comunicação telegráfica e telefônica (previstos no art. 5º, XII), e a “ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes” (BRASIL, [2022]).

Na CRFB fica claro, entretanto, que alguns direitos não podem ser violados durante o estado de defesa. A prisão por crime contra o Estado, por exemplo, deverá ser comunicada de imediato ao juiz competente, juntamente com a declaração, pela autoridade competente, “do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação”. Caso a prisão seja ilegal, o juiz deverá relaxá-la, sendo “facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial”. Além disso, “a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias”, exceto se houver autorização do Poder Judiciário, e enquanto estiver preso, não poderá ficar incomunicável (BRASIL, [2022]).

Conforme a CRFB, também se restringe a abrangência do estado de defesa a locais restritos e determinados, o que não significa que ele precise estar restrito a um único Município ou Estado-membro. Uma calamidade de grandes proporções, por exemplo, pode muito bem envolver mais de um município. A questão aqui é que o estado de defesa não pode ser decretado em todo o território nacional.

O prazo de duração do estado de defesa não pode ser maior que trinta dias, podendo ser prorrogado uma única vez. Se, ainda assim, a crise não for resolvida, a CRFB prevê um remédio mais forte: o *estado de sítio*. A decretação exige consulta prévia ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, e tanto o decreto que estabelece o estado de defesa quanto o da sua eventual prorrogação devem ser submetidos (com a devida justificação) ao Congresso Nacional dentro de vinte e quatro horas. Caso o Congresso esteja de recesso, será convocado, extraordinariamente,

³³ O que acaba por limitar também o art. 5º, XIX, no que concerne às atividades das associações.

no prazo de cinco dias. O Congresso tem dez dias, contados do recebimento do decreto, para apreciá-lo, e, se rejeitá-lo, cessa imediatamente o estado de defesa.

4.2.2 O estado de sítio

O estado de sítio é medida excepcional e temporária para restaurar a ordem em momento de anormalidade. Trata-se de uma medida já tradicional na história constitucional brasileira. A expressão *estado de sítio* aparece pela primeira vez no art. 34 da Constituição de 1891, mas uma medida análoga de suspensão de direitos individuais já estava presente na Constituição de 1824³⁴.

A CRFB prevê três situações que autorizam a decretação do estado de sítio: 1) “ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa”; 2) “comoção grave de repercussão nacional”; 3) “declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira” (BRASIL, [2022]). Essas três hipóteses serão discutidas, sendo a primeira e a segunda tratadas conjuntamente, e a terceira em um momento posterior em virtude das suas características peculiares.

Na primeira situação, será decretado o estado de sítio caso haja ineficácia das medidas

impostas na decretação anterior de estado de defesa, sendo insuficientes para resolver a crise e assegurar a ordem pública e a paz social. A CRFB fala apenas em ineficácia, não especificando se seria durante ou após a primeira decretação do estado de defesa ou sua prorrogação.

Existem, então, três situações possíveis de ineficácia de estado de defesa que teoricamente poderiam estar autorizadas pelo texto constitucional: a) o presidente decreta um estado de defesa e, antes mesmo que ele chegue ao fim, decreta estado de sítio; b) o presidente decreta o estado de defesa e tem que esperar que ele chegue ao fim – vale lembrar que o prazo é de até 30 dias – para só então poder decretar o estado de sítio; c) o presidente precisa decretar o estado de defesa, precisa prorrogá-lo e, só então, depois da prorrogação, pode decretar o estado de sítio.

Entendo que a terceira situação é a mais razoável e a Constituição deve ser interpretada nesse sentido. A menos que a crise tenha se agravado e expandido a todo o território nacional, o mais razoável é prorrogar o estado de defesa para, somente então, poder decretar o estado de sítio. Voltando à analogia com a dor de cabeça, às vezes o tratamento precisa de tempo para fazer efeito. Não é porque se foi ao médico ontem e hoje os sintomas continuam que será necessário um remédio mais forte. Da mesma forma, no estado de defesa, pode ser que as medidas restritivas precisem de tempo para fazer efeito – após a quebra do sigilo das comunicações, por exemplo, pode levar um tempo para que as autoridades possam realizar as investigações necessárias. Em um caso concreto talvez fossem necessários mais do que 60 dias (tempo máximo do estado de defesa, com a prorrogação) –, e é por isso que considero extremamente temerário recorrer ao estado de sítio, uma medida mais severa, enquanto o estado de defesa ainda pode ser utilizado. A sequência correta, então, é a seguinte: decreta o estado de defesa por até 30 dias, caso

³⁴ Art. 179 [...]. XXXIV. Os Poderes Constitucionaes não podem suspender a Constituição, no que diz respeito aos direitos individuaes, salvo nos casos, e circumstancias especificadas no paragrapho seguinte. XXXV. Nos casos de rebellião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito [sic]” (BRASIL, [1891]).

a crise não seja resolvida, prorroga o estado de defesa; se mesmo assim a crise não for resolvida, decreta o estado de sítio.

A segunda possibilidade de decretação de estado de sítio é em virtude de comoção grave de repercussão nacional. A Constituição de 1891 trazia a *comoção intestina* como possibilidade de decretação de estado de sítio. Sobre isso, Rui Barbosa (apud BRASIL, 1987, p. 33), um dos autores da Constituição, observa:

A frase comoção Intestina, posta lado a lado, à de agressão estrangeira, e subordinada às necessidades de segurança da República, com perigo iminente da Pátria, não pode, evidentemente, estender-se á desordens espersas [*sic*], a abalos superficiais, a esses traços morais de receio, insegurança e ameaça, que as sociedades mais bem constituídas atravessam neste século de agitação. De mãos dadas com a ideia de uma invasão estrangeira, tendo, portanto, com ela correspondência direta, similitude imediata, a comoção intestina representa o caso de perturbações materiais extensas e gravíssimas.

Trata-se, portanto, de situação em que existe uma crise ainda mais grave que as que autorizam a decretação de estado de defesa, sobretudo porque tal crise não está restrita a locais determinados, e já se manifesta em todo o território nacional. Uma situação hipotética seria a de guerra civil.

Os direitos fundamentais que podem sofrer restrição no estado de sítio nessas duas situações são:

I – obrigação de permanência em localidade determinada; II – detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; 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; IV – suspensão da liberdade de reunião; V – busca e apreensão em domicílio; VI – intervenção nas empresas de serviços públicos; VII – requisição de bens (BRASIL, [2022]).

São, portanto, as mesmas medidas do estado de defesa acrescidas de outras, que limitam mais direitos fundamentais. A decretação exige, além da consulta prévia ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, autorização do Congresso Nacional. A duração do estado de sítio, nessas duas hipóteses, é de até 30 dias, mas poderão ser realizadas tantas prorrogações quantas forem necessárias.

A terceira possibilidade de decretação de estado de sítio é a *declaração de estado de guerra* ou *resposta a agressão armada estrangeira*. Costuma haver alguma dúvida se existe diferença entre a *guerra* e *agressão armada*.

Miranda (1967c, p. 640, grifos do autor) observa que “[e]stado de guerra é estado fático [...] Não há estado de guerra sem haver guerra, ou ameaça de guerra”. Mas isso não significa que não exista Direito aplicável à situação, tanto no plano internacional, quanto no plano interno.

Na ocasião de se declarar a guerra, fixam-se os artigos de guerra, que são como a lei do estado de guerra, a despeito de ser esse [sic] negação do estado normal. Ainda no mais aceso de uma batalha, em que todos os Direitos parecem nenhuns, há no Direito de paira, e os comando[s] apelam para êle [sic], que é a disciplina militar. Mas a disciplina militar não exclui o respeito de certas linhas da ordem jurídica; por isso mesmo, nem todo o Direito, nas refregas dos combates, se eclipsa. Eclipsa-se o que direta ou indiretamente pode prejudicar a segurança nacional, a condução da vitória sobre o adversário (MIRANDA, 1967c, p. 640, grifos do autor).

A declaração de guerra, que é o ato formal através do qual um Estado entra em guerra com outro, tem efeitos internos e externos. Internamente deixa claro para a população e para os órgãos executivos, legislativos e judiciários quando se dá a transição para o estado de guerra. Tal declaração também está prevista e tem efeitos no Direito internacional³⁵, tendo sido amplamente adotada na Primeira Guerra Mundial – foram 56 declarações, tendo sido menos usada, entretanto, na Segunda Guerra Mundial (MAZZUOLI, 2015; ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012). Accioly, Silva e Casella (2012) observam que existem duas razões para considerar a declaração de guerra desnecessária: a guerra se inicia depois de estarem esgotadas as negociações diplomáticas, o que deixa as partes

de sobreaviso; e a possibilidade de que a declaração seja interpretada como uma agressão.

De fato, desde a Segunda Guerra, o Direito Internacional desenvolveu-se de forma que inibe o uso das declarações de guerra. A Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, em seu art. 2, item 4, prevê que “[t]odos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado” (NAÇÕES UNIDAS, [1995]).

De qualquer forma, a questão que interessa ao presente estudo é saber que, nos termos da nossa Constituição, pode existir agressão armada estrangeira sem declaração formal de guerra. Sempre é válido lembrar que, constitucionalmente, a República Federativa do Brasil preza pela não intervenção, defesa da paz e resolução pacífica dos conflitos, então uma agressão brasileira a um outro Estado soberano seria incompatível com a CRFB e os responsáveis deveriam ser punidos. O presidente que ordenasse tal ataque estaria cometendo crime de responsabilidade. É compatível com a Constituição, entretanto, a guerra de defesa, diante de uma agressão estrangeira. Para tal situação, a CRFB prevê que compete exclusivamente à União declarar a guerra (art. 21, II). Tal responsabilidade seria do Presidente, autorizado ou referendado pelo Congresso Nacional (art. 49, II, e art. 84, XIX (BRASIL, [2022])).

A duração do estado de sítio, nessa situação, é enquanto perdurar a guerra, e embora a CRFB não estabeleça que direitos podem ser limitados, até o direito à vida pode sofrer restrições, já que, conforme o art. 5º, XLVII (BRASIL, [2022]), poderá haver pena de morte em caso de guerra declarada. Também nesse caso, além da consulta prévia ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, a decretação exige autorização do Congresso Nacional.

³⁵ O protocolo de declaração de guerra está previsto na Hague Convention (III) of 1907 on the Opening of Hostilities.

5 Considerações finais

Nos termos em que estão previstas na Constituição, é possível afirmar que medidas como a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio podem se aproximar do *état de siège* de Reinach se forem consideradas como *remédios fortes para combater males intensos*. Não são, por outro lado, estados de exceção no sentido agambeniano, pois, ainda que possam ser empregados para incluir a exceção na ordem jurídica³⁶, não vêm sendo utilizados dessa forma. Se existe a criação voluntária de um *estado de exceção permanente* no Brasil, na maior parte do tempo, essa criação *não é declarada no sentido técnico*, o que talvez a torne ainda mais eficiente. Tampouco são estados de exceção na perspectiva schmittiana de ruptura com o Direito, já que são, na realidade, medidas que visam debelar crises e manter ou restabelecer a ordem pública, e, conseqüentemente, a ordem jurídica vigente³⁷.

³⁶ Os cidadãos que foram vítimas das restrições de direitos fundamentais durante a intervenção no Rio já o eram anteriormente. O mandado genérico de busca e apreensão fora empregado desde antes e – é necessário relembrar – sem que os responsáveis pela inconstitucionalidade fossem efetivamente responsabilizados. Reportagem de 2016 informa que “[a] juíza estadual Angélica dos Santos Costa autorizou a polícia a fazer buscas e apreensões coletivas na favela Cidade de Deus, localizada na Zona Oeste do Rio de Janeiro. [...] ‘Em tempos excepcionais, medidas também excepcionais são exigidas com intuito de restabelecer a ordem pública. Desse modo, deve ser admitida’, afirma a juíza Angélica em sua decisão” (CORRÊA, 2016). A juíza está certa ao dizer que tempos excepcionais demandam medidas excepcionais, mas isso não a autoriza a atropelar a Constituição. Sobre a intervenção no Rio, especificamente, o então ministro da Defesa, Raul Jungmann, reconheceu que “isso já foi usado em outras ocasiões. Obviamente nós estamos peticionando que volte a ser utilizada em alguns lugares. Em lugar de você dizer rua tal, número tal, você vai dizer, digamos, uma rua inteira, uma área ou um bairro. Aquela lugar inteiro é possível que tenha um mandado de busca e apreensão. Em lugar de uma casa, pode ser uma comunidade, um bairro ou uma rua” (GOVERNO..., 2018).

³⁷ A exceção ficaria, talvez, por conta de eventual estado de sítio decorrente de agressão armada estrangeira ou declaração de guerra, pois não haveria apenas o aumento do poder repressivo do Estado, mas a resolução de emergências extremas (*extremen Notfall*), a que alude Schmitt (1934).

O que seria de fato um estado de exceção schmittiano, uma ruptura com a ordem jurídica, seria a tese sem fundamento da *intervenção militar (sic)* defendida nos últimos anos por parte da população³⁸ e até mesmo por alguns intelectuais de renome. Essa defesa tem fundamento numa interpretação esdrúxula dos arts. 34 e 142 da CRFB³⁹. Sempre é válido lembrar que, *constitucionalmente*, as Forças Armadas estão sob o comando dos poderes civis – Executivo, Legislativo e Judiciário –, e não poderiam ser empregadas para tomar o poder em nome de um dos Poderes e, muito menos, assumirem o governo por conta própria.

Se é compreensível – ainda que injustificável – que leigos não entendam a Constituição e defendam a *intervenção militar*, o mesmo não pode ser dito dos incautos próceres da intelectualidade brasileira que o fazem; isso tem acontecido em todo o espectro político, da direita à esquerda, passando por aqueles que são controvertidos dada a dificuldade de se identificarem suas inclinações políticas ou ao seu trânsito no espectro político. Intelectuais, inclusive juristas, chance-lam interpretações obtusas do art. 142.

³⁸ Após comentar o memorando da CIA que “revela o envolvimento de três ex-presidentes da ditadura militar brasileira em assassinatos de opositores políticos”, Castro (2018) observa que “Apesar da existência de todos [...] esses documentos, que confirmam a utilização da violência como política de Estado, praticada sistematicamente durante o período de exceção, ainda há defensores do regime de repressão vivenciado pelo país. Além das manifestações já realizadas em apoio a uma intervenção militar no Brasil, as redes sociais estão repletas de pronunciamentos em defesa da ditadura e seus idealizadores. Na própria página do Facebook de Matias Spektor, há várias declarações exaltando o período ditatorial em resposta à notícia por ele postada sobre o memorando da CIA”.

³⁹ Sobretudo do art. 142, que dispõe: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. § 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas” (BRASIL, [2022]).

No campo da direita, por exemplo, o jurista conservador⁴⁰ Ives Gandra da Silva Martins, um dos mais renomados do País, criticando decisão judicial, falou sobre a possibilidade de “ser levada a questão – o que ninguém desejaria, mas está na Constituição – às Forças Armadas, para que reponham a lei e a ordem, como está determinado no artigo 142 da Lei Suprema” (MARTINS, 2020). Em entrevista divulgada pela Academia Paulista de Letras Jurídicas, foi ainda mais categórico ao afirmar que se o Poder Executivo for o elemento que esteja perturbando a ordem, são os comandantes militares que assumem, e afirmou ter publicado artigos nesse sentido, dado palestras, e que diversos juristas aceitam essa tese (MARTINS, [2016?])⁴¹.

⁴⁰ O termo conservador não contém qualquer caráter pejorativo nesse contexto; ao contrário, deve ser visto como elogioso. O conservadorismo de Ives Gandra fica claro já em sua tese de doutorado que, baseando-se em trabalho anterior de sua autoria e em uma interpretação heterodoxa de H. L. A. Hart, defende o uso da imposição tributária como forma de induzir comportamentos numa perspectiva conservadora. Trabalho notável que mereceria uma consideração crítica mais ampla. Um dos juristas mais conhecidos do Brasil, Ives Gandra já era reconhecido em editorial de 2013 como “advogado de renome na comunidade jurídica e um dos próceres do conservadorismo brasileiro” (GANDRA..., [2013?]). A deputada Carla Zambelli, em Requerimento para “a realização de Sessão Solene em homenagem ao Dr. Ives Gandra Martins”, o reconhece como “Conservador e católico” (BRASIL, 2019). O próprio Ives Gandra, aliás, já disse: “O meu criticado ‘conservadorismo’ pela nova geração de doutrinadores coloca-se, todavia, em um plano acadêmico” (MARTINS, 2018).

⁴¹ Diz Martins ([2016?]) na referida entrevista: “a verdade é a seguinte: no momento em que um dos poderes... se for o Executivo que esteja em questão, eu já tenho dito, porque ele pode ser o elemento que esteja perturbando a ordem, quem vai dirimir não é o Presidente da República, ele está em questão, quem passa a restabelecer a lei e a ordem são os comandantes militares. Eu mostro o seguinte: enquanto ela não tiver em questão, não há problema, mas se ela tiver em questão ou o presidente estiver em questão, são os comandantes que assumem. E há artigos meus publicados nesse sentido, palestras dadas, livros inclusive no Superior Tribunal Militar em que diversos juristas aceitam a minha tese. [...] Pela minha interpretação, se estiver em jogo a presidência, quem vai equacionar o problema são os comandantes, não são mais... porque o ministro da Defesa é apenas um órgão, é um... é comandado da Presidência da República, então na prática, como o Poder Executivo está em xeque, seriam os comandantes, tese esta que muitos constitucionalistas têm defendido”.

No âmbito da esquerda, o filósofo Vladimir Safatle afirmou que o art. 142 “legalizava golpes de Estado”, pois, na interpretação de Safatle (2017), “se qualquer Poder chamar as Forças Armadas para garantirem a ordem [...] o golpe está legalizado”. Também comentando o art. 142, Zaverucha (2017) observa que “cabe às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender a validade do ordenamento jurídico, colocando-se legalmente fora da lei”.

Esses argumentos legitimadores de um intervencionismo militar são equivocados. Não se trata de ofender os autores, pessoal ou profissionalmente, mas é necessário observar que tais argumentos, numa democracia plenamente consolidada, soariam obtusos ou nefandos. O mais lamentável é que esses intelectuais que se manifestam a favor do intervencionismo militar emprestam o seu renome – capital simbólico – à tese autoritária da intervenção militar e, ao publicar essas ideias na mídia de massa, contribuem não apenas para a desinformação da população, mas também para propagandear ideais antidemocráticos.

Não faz sentido supor que uma Constituição elaborada após um período ditatorial, por constituintes comprometidos com a redemocratização (alguns dos quais perseguidos pelo regime anterior), possibilitaria que os militares tomassem o poder. Como a ditadura se estendeu por mais de vinte anos e nunca houve uma justiça de transição efetiva⁴², antropológicamente falando é compreensível – ainda que reprovável – que parte da população conserve uma memória afetiva em relação aos governos militares. Por isso, é preciso deixar claro que quem defende a tese da intervenção militar presta enorme desserviço à democracia.

⁴² Galindo (2018) também compreende que a falta de uma justiça de transição contribuiu para o desejo de uma intervenção militar.

Sobre o autor

Francysco Pablo Feitosa Gonçalves é doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; especialista em Direito da Administração Municipal pela Faculdade de Juazeiro do Norte, Juazeiro do Norte, CE, Brasil; especialista em Sociologia e História pela Universidade Regional do Cariri, Crato, CE, Brasil; professor do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Juazeiro do Norte, CE, Brasil.
E-mail: feitosagoncalves@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

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, DF, v. 59, n. 235, p. 187-213, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p187

(APA)

Gonçalves, F. P. F. (2022). 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*, 59(235), 187-213. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p187

Referências

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AGAMBEN, Giorgio. *Giorgio Agamben on biopolitics*. [Entrevista cedida a] George Keramidiotis. [S. l.: s. n., 2013]. 1 vídeo (ca. 71 min). Publicado pelo canal Michalis Loggos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=skJueZ52948>. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. *Stato di eccezione: homo sacer*, II, I. Torino: Bollati Boringhieri, 2003. *E-book*. (Collana Temi).

ARAS, Antônio Augusto Brandão de. Ilícitos de agentes políticos são da competência do Legislativo. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 19 jan. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-19/aras-ilicitos-agentes-politicos-sao-competencia-legislativo>. Acesso em: 24 maio 2022.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Campus Jurídico: Elsevier, 2011.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil: teoria geral do direito civil: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*. v. 1.

BARROS, Luitgarde Oliveira Cavalcanti (org.). *Padre Cícero Romão Baptista e os fatos do Joazeiro: autonomia político-administrativa*. Fortaleza: Ed. Senac Ceará, 2012. v. 2.

BEVILAQUA, Clovis. *Principios elementares [de] direito internacional privado*. [S. l.: s. n., 1906]. Disponível em: <http://catalogolvmen.puc-campinas.edu.br:8080/pergamumweb/vinculos/00001d/00001d9f.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte especial*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*. v. 4.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Sur l'Etat: cours au Collège de France, 1989-1992*. Édition établie par Patrick Champagne et al. Paris: Raisons d'agir-Seuil, 2012. (Cours et Travaux).

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Ata da 1ª Reunião (instalação). *Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões)*, [Brasília, DF], p. 1-233, 1987. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Requerimento de Sessão Solene*. Requer a realização de Sessão Solene em homenagem ao Dr. Ives Gandra Martins. Autora: Carla Zambelli. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1837100. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1891]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. *Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978*. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

CALDEIRA, Cesar. A política do cárcere duro: Bangu 1. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 87-102, mar. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100012>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 maio 2022.

CASTRO, Juliana Passos de. Ditadura militar no Brasil: o golpe de ontem e seus defensores de hoje. *Justificando*, [s. l.], 14 maio 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/05/14/ditadura-militar-no-brasil-o-golpe-de-ontem-e-seus-defensores-de-hoje/>. Acesso em: 24 maio 2022.

CORRÊA, Hudson. Justiça autoriza revista coletiva em favela do Rio. *Época*, [s. l.], 21 nov. 2016. Disponível em: epoca.globo.com/brasil/noticia/2016/11/justica-autoriza-revista-coletiva-em-favela-do-rio.html. Acesso em: 24 maio 2022.

DOLINGER, Jacob. *Direito internacional privado*: parte geral. 4. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

DURKHEIM, Émile. *Lições de sociologia*. Tradução de Monica Stahel. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção Tópicos).

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: técnica, decisão, dominação. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003.

FOUCAULT, Michel. Cours du 17 mars 1976. In: _____. « *Il faut défendre la société* »: cours au Collège de France (1975-1976). [S. l.: s. n.], 2012. Édition numérique réalisée en août 2012 à partir de l'édition CD-ROM, Le Foucault Électronique (ed. 2001). Disponível em: https://monoskop.org/images/9/99/Foucault_Michel_Il_faut_defendre_la_societe.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

GALINDO, Bruno. A intervenção militar “constitucional” no Brasil e a conspiração de Newburgh: lições hermenêuticas possíveis. *Justificando*, [s. l.], 4 jun. 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/06/04/a-intervencao-militar-constitucional-no-brasil-e-a-conspiracao-de-newburgh-licoes-hermeneuticas-possiveis/>. Acesso em: 24 maio 2022.

GANDRA demorou muito a sair em defesa de Dirceu, repara Paulo Nogueira. *Correio do Brasil*, [s. l., 2013?]. Disponível em: <https://arquivo.correiodobrasil.com.br/gandra-demorou-muito-a-sair-em-favor-de-dirceu-repara-paulo-nogueira/>. Acesso em: 24 maio 2022.

GOVERNO vai pedir à Justiça mandado coletivo de busca e apreensão. *R7*, [s. l.], 19 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/governo-vai-pedir-a-justica-mandado-coletivo-de-busca-e-apreensao-19022018>. Acesso em: 24 maio 2022.

HAURIOU, Maurice. *La teoría de la institución y de la fundación*: ensayo de vitalismo social. Traducción del francés, prólogo y bibliografía del autor por Arturo Enrique Sampay. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968.

KLEIN FILHO, Antonio Carlos Pinheiro. *Paulo Bonavides*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2003.

LUHMANN, Niklas. *I diritti fondamentali come istituzione*. Cura e introduzione di Gianluigi Palombella e Luigi Pannarale. Traduzione di Stefano Magnolo. Bari: Dedalo, 2002. (Strumenti/Scenari, 31).

LULA deve decretar estado de defesa em SP, avalia professor da PUC. *Folha Online*, [São Paulo], 15 maio 2006. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121529.shtml>. Acesso em: 24 maio 2022.

MACHIAVELLI, Niccolò. *Il principe*. Itália: [s. n.], 1814. Disponível em: <https://archive.org/details/ilprincipedinic00machgoog>. Acesso em: 24 maio 2022.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. *O conceito de carta política na Constituição Federal de 1988*: freios político-jurídicos ao Estado de não-direito. Londrina: Thoth, 2021.

MARTINS, Ives Gandra. *Dr. Ives Gandra fala sobre a intervenção militar constitucional*. [Entrevista cedida ao programa Direito e Justiça em Foco]. [S. l.]: Direito e Justiça em Foco, [2016?]. 1 vídeo (ca. 5 min). Publicado pela página Academia Paulista de Letras Jurídicas. Disponível em: <https://aplj.org.br/categories/22-ives-gandra-martins/30-dr-ives-gandra-fala-sobre-a-intervencao-militar-constitucional.html>. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. Em defesa do STF. *FecomercioSP*, São Paulo, 23 jul. 2018. Artigo originalmente publicado no jornal Folha de S.Paulo em 22 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/conselhos/noticia/em-defesa-do-stf-por-ives-gandra-da-silva-martins>. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. Harmonia e independência dos Poderes? *Consultor Jurídico*, [s. l.], 2 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/ives-gandra-harmonia-independencia-poderes>. Acesso em: 24 maio 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENDES, Elger Mendes dos. A ditadura militar brasileira à luz da filosofia política de Giorgio Agamben. *Cadernos do PET Filosofia – UFPI*, Teresina, v. 9, n. 17, p. 60-78, 2018. DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/cadpetfil.v9i17.7550>. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/pet/article/view/7550/4873>. Acesso em: 24 maio 2022.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*: arts. 1^o a 7^o. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967a. t. 1.

_____. *Comentários à Constituição de 1967*: arts. 8^o a 33. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967b. t. 2.

_____. *Comentários à Constituição de 1967*: arts. 150, § 2^o a 156. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967c. t. 5.

_____. Defesa, guarda e rigidez das Constituições. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 1-25, 1946. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v5.1946.9424>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/9424>. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. *Os fundamentos actuaes do direito constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1932.

MORINEAU IDUARTE, Marta; IGLESIAS GONZÁLEZ, Román. *Derecho romano*. 4. ed. México, DF: Oxford University Press, 2008. (Colección Textos Jurídicos Universitarios).

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. In: BRASIL. *Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. In: BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2019.

PINHO, Maria de Fátima Morais. *Padre Cícero: anjo ou demônio?: teias de notícias e ressignificações do acontecimento Padre Cícero (1870-1915)*. 2019. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/2173.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

PINTO JUNIOR, João José. *Curso elementar de direito romano*. Recife: Typographia Economica, 1888. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/OR/47474/pdf/47474.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 26. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002. *E-book*.

RECHSTEINER, Beat Walter. *Direito internacional privado: teoria e prática*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*.

REINACH, Théodore. *De l'état de siège: etude historique et juridique*. Paris: Librairie Cotillon, 1885. Disponível em: <https://archive.org/details/deltatdesiegetu00reingooq/>. Acesso em: 24 maio 2022.

SAFATLE, Vladimir. As Forças Armadas não agem contra o 'caos', mas são parte fundamental dele. *Folha de S.Paulo*, [São Paulo], 22 set. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2017/09/1920752-as-forcas-armadas-nao-agem-contra-o-caos-mas-sao-parte-fundamental-dele.shtml>. Acesso em: 24 maio 2022.

SALDANHA, Nelson. *Filosofia do direito*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. *O poder constituinte*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

_____. *Ordem e hermenêutica*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, Tracy Joseph Reinaldet dos; PONTAROLLI, André Luis. O estado de exceção, o tráfico de drogas e o terrorismo: breve análise sobre a teoria do estado de exceção de Giorgio Agamben e sua relação com algumas medidas propostas pelo paradigma governamental contemporâneo. In: MIRAUT MARTÍN, Laura; SANTANA RAMOS, Emilia María; ESTER SÁNCHEZ, Antonio Tirso (dir.). *Los nuevos desafíos del derecho iberoamericano*. Coordinación de Rubén Miranda Gonçalves y Fábio da Silva Veiga. Las Palmas de Gran Canaria: La Casa del Abogado, 2018. p. 27-37.

SAUX, Edgardo Ignacio. *Estudios de derecho civil en su parte general*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2002. (Jurídica).

SCHMITT, Carl. *La dictadura*: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria. Traducción del alemán por José Díaz García. Madrid: Revista de Occidente, 1968. (Biblioteca de Política y Sociología. Serie Minor). Disponível em: <https://archive.org/details/SCHMITTCarl.LaDictadura/>. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. *Politische Theologie: vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 2. Ausg. Berlin: Dunckel & Humblot, 1934.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar; SOUZA, Luís Antônio Francisco de; CIRILLO, Fernanda Russo. Guerra às drogas no Brasil contemporâneo: proibicionismo, punitivismo e militarização da segurança pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43., 2019, Caxambu, MG. [Anais]. [São Paulo]: ANPOCS, 2019. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st11-9>. Acesso em: 24 maio 2022.

SILVA, Antonio Zilmar da. *Homens, letras, risos e vozes em trincheiras*: matrizes narrativas dos movimentos armados no Ceará (1912-1914). 2009. Tese (Doutorado em História Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/13190>. Acesso em: 24 maio 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

ZAVERUCHA, Jorge. O artigo 142 da Constituição de 1988. *Folha de S.Paulo*, [São Paulo], 27 set. 2017. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia/2017/09/1922014-o-artigo-142-da-constituicao-de-1988.shtml>. Acesso em: 24 maio 2022.